

Fußball-WM und Personalausweisnummer

Anmerkung zur Entscheidung des AG Frankfurt a.M.,
Az. 32 C 723/06 – 72 (DuD 2006, 313)

Gerrit Hornung

Die bevorstehende Fußball-Weltmeisterschaft beschäftigt seit einigen Monaten auch die Gerichte. In einem Urteil vom 28. März 2006 hat das AG Frankfurt a.M. die Erhebung und Verwendung der Personalausweisnummer aller Ticket-Bewerber für zulässig erklärt. Der Beitrag analysiert die Entscheidung und stellt die personalausweisrechtlichen Hintergründe dar.

1 Einleitung

In der Entscheidung treffen zwei aktuelle Probleme des Datenschutzrechts aufeinander.

Zum einen hat die bevorstehende Fußball-Weltmeisterschaft – beziehungsweise der Umgang der Veranstalter und Sicherheitsbehörden mit den personenbezogenen Daten der Ticketbewerber, der Besucher von Stadien und so genannten „Public Viewing Areas“, sowie der ca. 200.000 Beschäftigten der im Rahmen der Organisation und Durchführung beteiligten Unternehmen – bewusst gemacht, dass derartige Großereignisse nicht nur sportliche, organisatorische, wirtschaftliche und politische, sondern auch datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen.¹ Zum anderen befindet sich das Pass- und Personalausweisrecht derzeit in einem Umbruch. Der Reisepass wird – bedingt durch europarechtliche Vorgaben – seit dem 1. November 2005 mit einem RFID-Chip ausgestellt, auf dem ein biometrisches Gesichtsbild gespeichert ist, das im Jahre 2007 um den Fingerabdruck ergänzt werden soll.² Eine entsprechende Verände-

rung des Personalausweises steht ebenfalls bevor.³

2 Sachverhalt und Hintergrund

Vor diesem Hintergrund scheint es sich bei der Speicherung der Personalausweisnummer, um die es in dem Fall des AG Frankfurt a.M. ging,⁴ eher um eine Kleinigkeit zu handeln. Die Verfügungsbeklagte hatte von allen Bewerbern um eine Eintrittskarte neben der Angabe sonstiger Identifizierungsinformationen auch die der Pass- oder Personalausweisnummer verlangt. Der Verfügungskläger war dem nachgekommen und begehrte – nachdem ihm zwei Karten zugeteilt worden waren – mit seinem Antrag die Löschung der Nummer, während die Verfügungsbeklagte sich mit dem Argument verteidigte, der Vertragszweck in Gestalt „des störungsfreien und gefahrlosen Besuchs“ der Weltmeisterschaft könne nur durch eine sichere Identifizierung jedes Stadionbesuchers gesichert werden, für die die Pass- oder Personalausweisnummer das einzig praktikable Instrument sei.

Bei näherem Hinsehen ist die Verwendung der Personalausweisnummer – zumal im privaten Bereich – allerdings keineswegs unproblematisch. Vor dem Hintergrund der

¹ S. z.B. Weichert, Die Fußball-WM als Überwachungs-Großprojekt, abrufbar unter <http://www.datenschutzzentrum.de/allgemein/wmticket.htm>; Conrad, CR 2005, 537 ff.; Schmidt/Hanloser, CR 2006, 75 f.; Hessische Landesregierung, 18. Bericht über die Tätigkeit der für den Datenschutz im nicht öffentlichen Bereich in Hessen zuständigen Aufsichtsbehörden (2005), LT-Drs. 16/4752, 29 ff.; zur Sicherheitsüberprüfung der Beschäftigten ULD Schleswig-Holstein, DuD 2006, 41 ff.; Schaar, RDV 2006, 1, 3; einen Überblick über die Rechtsfragen der Sicherheitsmaßnahmen gibt Breucker, NJW 2006, 1233 ff.; zu den kartellrechtlichen Problemen des Ticketverkaufs s. Kraus/Oberrauch, EuZW 2006, 199 ff.; zu den Rechtsfragen des „Public Viewing“ Diesbach/Bormann/Vollrath, ZUM 2006, 265.

