

Universität Trier · 54286 Trier

Herrn  
Vorsitzenden des Innenausschusses des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Daniel Sieveke  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE  
  
**STELLUNGNAHME  
17/808**  
  
A09

**Fachbereich V –  
Rechtswissenschaft**



**Prof. Dr. Mark A. Zöller**

Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und  
Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie  
Wirtschaftsstrafrecht

Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches  
Strafprozessrecht und Polizeirecht (ISP)

Universitätsring 15, D-54296 Trier  
Tel. (0651) 201-2598  
Fax (0651) 201-3924  
E-Mail: zoeller@uni-trier.de

Trier, den 7. September 2018

### *Schriftliche Stellungnahme*

#### *zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

*„Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes  
über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (LT-Drs. 17/2576)“*

*im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses am 13. September 2018*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme darf ich mich herzlich bedanken. Angesichts der Kürze der mir zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit sollen sich die nachfolgenden Ausführungen auf Bemerkungen zu drei zentralen Themenbereichen des Gesetzentwurfs beschränken: die Etablierung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung (§ 23 PolG NW-E), die Kennzeichnungspflicht für in polizeilichen Dateisystemen gespeicherte Daten (§ 22b PolG NW-E) sowie die vorgeschlagenen Neuerungen für die Allgemeinen Regeln der Datenübermittlung (§ 26 PolG NW-E).

#### **I. Hypothetische Datenneuerhebung (§ 23 PolG NW-E)**

Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung betrifft die Frage, wann personenbezogene Daten, die von der Polizei ursprünglich zu einem bestimmten Zweck (z.B. im Zusammenhang mit der Abwehr einer konkreten Gefahr) erhoben worden, also dort noch vorhanden sind, auch zu vergleichbaren oder anderen Zwecken (z.B. zur Reaktion auf eine neue Gefahrensituation oder zur Strafverfolgung) genutzt oder übermittelt werden dürfen.

## 1. Der problematische Begriff der „Weiterverarbeitung“

Die Entwurfsverfasser haben sich in den §§ 22 ff. PolG NW-E für einen neuen Begriff der „Weiterverarbeitung“ von personenbezogenen Daten entschieden. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass nach Art. 3 Nr. 2 der JI-Richtlinie<sup>1</sup> unter den Oberbegriff der „Verarbeitung“ nunmehr auch der Vorgang der (erstmaligen) Erhebung von Daten fällt. Dem entspricht auch der neu gefasste § 36 Nr. 2 DSG NRW. Allerdings ist der nun für das PolG NW vorgesehene Begriff der „Weiterverarbeitung“ insofern irreführend, als er lediglich die Fortführung bzw. Perpetuierung einer bereits bestehenden Datenverarbeitungspraxis suggeriert. Schließlich bezeichnet das Adverb „weiter“ im allgemeinen Sprachgebrauch die Fortsetzung oder Fortdauer einer Bewegung bzw. Handlung.<sup>2</sup> Um die unveränderte Fortsetzung einer bestehenden Datenverarbeitungspraxis geht es aber im vorliegenden Kontext gerade nicht. Vielmehr betrifft insbesondere § 23 PolG NW-E in erster Linie die zweckändernde Nutzung von bei der nordrhein-westfälischen Polizei bereits vorhandenen personenbezogenen Daten. So kann es etwa sein, dass man Daten, die von der Polizei zur Abwehr einer konkreten Gefahrenlage erhoben worden sind, nun auch zur Abwehr einer weiteren, sich erst später ergebenden oder damit in Zusammenhang stehenden Gefahr oder zu Zwecken der Strafverfolgung nutzen möchte. Insofern ist schon mit Blick auf das Gebot gesetzlicher Bestimmtheit anzuregen, anstelle des problematischen und durch die JI-Richtlinie auch nicht europarechtlich vorgegebenen Begriffs der „Weiterverarbeitung“ im neuen PolG NW **besser** durchgehend von „**zweckgebundener**“ (§ 23 Abs. 1 PolG NW-E) und „**zweckändernder Nutzung**“ (§ 23 Abs. 2 bis 4 PolG NW-E) zu sprechen. Dafür spricht auch, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem BKAG-Urteil ausdrücklich von der „weiteren Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten“ spricht und auch der Begriff der „Datenübermittlung“ in den §§ 26 ff. PolG NW-E nach wie vor Verwendung findet.

