

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/5841 – „Persönliche Daten von unschuldig Verfolgten müssen sicher und für die Betroffenen nachprüfbar gelöscht werden“

Anhörung des Rechtsausschusses am 13. März 2024

I. Gegenstand der Stellungnahme

Mit Schreiben vom 27. November 2023 wurde der Unterzeichner um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP vom 12. September 2023 mit dem Titel „Persönliche Daten von unschuldig Verfolgten müssen sicher und für die Betroffenen nachprüfbar gelöscht werden“ (Drs. 18/5841) aufgefordert.

Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Anhörung des Rechtsausschusses am 13. März 2024 wird wie folgt Stellung genommen:

II. Kontext des Antrags

Vor dem Hintergrund des Berichts der Landesbeauftragten für den Datenschutz in Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2022 besteht aus Sicht der antragstellenden Fraktion der FDP Anlass zu der Annahme, dass die Lösungspraxis personenbezogener Daten unschuldig verfolgter Personen in polizeilichen Datenbanken nicht gesetzeskonform ablaufe.

Dies betreffe zum einen die (weitere) Speicherung im Falle eines sog. „Restverdachts“, dessen Überprüfung sich als praktisch problematisch erweise, zum anderen eine fehlende Transparenz hinsichtlich der Frage, welche Informationen über die eigene Person in entsprechenden Datenbanken gespeichert seien (und blieben). Die Antragsteller sehen darin einen erheblichen Grundrechtseingriff. Die (automatisierte) Löschung (nach Ablauf einer bestimmten Speicherdauer) müsse den Regelfall darstellen.

Die Formulierung des vorgeschlagenen Beschlusses sieht vor, dass der Landtag die Landesregierung beauftragt,

1. eine Regelung im Polizeigesetz zu schaffen, nach der die Löschung personenbezogener Daten ehemals Beschuldigter als Regelfall normiert wird und nach einem festgelegten Zeitablauf automatisch erfolgt. Die fortdauernde Speicherung ist als Ausnahmefall, der einer besonderen Begründung bedarf, festzuschreiben.
2. eine Regelung im Polizeigesetz zu schaffen, die sicherstellt, dass Beschuldigte bürokratiearm in einem automatisierten Verfahren darüber informiert werden, welche polizeiliche Stelle in welchem Umfang personenbezogene Daten über sie gespeichert hat.
3. eine Zentralstelle zu schaffen, der gegenüber Betroffene ihre Auskunfts- und Löschungsansprüche durchsetzen können.

III. Rechtliche Würdigung

Die Forderungen des Antrags erscheinen mit Blick auf die Bedeutung und Funktion des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zwar *prima facie* als grundsätzlich sachgerecht und unterstützenswert; dies gilt namentlich für die Einordnung einer (automatisierten) Löschung personenbezogener Daten als Regelfall mit eng begrenzten Ausnahmetatbeständen, für die „bürokratiearme“ Unterrichtung von Beschuldigten über gespeicherte Daten und für einen leichten Zugang zur Geltendmachung entsprechender Auskunfts- und Löschungsansprüche. Eine Befassung des Landtags mit derartigen rechtlichen und rechtspolitischen Überlegungen ist damit durchaus als sinnvoll zu erachten. Die Vorschläge des Antrags zur Umsetzung begegnen aber verschiedenen Bedenken.

1. Automatische Löschung als Regelfall

Der erste Vorschlag sieht die Schaffung einer Regelung im Polizeigesetz (also im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – PolG NRW) vor, nach der die Löschung personenbezogener Daten „ehemals Beschuldigter“ als Regelfall normiert wird und nach einem festgelegten Zeitablauf automatisch erfolgt.

Gewissen Zweifeln unterliegt bereits, ob eine solche Regelung kompetenzrechtlich im PolG NRW richtig verortet wäre. Es geht um personenbezogene Daten „ehemals Beschuldigter“, also von Personen, die Beschuldigte in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nach Maßgabe der StPO gewesen sind. Für die Datenverarbeitung im Zusammenhang mit Strafverfahren enthält allerdings die StPO selbst differenzierte Bestimmungen: In § 483 StPO geht es um die Datenverarbeitung für Zwecke des Strafverfahrens, in § 484 StPO um die Datenverarbeitung für Zwecke künftiger Strafverfahren und in § 485 StPO um die Datenverarbeitung für Zwecke der Vorgangsverwaltung. Löschungsbestimmungen hinsichtlich der nach diesen Vorschriften erhobenen Daten finden sich in § 489 StPO. Damit hat der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das „Strafverfahren“ bzw. das „gerichtliche Verfahren“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nach Einschätzung des Unterzeichners abschließend Gebrauch gemacht; für ergänzende Regelung im PolG