² S. hierzu Roßnagel/Hornung, DÖV 2005, 983 ff.

³ Vgl. zu den datenrechtlichen Problemen Hornung, Die digitale Identität, 2005, 178 ff., 346 ff. et passim; Roßnagel/Hornung, in: Reichl/Roßnagel/Müller, Digitaler Personalausweis, 2005, 106 ff., 223 ff.; Golembiewski/Probst; Datenschutzrechtliche Anforderungen an den Einsatz biometrischer Verfahren in Ausweispapieren und bei ausländerrechtlichen Identitätsfeststellungen (Gutachten des ULD Schleswig-Holstein), abrufbar unter http://www.datenschutzzentrum.de/download/Biometrie_Gutachten_Print.pdf, 2003.

⁴ AG Frankfurt a.M., Az. 32 C 723/06 – 72 (DuD 2006, 313 f.).



Dr. Gerrit Hornung,
LL.M. in European
Law
Mitglied der Projektgruppe verfas-
sungsverträgliche
Technikgestaltung
(provet) an der
Universität Kassel

E-Mail: gerrit.hornung@uni-kassel.de

datenschutzrechtlichen Gefahren einer umfassenden Profilbildung und Persönlichkeitserfassung durch ansonsten verteilt gespeicherte personenbezogene Daten begegnet das deutsche Datenschutzrecht einem Datum immer dann mit großer Skepsis, wenn es sich potentiell als allgemeines Personenkennzeichen verwenden lässt. Das ist bei den Nummern von Identitätspapieren, die in vielen unterschiedlichen Lebensbereichen eingesetzt werden, der Fall. Dementsprechend hat auch der Gesetzgeber in §§ 17, 18 PassG und §§ 3a, 4 PersAuswG⁵ starke Einschränkungen der Verwendung von Pass- und Personalausweisnummern vorgesehen.⁶

3 Personalausweisrechtliche Zulässigkeit

An der Entscheidung des AG Frankfurt a.M. fällt zunächst auf, dass sie sich nicht damit auseinandersetzt, ob die Datenverwendung mit den genannten personalausweisrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist. Das Bundesdatenschutzgesetz ist gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG nicht anwendbar, „soweit andere Rechtsvorschriften des Bundes auf personenbezogene Daten einschließlich deren Veröffentlichung anzuwenden sind.“⁷ Eine solche Rechtsvorschrift ist § 4 PersAuswG. Dieser bestimmt in Abs. 1, dass der Personalausweis auch im nichtöffentlichen Bereich als Ausweis- und Legitimationspapier benutzt werden darf. § 4 Abs. 2 PersAuswG verbietet es jedoch, „die Seriennummern...so [zu] verwenden]..., dass mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist.“ Gemäß § 4 Abs. 3 PersAuswG darf der Personalausweis im nichtöffentlichen Bereich generell „weder zum automatischen Abruf personenbezogener Daten noch zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden“.

⁵ Die Normen sind wortgleich. Die folgenden Ausführungen zum Personalausweis sind deshalb auf den Reisepass übertragbar.

⁶ S. dazu *Medert/Süßmuth*, Personalausweisrecht, 3. Auflage 1998, § 4 Rn. 9 ff.; *Hornung* (Fn. 3), 55 f.

⁷ Vgl. dazu *Walz*, in: *Simitis*, BDSG, 5. Auflage 2003, § 1 Rn. 161 ff. Die Subsidiarität gilt auch für den vom Gericht nicht ausdrücklich, aber der Sache nach herangezogenen § 28 BDSG, s. *Simitis*, ebd., § 28 Rn. 4.

Man mag darüber streiten, ob das generelle Verbot in § 4 Abs. 2 und 3 PersAuswG noch zeitgemäß ist, das die Verwendung des Ausweises und seiner Nummer als allgemeines Personenkennzeichen verhindern soll. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung bedarf es zunehmend nicht mehr derartiger Nummern, um eindeutige Datenzusammenführungen zu ermöglichen.⁸ Andererseits zeigt gerade der vorliegende Fall, dass das Verbot eines allgemeinen Personenkennzeichens in bestimmten Fällen zumindest derzeit durchaus noch seine Funktion hat: Immerhin begründete die Verfügungsbeklagte die Notwendigkeit der Datenerhebung damit, ohne die Nummer sei eine eindeutige Identifizierung nicht möglich.