## 2. Inhaltliche Fragen

Als zentrale Ermächtigungsgrundlage für eine Nutzung von personenbezogenen Daten über den ursprünglichen Erhebungsanlass hinaus ist § 23 PolG NW-E vorgesehen. Aus Sicht des Unterzeichners nicht zu beanstanden ist dabei die in § 23 Abs. 1 S. 1 PolG NW-E vorgesehene Bestimmung, die im Grunde eine Selbstverständlichkeit regelt und anordnet, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten **zur Erfüllung derselben Aufgabe und zum Schutz derselben Rechtsgüter oder sonstigen Rechte oder zur auf dieselben Straftaten bezogenen Gefahrenabwehr** zulässig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat im BKAG-Urteil vom 20. April 2016 insoweit ausgeführt:<sup>3</sup>

*„Der Gesetzgeber kann eine Datennutzung über das für die Datenerhebung maßgebende Verfahren hinaus als weitere Nutzung im Rahmen der ursprünglichen Zwecke dieser Daten erlauben. Er kann sich insoweit auf die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtfertigungsgründe stützen und unterliegt damit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Zweckänderung.“*

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119, 89 v. 4.5.2016).

<sup>2</sup> Vgl. Duden, Die deutsche Rechtschreibung, Stichwort „weiter“, abrufbar im Internet unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/weiter>.

<sup>3</sup> BVerfGE 141, 220 (324).

Konsequent ist es dann auch, wenn in § 23 Abs. 1 S. 3 PolG NW-E für die Weiterverarbeitung von Daten, die nach § 18 PolG NW durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen erlangt wurden, eine Gefahr i.S. des § 18 Abs. 1 POLG verlangt wird. Schließlich stellt das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich höhere Anforderungen an die Zweckbindung:<sup>4</sup>

*„Hier ist jede weitere Nutzung der Daten nur dann zweckentsprechend, wenn sie auch aufgrund einer den Erhebungsvoraussetzungen entsprechenden dringenden Gefahr oder im Einzelfall drohender Gefahr erforderlich ist. Das außerordentliche Eingriffsgewicht solcher Datenerhebungen spiegelt sich hier auch in einer besonders engen Bindung jeder weiteren Nutzung der gewonnenen Daten an die Voraussetzungen und damit Zwecke der Datenerhebung.“*

Eine Ermächtigungsgrundlage für **die zweckändernde Nutzung von personenbezogenen Daten** findet sich in § 23 Abs. 2 PolG NW-E, der dem durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung Rechnung tragen soll.<sup>5</sup> Danach gilt, dass der Gesetzgeber eine weitere Nutzung der Daten auch zu anderen Zwecken als denen der ursprünglichen Datenerhebung erlauben kann. Er hat dann aber sicherzustellen, dass dem Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch hinsichtlich der neuen Nutzung Rechnung getragen wird.<sup>6</sup> Die Ermächtigung zu einer Zweckänderung ist dabei am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Hierbei orientiert sich das Gewicht, das einer solchen Regelung im Rahmen der Abwägung zukommt, am Gewicht des Eingriffs der Datenerhebung. Informationen, die durch besonders eingriffsintensive Maßnahmen erlangt wurden, können auch nur zu besonders gewichtigen Zwecken benutzt werden.<sup>7</sup> Für Daten aus eingriffsintensiven Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen kommt es darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben neu auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln erhoben werden dürften.<sup>8</sup> Hinsichtlich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Gefahrenlage oder des Tatverdachts als bloßem Anlass für die Datenerhebung verlangt das Bundesverfassungsgericht wieder nur bei Informationen aus Wohnraumüberwachungen oder dem Zugriff auf informationstechnische Systeme Äquivalenz mit der weiteren Nutzung. Somit wird nur diesbezüglich verlangt, dass angesichts des besonderen Eingriffsgewichts solcher Maßnahme jede neue Nutzung der Daten wie bei der Datenerhebung selbst durch eine dringende Gefahr oder eine im Einzelfall hinreichend konkretisierte Gefahr gerechtfertigt sein muss.<sup>9</sup> Diesen Anforderungen wird § 23 Abs. 2 PolG NW-E im Wesentlichen gerecht.