NRW könnte deshalb kein Raum mehr bestehen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Antrag der Fraktion der FDP sich auf die Fälle eines „Restverdachts“ bezieht, über den die zuständigen Staatsanwaltschaften die Polizeibehörden unterrichten und die eindeutig (ausschließlich) Bezug zum repressiven Handlungsfeld der Polizei aufweisen. Es bedarf daher der Klärung, welchen Zwecken die weitere Speicherung bei einem „Restverdacht“ dienen soll. Geht es um die Speicherung für Zwecke künftiger Strafverfahren, greift § 484 Abs. 4 StPO, der anordnet, dass sich die Verarbeitung personenbezogener Daten für diese Zwecke (ausgenommen die Verarbeitung für Zwecke eines Strafverfahrens) nach den Polizeigesetzen richtet. Für Fälle einer Zweckänderung, also einer geplanten Nutzung der gespeicherten Daten für andere Zwecke als solche der Strafverfolgung, besteht eine einschlägige Regelung in § 481 StPO (Verwendung personenbezogener Daten für polizeiliche Zwecke).

Besteht ein „Restverdacht“, geht es bei einer aufgabenbezogenen Betrachtung aber gerade nicht darum, möglicherweise das (abgeschlossene) Strafverfahren wieder aufzugreifen und die Daten (nochmals) für dieses zu verwenden. Im Fokus steht vielmehr der Gedanke einer „Wiederholungsgefahr“; damit geht es vor allem um Zwecke künftiger Strafverfahren, so dass das Landespolizeirecht anzuwenden ist. Das PolG NRW enthält eine Regelung zur Speicherung rechtmäßig erlangter personenbezogener Daten in § 22 Abs. 1 PolG NRW. Danach kann die Polizei diese Daten in Akten und Dateisystemen speichern,

„soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zu einer zeitlich befristeten Dokumentation oder zur Vorgangsverwaltung erforderlich ist“.

Nach § 22 Abs. 3 S. 1 PolG NRW ist die Speicherung allerdings unzulässig, wenn die betroffene Person rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen sie unanfechtbar abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt wird, wenn sich aus den Gründen der Entscheidung ergibt, dass die betroffene Person die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat. Satz 2 regelt:

„Sollte eine Speicherung wegen eines Restverdachts einer Straftat weiterhin zulässig sein, ist dessen Gewicht und der Grad des Verdachts zu dokumentieren.“

Damit finden sich im PolG NRW Bestimmungen zu einer fortgesetzten Speicherung bei einem „Restverdacht“.

Weitere spezifische Vorschriften hinsichtlich der wegen „Restverdachts“ fortgesetzt gespeicherten Daten sind im PolG NRW dann allerdings nicht vorhanden. Die Voraussetzungen für eine Speicherung müssen gewissermaßen im „Umkehrschluss“ aus § 22 Abs. 3 S. 1 PolG NRW abgeleitet werden: Ein die weitere Aufbewahrung rechtfertigender „Restverdacht“ ist dann anzunehmen, wenn sich aus den Gründen der Entscheidung eben nicht zweifelsfrei ergibt, dass die betroffene Person die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat, sondern sich aus den Gründen ergibt, dass sie die Tat dennoch begangen haben könnte.

Es wäre vor diesem Hintergrund der nicht geglückten Formulierung des § 22 Abs. 3 PolG NRW tatsächlich sinnvoll, den Begriff des „Restverdachts“ normativ klarer zu bestimmen und zudem explizit festzuschreiben, dass ein solcher zur Zulässigkeit der (weiteren) Speicherung führt.

Zudem sollte die Voraussetzung einer Wiederholungsgefahr ausdrücklich normiert werden; eine solche ist erforderlich, damit die fraglichen Informationen zu Gefahrenabwehrzwecken weiterhin gespeichert werden dürfen, weil ohne eine solche Wiederholungsgefahr die präventiv-polizeiliche Rechtfertigung des in der Speicherung liegenden Eingriffs nicht gegeben wäre. Das Vorliegen einer Wiederholungsgefahr wird auch nicht durch den „Restverdacht“ und die entsprechende Mitteilung der Staatsanwaltschaft indiziert, sondern ist durch die Polizei im Einzelfall eigenständig zu bewerten und festzustellen.

Für den Fall der Kombination aus „Restverdacht“ und Wiederholungsgefahr greifen sodann die allgemeinen Vorschriften über die Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Weiterverarbeitung von Daten in § 32 PolG NRW. Dessen Abs. 1 S. 1 verweist auf § 54 i.V.m. § 50 Abs. 3 – 5 DSGVO NRW. Das Zusammenwirken dieser Bestimmungen führt tatsächlich dazu, dass bei bestehendem „Restverdacht“ eine Löschung nicht automatisiert nach Ablauf einer bestimmten Zeitdauer eintritt.