Nach dem Vortrag der Verfügungsbeklagten soll die Personalausweisnummer „im Rahmen des zweistufigen Sicherheitskonzepts“ verwendet werden, nämlich einerseits zur Überprüfung anhand der nationalen „Hooligan-Liste“, andererseits zum Vergleich des Einlass begehrenden Besuchers mit dem Kartenbesteller.⁹ Abgesehen von der Frage, ob Ersteres überhaupt möglich ist,¹⁰ können beide Datenabgleiche – je nach dem konkreten Verfahren – personalausweisrechtlich unzulässig sein. Bei der Überprüfung im Vorfeld und der Einlasskontrolle handelt es sich um eine Verwendung im nichtöffentlichen Bereich, weil keine hoheitlichen Kräfte, sondern Angestellte des DFB, beziehungsweise private Sicherheitskräfte im Einsatz sind. Dementsprechend verbietet es § 4 Abs. 2 PersAuswG, die Personalausweisnummer als Ordnungskriterium für den Abruf aus Dateien zu verwenden.

Leider geht aus dem Tatbestand der Entscheidung nicht hervor, welcher konkrete Verfahrensablauf durch die Verfügungsbeklagte geplant ist. Verallgemeinernd wäre es beispielsweise unzulässig, im Rahmen der Kontrolle am Stadioneingang oder zu einem späteren Zeitpunkt im Stadion anhand der Ausweisnummer die weiteren Daten des

Besuchers aus der Datenbank abzurufen.¹¹ Zwar ließe sich in diesem Fall etwas spitzfindig einwenden, dass das Gericht nicht über die weitere Verwendung der Personalausweisnummer, sondern nur über die Frage der Speicherung zu entscheiden hatte. Die Speicherung eines Datums zu dem Zweck seiner unzulässigen Verwendung muss jedoch selbst als unzulässig beurteilt werden. Der Lösungsanspruch ergäbe sich folglich aus § 35 Abs. 2 Nr. 1 BDSG.¹²

Personalausweisrechtlich zulässig dürfte es demgegenüber sein (so offenbar die Planung für die Weltmeisterschaft),¹³ die Personalausweisnummer in der Datei der Ticketinhaber zu speichern, bei der Kontrolle den Datensatz anhand eines anderen Ordnungskriteriums abzurufen und die gespeicherte Nummer manuell mit dem vorgelegten Ausweis zu vergleichen. Wenn der Abruf am Stadioneingang also etwa ausschließlich mittels der auf dem RFID-Chip gespeicherten – personenbezogenen¹⁴ – Ticketnummer erfolgen kann, greift § 4 PersAuswG nicht ein. Zu beachten ist allerdings, dass es keineswegs ausreicht, lediglich auf einen Abruf anhand der Personalausweisnummer zu verzichten, solange dieser technisch möglich ist. § 4 Abs. 2 PersAuswG verbietet nicht nur den Abruf selbst, sondern jede Verwendung, die dazu führt, dass dieser „möglich ist“. Es ist mit anderen Worten eine Programmgestaltung erforderlich, die es den Zugriffsberechtigten technisch unmöglich macht, die Datei nach Ausweisnummern geordnet oder gezielt nach einer Ausweisnummer zu durchsuchen.¹⁵

¹¹ S.a. *Weichert* (Fn. 1), II.

¹² Alternativ ließe sich anführen, dass die Kenntnis der Daten nicht mehr „erforderlich“ im Sinne von § 35 Abs. 2 Nr. 3 BDSG wäre, weil diese ohnehin nicht zum angestrebten Zweck verwendet werden dürften.

¹³ So zumindest *Hessische Landesregierung* (Fn. 1), 31 f.

¹⁴ Die Aussage in den Datenschutzzinformatoren der Verfügungsbeklagten (<http://fifaworldcup.yahoo.com/06/de/tickets/dpr.html>), der RFID-Chip beinhalte „keine personenbezogenen Daten“ (ebenso *Schmidt/Hanloser*, CR 2006, 75 und 76) ist nicht zutreffend. Der Chip enthält eine eindeutige Nummer, die über die Besucherdatei einem bestimmbar Betroffenen i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG zugeordnet werden kann.