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint demgegenüber die Ausnahmeregelung des § 23 Abs. 3 PolG NW-E. Unter Verweis auf ein angebliches „hohes polizeifachliches Erfordernis“ sowie die Parallelvorschrift des neuen § 12 Abs. 2 BKAG<sup>10</sup> wird hier der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung durchbrochen, wenn Grunddaten zwecks Identifizierung einer Person erhoben werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im BKAG-Urteil betont, dass das Kriterium der Datenneuerhebung „nicht schematisch abschließend“ gelten soll und „Gesichtspunkte der Vereinfachung und der Praktikabilität“ durchaus zu Abweichungen im Detail führen können. Allerdings müsse das Erfordernis einer Gleichgewichtigkeit der neuen Nutzung stets unberührt bleiben.<sup>11</sup> Die Entwurfsbegründung verweist insoweit schlicht darauf, dass die zweifelsfreie Klärung

<sup>4</sup> BVerfGE 141, 220 (326).

<sup>5</sup> LT-Drs. 17/2576, S. 70.

<sup>6</sup> BVerfGE 141, 220 (326 f.).

<sup>7</sup> BVerfGE 141, 220 (327).

<sup>8</sup> BVerfGE 141, 220 (327 f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 141, 220 (329).

<sup>10</sup> LT-Drs. 17/2576, S. 70.

<sup>11</sup> BVerfGE 141, 220 (328).

der Identität einer Person notwendig sei, um Identitätsverwechslungen auszuschließen und damit zu verhindern, dass Eingriffe in die Grundrechte von unbeteiligten Personen stattfinden.<sup>12</sup> Damit wird aber letztlich die Tatsache verschleiert, dass schon die zweckändernde Nutzung selbst einen – verfassungsrechtlich zu rechtfertigenden – Grundrechtseingriff darstellt,<sup>13</sup> und dies unabhängig davon, ob sie gegenüber beteiligten oder unbeteiligten Personen stattfindet. Der Verweis auf „bloße Grunddaten“ vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass darunter nahezu alle wichtigen personenbezogenen Daten wie Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit fallen. Und auch die Beschränkung auf eine Weiterverarbeitung zur Identifizierung, ist faktisch keine wirkliche Eingrenzung, weil sich jedenfalls an erfolgreiche Identifizierungen typischerweise weitere polizeiliche Maßnahmen unmittelbar anschließen. Derart weit reichende Ausnahmen vom Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung, wie sie § 23 Abs. 3 PolG NW-E vorsieht, hat das Bundesverfassungsgericht bislang schlicht nicht anerkannt. Ein durch die Entwurfsbegründung insinuiertes „Recht auf zweckbindungsfreie Nutzung von Grunddaten zur Identifizierung von Personen“ existiert auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht. Infolgedessen sollte § 23 Abs. 3 PolG NW-E – ebenso wie das problematische Regelungsvorbild in § 12 Abs. 4 BKAG – ersatzlos gestrichen werden.

## II. Kennzeichnungspflicht (§ 22b PolG NW-E)

Vom Grundsatz her begrüßenswert ist, dass in § 22b PolG NW-E nunmehr an zentraler Stelle eine einheitliche Kennzeichnungspflicht für in polizeilichen Dateisystemen gespeicherte personenbezogene Daten vorgesehen ist. Auf diese Weise kann für sämtliche polizeilichen Datenverarbeitungsmaßnahmen ein einheitlicher Schutzstandard gesichert werden. Vor allem aber kann nur durch eine Dokumentation der genauen Umstände der Datenerhebung der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung auch praktisch gewährleistet und umgesetzt werden. Zu Recht betont die Entwurfsbegründung daher den Charakter des § 22b PolG NW-E als dessen „technisch-organisatorische Folgeregelung“<sup>14</sup> dieses nun in § 23 PolG NW-E verankerten Prinzips.