Stattdessen sind nach § 22 Abs. 2 S. 2 und S. 3 PolG NRW je nach „Speichermedium“ regelmäßige Prüfungstermine bzw. Aufbewahrungsfristen festzulegen. Das normative System des § 22 PolG NRW sieht also bei rechtmäßig erhobenen und gespeicherten Daten gerade keine turnusmäßige Löschung vor. Dies ist eine gesetzgeberische Entscheidung, die auch den Interessen und Bedarfen der Polizeibehörden Rechnung trägt. Diesbezüglich nun für den Fall eines „ehemals Beschuldigten mit Restverdacht und Wiederholungsgefahr“ punktuell durch eine automatisierte Löschung nach Ablauf einer normativ festgesetzten Höchstspeicherdauer zu durchbrechen, erscheint im Ergebnis als wenig sachgerecht. Mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sind diese Personen nicht grundsätzlich schutzbedürftiger als andere Personen, über die Daten in polizeilichen Datenbanken niedergelegt sind. Der verfassungsrechtlich aus Art. 103 Abs. 2 GG herzuleitende Grundsatz des „*in dubio pro reo*“ bzw. die Unschuldvermutung schlagen hier nicht durch, weil es nicht um den Umgang mit der fraglichen Person im Strafverfahren geht. Auch der an die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG anzubindende Gedanke eines Anspruchs auf Resozialisierung greift nicht, weil mit dem bestehenden „Restverdacht“ Anlass für die Annahme besteht, dass die Informationen für die polizeiliche Aufgabenerfüllung (etwa auch nach einer Zweckänderung der Daten im gefahrenabwehrbezogenen Handlungsfeld) künftig noch benötigt werden.

Das mit § 22 PolG NRW geschaffene Datenspeicher- und -löschkonzept mag im Detail bzw. in der praktischen Umsetzung verbesserungsbedürftig oder gar kritikwürdig sein (z. B. die sich in der Praxis möglicherweise gravierend „speicherdauer verlängernd“ auswirkende sog. „Mitzieh“-Klausel in § 22 Abs. 2 S. 7 PolG NRW) sein – die Regelung einer automatisierten Löschung für die „ehemals Beschuldigten“ stellte gleichwohl eine verfassungsrechtlich zwar zulässige, aber nicht gebotene, bei nur punktueller Normierung zudem gleichheitsrechtlich bedenkliche Durchbrechung des gesetzlichen Regelungsmodells dar.

Nach alledem ist davon abzuraten, die im Beschlussvorschlag des Antrags der FDP-Fraktion vorgesehene automatisierte Löschung normativ umzusetzen.

2. Informationspflicht der Polizei hinsichtlich des gespeicherten Datenbestands

Der zweite Vorschlag, mit einer Regelung im PolG NRW sicherzustellen, dass Beschuldigte bürokratiearm in einem automatisierten Verfahren darüber informiert werden, welche polizeiliche Stelle in welchem Umfang personenbezogene Daten über sie gespeichert hat, liest sich aus einem „Datenschutzblickwinkel“ zunächst überzeugend. Aus der Formulierung ist nicht eindeutig ersichtlich, ob sich dieser Vorschlag lediglich auf „ehemals Beschuldigte“ mit „Restverdacht“ beschränken oder sich aber auf alle Beschuldigten beziehen soll. Im Kontext des Antrags wird von ersterem ausgegangen, obwohl der Wortlaut der Beschlussfassung anderes suggeriert.

Die vorgeschlagene gesetzliche Pflicht wird sich schon praktisch kaum umsetzen lassen. Offenbar ist ja vorgesehen, dass die polizeilichen Stellen, die Normadressaten wären, gewissermaßen jeden (ehemals) Beschuldigten von Amts wegen etwa in der Art eines „Auszugs“ umfassend über sämtliche über ihn gespeicherten Daten unterrichten sollen. Die Umsetzung ist vermutlich so gedacht, dass einem Beschuldigten unmittelbar nach Beendigung dieser Eigenschaft eine Aufstellung der über ihn weiterhin gespeicherten Informationen auszuhändigen oder sonst zu übermitteln wäre.

Eine solche Regelung liefe dem bestehenden Datenschutzkonzept in erheblicher Weise zuwider. Zwar regelt das PolG NRW eine Reihe von Benachrichtigungs- und Informationspflichten, und es besteht ein Anspruch, auf eigene Anfrage Angaben über die gespeicherten Informationen zu erhalten. Diese Informationen sind aber nicht in einer zentralen Datenbank zusammengeführt und sodann abruf- und auswertbar; und ob eine solche Zusammenführung von Datenbeständen in Verbindung mit einer automatisierten Abfragemöglichkeit mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Analyse polizeilicher Dateien überhaupt verfassungsrechtlich zulässig wäre, müsste eingehend untersucht werden.