¹⁵ Nach Angaben der *Hessische Landesregierung* (Fn. 1), 33, wurde dem DFB eine entsprechende Vorgabe erteilt.

4 Allgemeines Datenschutzrecht

4.1 Einwilligung

Zutreffend stützt das Gericht die Zulässigkeit der Datenverwendung nicht auf die zunächst erteilte, dann aber widerrufenen Einwilligung des Verfügungsklägers. Die datenschutzrechtliche Einwilligung nach § 4 a BDSG ist grundsätzlich frei widerruflich.¹⁶ Ein Widerruf führt zwar nicht dazu, dass die in der Vergangenheit erfolgte Datenverwendung unzulässig wird. Für die Zukunft entfällt jedoch der Rechtsgrund für die weitere Verwendung; die Daten sind – wenn ihre Speicherung nicht auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden kann – zu löschen.¹⁷

4.2 Zweckbestimmung des Vertrages

Eine solche Grundlage sieht das Gericht (ohne die Norm ausdrücklich zu nennen) in § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG. Danach ist die Datenverwendung zulässig, wenn es der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses dient. Das Gericht führt aus, diese Zweckbestimmung liege in der „Gewährleistung von störungsfreien und gefahrlosen Abläufen der WM-Spiele“.¹⁸ Dies hatte auch die Verfügungsbeklagte vorgetragen.¹⁹

Jenseits der Frage, ob im Rahmen der Stadionsicherheit die eindeutige Identifizierung jedes Besuchers erforderlich und gegebenenfalls auch ohne Verwendung der Personalausweisnummer möglich ist²⁰ und ungeachtet des Problems, ob sich die Verfügungsbeklagte angesichts der offenbar nicht erfolgten Personalisierung von 300.000 der so genannten VIP-Tickets²¹ nicht wider-

sprüchliches Verhalten entgegenhalten lassen müsste, ist die Entscheidung in diesem Punkt hoch problematisch, weil sie den Begriff der „Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses“ sehr weit fasst.

Überwiegend wird vertreten, dass die Datenverwendung dieser Zweckbestimmung dient, wenn sie zur Erfüllung der Pflichten oder zur Wahrnehmung der Rechte aus dem Vertrag erforderlich ist.²² Das bedeutet, dass im Sinne von § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG der Zweck des vorliegenden Vertrages nicht nur im Besuch eines Fußballstadions zu einem Zeitpunkt liegt, an dem dort ein bestimmtes Fußballspiel stattfindet. Auch mittelbare Zwecke wie die einem Vertragspartner obliegenden Nebenpflichten können – allerdings nur im Rahmen einer Interessenabwägung und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – die Datenverwendung legitimieren.²³

An dieser Stelle wird die in jedem Vertragsverhältnis enthaltene Nebenpflicht des Veranstalters relevant, dafür zu sorgen, dass die Rechte seiner Vertragspartner – hier der Besucher – nach Möglichkeit nicht verletzt werden. Die Sicherheit der Veranstaltung (das heißt: der Besucher und sonstigen Beteiligten) ist selbstverständlich eine wichtige Voraussetzung der Durchführung des Spiels.²⁴ Wenn die Sicherheit jedoch in generalisierender Form als (vielleicht sogar wesentlicher) Teil des Vertragszwecks definiert wird, erhält § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG eine tatbestandliche Weite, die weder der Gesetzgeber gewollt hat, noch dem objektiven Sinn und Zweck der Norm entspricht.