Erkennbar zu weit geraten ist jedoch die Regelung in § 22b Abs. 4 PolG NW-E, die auch im Regelungsvorbild des neuen § 14 BKAG nicht enthalten ist. Danach soll eine Weiterverarbeitung oder Übermittlung ausnahmsweise auch zulässig sein, soweit in besonderen Einzelfällen eine Kennzeichnung tatsächlich nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde. Mit dieser Formulierung wird nicht in ausreichendem Maße dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit Rechnung getragen, dessen Einhaltung von Seiten des Bundesverfassungsgerichts für die Rechtfertigung der mit der zweckändernden Nutzung von personenbezogenen Daten verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zwingend gefordert wird. Danach müssen auf der Basis der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Grundrechtsbeschränkungen klar und für den Bürger erkennbar

<sup>12</sup> LT-Drs. 17/2576, S. 70 unter Verweis auf BT-Drs. 18/11163, S. 95.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (360, 391); 109, 279 (375); 110, 33 (68 f.); 125, 260 (312 f., 333); 133, 277 (372); 141, 220 (327).

<sup>14</sup> LT-Drs. 17/2576, S. 69.

sein.<sup>15</sup> Insbesondere der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen bereichsspezifisch und präzise bestimmt sein.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund fehlt es in § 22b Abs. 4 PolG NW-E an konkretisierenden Kriterien für diejenigen Fälle, in denen ein Abweichen von der Kennzeichnungspflicht zulässig ist. Das dies nur in „besonderen Einzelfällen“ möglich sein soll, stellt nur auf den ersten Blick eine Eingrenzung dar, da ohnehin über jede zweckändernde Nutzung personenbezogener Daten im konkreten Einzelfall entschieden werden muss. Nähere Kriterien für eine fehlende tatsächliche Kennzeichnungsmöglichkeit oder einen unverhältnismäßigen Aufwand lassen sich weder dem Normtext noch der Entwurfsbegründung entnehmen. Insofern wird die Entwicklung von geeigneten Kriterien und damit der Umfang der Normanwendung einseitig und umfassend den nordrhein-westfälischen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten als Teil der Exekutive überlassen. Da jede Kennzeichnung von personenbezogenen Datensätzen zwangsläufig mit einem nicht unerheblichen Mehraufwand verbunden ist, besteht so die **Gefahr, dass die Ausnahmeregelung** des § 22b Abs. 4 PolG NW-E **zum praktischen Regelfall wird**. Dies würde dann aber letztlich auch das **Prinzip der hypothetischen Datenneuerhebung aushöhlen**, welches ohne eine Kennzeichnung der erhobenen Daten technisch nicht umgesetzt werden kann. Die Folge wären unverhältnismäßige und damit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

Insofern ist zu empfehlen, § 22b Abs. 4 PolG NW-E entweder ganz zu streichen oder zumindest um normkonkretisierende und ermessensleitende Merkmale zu ergänzen.

### III. Datenübermittlung

#### 1. § 26 Abs. 1 PolG NW-E

In § 26 Abs. 1 PolG NW-E wird auch die Datenübermittlung – ebenso wie die zweckändernde Nutzung von personenbezogenen Daten – in zutreffender Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts<sup>17</sup> an das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung gebunden. **Gesetzestechnisch bzw. sprachlich** erscheint die Formulierung von § 26 Abs. 1 S. 1 PolG NRW-E, wonach die Polizei personenbezogene Daten „unter Beachtung des § 23“ übermitteln darf, jedoch **verbesserungswürdig**. Zwar legt das Bundesverfassungsgericht für die zweckändernde Nutzung von Daten und die Datenübermittlung faktisch dieselben Kriterien an. Allerdings wird eine Datenübermittlung regelmäßig eine Änderung des Verwendungszwecks zur Folge haben, während dies im Anwendungsbereich von § 23 Abs. 1 PolG NW-E gerade nicht der Fall ist. Der pauschale Verweis auf § 23 in § 26 Abs. 1 S. 1 PolG NW-E sollte daher zugunsten einer im Einzelnen ausformulierten Regelung nach dem Vorbild von § 23 PolG NRW-E aufgegeben werden, um insbesondere dem rechtsstaatlichen **Gebot der Normklarheit** zu genügen.