Jedenfalls aber würde die Zusammenstellung der gespeicherten Daten für (ehemals) Beschuldigte einen erheblichen praktischen Aufwand für die zuständigen Behörden zur Folge haben. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil einem solchen Beschuldigten – selbstverständlich – nicht sämtliche über ihn gespeicherten Informationen zugänglich gemacht werden können. Solche Daten können aus ganz unterschiedlichen Gründen der Geheimhaltung unterliegen: Es können verdeckte polizeiliche Maßnahmen beeinträchtigt oder vereitelt werden, Rechte und Rechtsgüter Dritter können gefährdet sein, usw. Auch wenn im Falle eines ehemals Beschuldigten solche Aspekte nur vereinzelt relevant wären, können die Polizeibehörden jedenfalls nicht „ungeprüft“ alle vorhandenen Informationen mitteilen – es müsste also jeweils eine eingehende Einzelprüfung erfolgen.

Diesen Erwägungen ist die Überlegung gegenüberzustellen, welchen Nutzen eine Aufstellung der gespeicherten Informationen für den (ehemals) Beschuldigten haben könnte. Für die Wahrnehmung seiner Beschuldigtenrechte, über die er aufzuklären ist, sind sie im Regelfall nicht erforderlich. Würde man nur darüber informieren, dass Informationen über ihn gespeichert sind, nicht aber welche („hit“-/„no hit“-System), ist der Nutzwert noch weiter abgesenkt. Zudem ist es dem Beschuldigten unbenommen, sich selbst danach zu erkundigen, ob (weiterhin) Informationen über ihn gespeichert sind, und gegebenenfalls welche.

Diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass dies umständlich sein könne, ist als Argument für den Vorschlag des Antrags außerordentlich „schwach“ – man wird schon verlangen können, dass ein Beschuldigter, der über seine Rechte informiert ist, diese auch selbsttätig wahrnehmen kann. Einer informatorischen „Vollservicementalität“ sollte kein Vorschub geleistet werden. Schließlich wäre das Verhältnis zwischen einer allgemeinen Unterrichtungspflicht und den Benachrichtigungen über einzelne Maßnahmen gesetzlich zu klären.

Der Vorschlag des Antrags kann daher nicht unterstützt werden. Zu erwägen wäre allerdings eine „punktuell“ wirkende Mitteilungspflicht – es ließe sich für den Fall einer fortgesetzten Speicherung nach Bejahung eines „Restverdachts“ und einer Wiederholungsgefahr eine Benachrichtigung des Beschuldigten über diesen „Einzeltatbestand“ vorsehen. Dies trüge dem Gedanken Rechnung, dass z. B. ein rechtskräftig Freigesprochener darauf vertraut, dass alle über ihn gespeicherten personenbezogenen Daten gelöscht werden, gleichwohl aber eine weitere Speicherung vorgenommen wird.

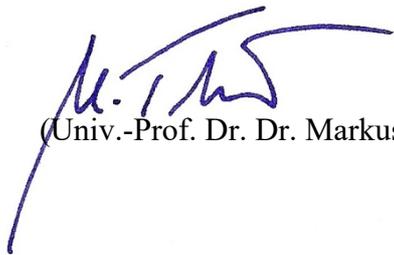
3. Schaffung einer Zentralstelle

Nicht überzeugend ist schließlich der Vorschlag einer Zentralstelle, der gegenüber Betroffene ihre Auskunfts- und Löschungsansprüche durchsetzen können. Zwar könnte es durchaus sachgerecht sein, diesbezüglich einen „*single point of contact*“ vorzusehen; es greifen aber hier die Bedenken durch, die oben gegenüber einer umfassenden Unterrichtungspflicht der Polizeibehörden geäußert worden sind. Es müssten alle Datenbestände auslesbar zusammengeführt werden.

Darüber hinaus müsste die Zentralstelle entweder die entsprechenden Eingaben der Betroffenen an die dateiführenden Stellen weiterleiten, wobei fraglich bliebe, welche Stelle über die Berechtigung des Anspruchs zu entscheiden hätte. Mit der entsprechenden Weitergabe von Anträgen, Informationen usw. wären wiederum weitere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden. Oder die Zentralstelle müsste die entsprechenden Ansprüche unmittelbar selbst erfüllen können; dazu müsste sie etwa Zugriff auf die Dateisysteme mit entsprechenden „Lese- und Schreibberechtigungen“ haben.

All dies erscheint praktisch kaum umsetzbar und ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten; es stehen auch dem (ehemals) Beschuldigten genügend Möglichkeiten zur Verfügung, Kenntnis über die über ihn gespeicherten Informationen zu erlangen.

Münster, den 1. März 2024


(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)