Das zeigt sich schon daran, dass die Verfügungsbeklagte nach der Entscheidung des Gerichts berechtigt gewesen wäre, von jedem Besucher ohne dessen Einwilligung – diese wird von § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG nicht vorausgesetzt²⁵ – die Personalausweisnummer zu erheben. Unter Berufung auf den Vertragszweck „Sicherheit“ könnten darüber hinaus weitere personenbezogene Daten über den betroffenen Stadionbesucher erhoben werden: Auch seine Vorstrafen, persönliche Beziehungen und sein sonstiges Verhalten können Aufschluss darüber ge-

ben, ob er eine Gefahr für die Sicherheit des Stadionbesuchs darstellt.²⁶

Derartige Szenarien mögen in absehbarer Zeit nicht real sein, sie wären aber in Konsequenz der Entscheidung zulässig, sofern nicht das vom Gericht sehr knapp behandelte Kriterium der objektiven Zumutbarkeit (oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) eingriffe. Die Aussage, die Verwendung der Personalausweisnummer stelle einen „gering einzuschätzenden“ Eingriff dar,²⁷ hätte zumindest der Begründung bedurft. Schließlich ist das Verbot der Verwendung der Nummer im privaten Bereich in § 4 PersAuswG Ausfluss der gesetzgeberischen Wertung, wonach die Gefahren einer Verwendung der Personalausweisnummer als allgemeines Personenkennzeichen so gravierend sind, dass ihnen schon weit im Vorfeld zu begegnen ist.²⁸

Schlussendlich sei auf die eingangs erwähnten biometrischen Daten verwiesen, die in Zukunft in allen hoheitlichen Identitätspapieren enthalten sein werden. Die Frage, ob und inwieweit private Stellen auf diese Daten zugreifen und sie zur Identifizierung verwenden dürfen, ist hoch problematisch und nach gegenwärtiger Rechtslage zu verneinen.²⁹ Ob und unter welchen Voraussetzungen dies künftig zulässig sein wird, bedarf wegen der Sensibilität biometrischer Daten der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers. Diese verfassungsrechtliche Anforderung würde überspielt, wenn infolge des Urteils des AG Frankfurt a.M. jede private Stelle, die mit der Sicherheit einer Veranstaltung betraut ist, die biometrischen Daten auf der Basis von § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG verwenden dürfte.

¹⁶ *Simitis*, in: ders. (Fn. 7), § 4 a Rn. 90 ff. m.w.N.

¹⁷ *Simitis*, in: ders. (Fn. 7), § 4 a Rn. 99; *Holz-nagel/Sonntag*, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 4.8, Rn. 67.

¹⁸ AG Frankfurt a.M., DuD 2006, 313.

¹⁹ Ebenso *Schmidt/Hanloser*, CR 2006, 75, 76 (der Verfasser *Schmidt* ist Justiziar beim Organisationskomitee Deutschland für die Weltmeisterschaft).

²⁰ Weder Erforderlichkeit noch Möglichkeit können hier erörtert werden. Ersteres hängt von einer polizeilichen Gefahrenprognose, letzteres von Faktoren wie Mehrfachnamen und Namensfehlern in Identitätspapieren ab.

²¹ *Borchers*, Ärger mit VIP-Tickets für Fußball-WM, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/73606>. Zum Zeitpunkt des Manuskriptabschlus-

ses war noch unklar, wie Organisationskomitee und Sicherheitsbehörden mit diesem Problem umgehen würden.

²² *Simitis*, in: ders. (Fn. 7), § 28 Rn. 79 ff.; *Gola/Schomerus*, BDSG, 8. Auflage, § 28 Rn. 13, jeweils m.w.N.

²³ *Gola/Schomerus* (Fn. 22), § 28 Rn. 16.

²⁴ S.a. *Breucker*, NJW 2006, 1233 f.

²⁵ *Simitis*, in: ders. (Fn. 7), § 28 Rn. 19.

²⁶ Ein Parallelproblem hierzu ist die Sammlung sämtlicher Informationen, die für die Kreditwürdigkeit einer Person relevant sind. Auch diese wäre bei einem weiten Verständnis von § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG gedeckt, der insoweit jedoch einschränkend ausgelegt werden muss, s. *Simitis*, in: ders. (Fn. 7), § 28 Rn. 94.

²⁷ AG Frankfurt a.M., DuD 2006, 313, 314.

²⁸ S.o. 2.

²⁹ S. *Hornung* (Fn. 3), 204 f. Auch dies beruht auf § 4 Abs. 2 und 3 PersAuswG.