Viel zu weit geraten ist insbesondere der nun vorgeschlagene § 26 Abs. 1 S. 2 PolG NW-E zur Übermittlung personenbezogener Daten von **Kontakt- und Begleitpersonen** an Polizeibehörden. Im Urteil zum BKAG hat das Bundesverfassungsgericht zwar schon die Anordnung von heimli-

<sup>15</sup> BVerfGE 65, 1 (44); BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); BVerfG NJW 2009, 3293 (3294).

<sup>16</sup> BVerfGE 65, 1 (46); 113, 348 (375); 130, 151 (202).

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 141, 220 (324 ff.).

chen Überwachungsmaßnahmen auch unmittelbar gegenüber Dritten nicht schlechthin ausgeschlossen, hierfür jedoch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügende Eingrenzungen und Konkretisierungen gefordert:<sup>18</sup>

*„In Betracht kommt insoweit eine Befugnis zur Überwachung von Personen aus dem Umfeld einer Zielperson, etwa von – näher einzugrenzenden – Kontaktpersonen oder Nachrichtenmittlern. Solche Befugnisse rechtfertigen sich aus der objektiven Natur der Gefahrenabwehr und der Wahrheitsermittlung im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Ihre Erstreckung auf Dritte steht unter strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen und setzt eine spezifische individuelle Nähe der Betroffenen zu der aufzuklärenden Gefahr oder Straftat voraus. Hierfür reicht es nicht schon, dass sie mit einer Zielperson überhaupt in irgendeinem Austausch stehen. Vielmehr bedarf es zusätzlicher Anhaltspunkte, dass der Kontakt einen Bezug zum Ermittlungsziel aufweist und so eine nicht unerhebliche Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Überwachungsmaßnahme der Aufklärung der Gefahr dienlich sein wird. Eine Überwachung von Personen, die – allein gestützt auf die Tatsache eines Kontaktes zu einer Zielperson – erst versucht herauszufinden, ob sich hierüber weitere Ermittlungsansätze erschließen, ist verfassungsrechtlich unzulässig.“*

Diese Maßstäbe sind entsprechend auch auf die Übermittlung von Daten von Kontakt- und Begleitpersonen als weiterem, sich zeitlich anschließenden Grundrechtseingriff zu übertragen. Allerdings will § 26 Abs. 1 S. 2 PolG NW-E die Übermittlung solche Daten an Polizeibehörden ohne jede inhaltliche Einschränkung gestatten. Entgegen der Entwurfsbegründung entspricht dies gerade nicht der Rechtslage im aktuell geltenden § 26 Abs. 1 S. 3 PolG NW. Letzterer verweist ausdrücklich auf „die nach § 24 Abs. 4 gespeicherten Daten“ und damit auf die dort geregelten Einschränkungen für den Umgang mit Daten von Begleit- und Kontaktpersonen. Diese Einschränkungen würden nach dem Wortlaut von § 26 Abs. 1 S. 2 PolG NW-E in Zukunft vollständig entfallen. Eine solche **einschränkungslose Befugnis zur Übermittlung von personenbezogenen Daten von Kontakt- oder Begleitpersonen** ist schon deshalb evident **unverhältnismäßig**, weil speziell Begleitpersonen in keiner Weise selbst gefahrerhöhend tätig werden und somit auch keinen Aufopferungsanlass für die Duldung von Eingriffen in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht gegeben haben.

Vor diesem Hintergrund ist im schon im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG zu empfehlen, die Übermittlung von Daten über Kontakt- und Begleitpersonen an einschränkende Kriterien zu knüpfen, um das Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu vermeiden.

## 2. § 26 Abs. 3 PolG NW-E

Auch die in § 26 Abs. 3 PolG NW-E vorgeschlagene Regelung für die (Mit-)Übermittlung von Daten, deren Übermittlung eigentlich unzulässig ist, die sich aber nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand von den zulässigerweise übermittelbaren Daten trennen lassen, dürfte weder den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit noch an die Verhältnismäßigkeit polizeigesetzlicher Befugnisnormen genügen. Zwar wird die Verwendung des zu unzulässig übermittelten Teils dieser verbundenen Daten durch § 26 Abs. 3 S. 2 PolG NW-E ausgeschlossen und die datenübermittelnde Stelle nach § 26 Abs. 3 S. 3 PolG NW-E zu einer entsprechenden Information des Empfängers verpflichtet. Dies macht die erhebliche Schwere des Grundrechtseingriffs in Gestalt der faktischen Übermittlung rechtlich eigentlich nicht übermittlungsfähiger Daten aber

<sup>18</sup> BVerfGE 141, 220 (274 f.).

nicht ungeschehen. Zudem bleibt die Frage, ob der nordrhein-westfälische Gesetzgeber kompetenzrechtlich überhaupt befugt ist, in einem Landesgesetz Vorgaben für die Verwendung von personenbezogenen Daten zu machen, sofern es sich um Empfänger handelt, die (wie z.B. das Bundeskriminalamt oder das Bundesamt für Verfassungsschutz) der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen. Darüber hinaus fehlen auch hier sowohl im Gesetzestext als auch in der Entwurfsbegründung normkonkretisierende Merkmale, die dem Rechtswender Anhaltspunkte dafür geben könnten, wann von einem unverhältnismäßigen Aufwand bei der Trennung von übermittlungsfähigen und übermittlungsunfähigen Daten auszugehen ist. Somit wird – wie bei der Ausnahme von der Kennzeichnungspflicht nach § 22b Abs. 4 PolG NW-E (vgl. dazu die Ausführungen unter II.) – die Bestimmung des Anwendungsbereiches der Norm allein der Exekutive überlassen. Zudem dürfte es sich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kaum rechtfertigen lassen, Daten zu übermitteln, die einem Übermittlungsverbot unterliegen. Lassen sich übermittlungsfähige und nicht übermittlungsfähige Daten nicht oder nicht mit verhältnismäßigem Aufwand voneinander trennen, so ist der gesamte Datensatz nicht übermittlungsfähig. Richtigerweise ist somit der dem § 26 Abs. 3 PolG NW-E zugrundeliegende Normbefehl umzukehren.

Insofern ist zu empfehlen, § 26 Abs. 3 PolG NW-E dahingehend zu ändern, dass eine Übermittlung von in Akten verbundenen personenbezogenen Daten generell ausscheidet, wenn sich darunter auch Daten befinden, die nicht übermittelt werden dürfen. Ggf. kann man solche Fallkonstellationen auch über das Übermittlungsverbot des § 26 Abs. 5 S. 1 PolG NW-E lösen, da hier die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person regelmäßig das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen dürften.

### 3. § 26 Abs. 7 PolG NW-E

Hinzuweisen ist schließlich auf die geplante Neuregelung in § 26 Abs. 7 PolG NW-E. Auch hier stellt sich die Frage, ob der Landesgesetzgeber nach dem sog. „Modell der doppelten Tür“ des Bundesverfassungsgerichts<sup>19</sup> dem Empfänger der Daten überhaupt kompetenzrechtlich bereits derart detaillierte Vorgaben für die Verwendung der übermittelten Daten auferlegen darf oder dies nicht den gesetzlichen Regelungen über die Aufgaben und Befugnisse der datenempfangenden Stelle vorbehalten bleiben muss. Dies gilt vor allem dann, wenn der Datenempfänger, sei es, weil es sich z.B. um eine Behörde des Bundes oder eines anderen Bundeslandes handelt, nicht der Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen unterliegt. Hinzu kommt, dass sich durch die pauschale Verweisung auf die „Beachtung des § 23“ in § 26 Abs. 7 S. 2 PolG NW-E im Hinblick auf die Normbestimmtheit dieselben Probleme stellen wie im Rahmen von § 26 Abs. 1 S. 1 PolG NW-E (vgl. dazu die Ausführungen unter 1.).

Trier, den 7. September 2018



PROF. DR. MARK A. ZÖLLER

---

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 130, 151 (184).