

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/573

A14

**Landesbeauftragte
für Datenschutz und Informationsfreiheit
des Landes Nordrhein-Westfalen**



LDI NRW, Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf

Datum: 23. Mai 2023

Der Präsident
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Aktenzeichen
202.4.3.0-3174/23

Telefon 0211 38424-101

per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Löschung von Daten als Ergebnis staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen unter Betrachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Vorlage 18/1027

Anhörung des Rechtsausschusses am 5. Juni 2023

Ihr Schreiben vom 3. Mai 2023, Ihr Zeichen: I.A.2 / A 14

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen.

Die Anhörung greift ein Thema auf, das Gegenstand meines Berichts war. Ich möchte kurz die wesentlichen Aspekte daraus meiner Stellungnahme voranstellen:

Damit der Datenbestand der Polizei aktuell und inhaltlich richtig geführt wird, ist es notwendig, dass die Staatsanwaltschaften nach Abschluss des Verfahrens Informationen über den Verfahrensausgang an die Polizei übermitteln. Erst dies versetzt die Polizeibehörden in die Lage, den Datenbestand zu aktualisieren und nötigenfalls auch zu korrigieren. Letzteres ist beispielsweise dann notwendig, wenn im Strafverfahren festgestellt wurde, dass eine Person eine ihr zur Last gelegte Straftat nicht begangen hat. In diesen Fällen darf die Person nicht länger als Beschuldigte*r geführt werden.

Kavalleriestraße 2-4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 38424-0
poststelle@ldi.nrw.de



Die Polizei muss die ihr von den Staatsanwaltschaften übermittelten Informationen zum Anlass nehmen, den eigenen Datenbestand zu überprüfen, nötige Korrekturen vorzunehmen und für solche Daten, die weiter vorgehalten werden dürfen, rechtmäßige Lösch- bzw. Aussonderungsprüffristen festzusetzen. Insbesondere letzteres bereitet der Polizei in der Praxis Schwierigkeiten, wenn eine Person zwar nicht verurteilt, der Strafverdacht jedoch auch nicht zweifelsfrei ausgeräumt wurde. Wenn ein solcher Restverdacht fortbesteht, hängt es unter anderem von dessen Art und Umfang ab, ob und wie lange eine Fortspeicherung der Person als ehemals Beschuldigte*r einer Straftat für die künftige Aufgabenerfüllung der Polizei weiter zulässig ist. Hierüber ist jeweils mittels Entscheidung im Einzelfall zu befinden.

Mängel, die zu einem fehlerhaften Datenbestand der Polizei führen, können im Zusammenhang mit Verfahrensrückmeldungen also sowohl in der nicht erfolgten Berichtigung als auch in einer unzulässig langen Fortspeicherung für künftige Aufgaben liegen. Die Ursachen für diese Mängel können sowohl auf Seiten der Staatsanwaltschaften (fehlende Übermittlung der Verfahrensausgänge) als auch auf Seiten der Polizei (unterlassene Berücksichtigung der Verfahrensrückläufer oder Fehlbeurteilung der Zulässigkeit einer weiteren Speicherung) liegen.

Zu den Fragen der Anhörung nehme ich wie folgt ergänzend Stellung:

1. Wie bewerten die Sachverständigen unter Berücksichtigung der Hinweise der Landesdatenschutzbeauftragten im Bericht von 2022 auf den Seiten 52-55, dass Daten von Bürgerinnen und Bürgern nicht gelöscht werden, die eigentlich zu löschen wären?

Antwort:

Mit der nicht erfolgten Korrektur bzw. Löschung von Daten bei Sicherheitsbehörden wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen verletzt. Die Betroffenen sind dadurch dem Risiko ausgesetzt, dass sie bei polizeilichen Maßnahmen mindestens kritischer betrachtet werden als Personen, zu denen die Polizei keine Daten gespeichert hat. Beispielsweise können im Rahmen von Verkehrskontrollen Daten abgerufen werden, die das Verhalten der Polizist*innen in für die betroffene Person nachteiliger Weise beeinflussen, indem verstärkte



Nachfragen erfolgen, zu denen sonst keine Veranlassung bestanden hätte. Denkbar wäre auch, dass die Polizei eine Person, die Zeug*in einer Straftat ist, allein deswegen auch als Täter*in in Betracht zieht, weil sie fehlerhaft noch als Beschuldigte*r einer anderen Straftat gespeichert ist. Diese Grundrechtsverletzungen sind schwerwiegend. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um Daten handelt, deren Unwahrheit zwischenzeitlich festgestellt wurde, deren Korrektur in den polizeilichen Datenbeständen jedoch (noch) nicht erfolgt ist. Mit der Zunahme der Nutzung von Datenanalysesoftware wird diese Problematik weiter verschärft.

2. Genügen die Erlasse des Justizministeriums vom 03.08.2022 und vom 18.01.2023, um die Löschung von nicht zu speichernden Daten sicherzustellen, so dass keine Grundrechtsverstöße eintreten?

Antwort:

Die Erlasse stellen einen wichtigen Schritt dar. Durch die Klarstellung der Übermittlungspflichten der Staatsanwaltschaften und die erneute Sensibilisierung der Staatsanwält*innen steigt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass die erforderlichen Verfahrensrückmeldungen in der Praxis auch tatsächlich in jedem Fall erfolgen.

Gleichzeitig berate ich parallel das Ministerium des Innern NRW hinsichtlich des Umgangs mit den Verfahrensrückläufern sowie der damit verbundenen Einschätzung des Restverdachts. Auch dort dringe ich auf eine Klarstellung zum Vorgehen sowie die verstärkte Sensibilisierung der Bediensteten. Eine Rückmeldung durch das Innenministerium steht derzeit noch aus.

Eine weitere Problematik besteht darin, dass § 482 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) lediglich eine Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens vorsieht. Eine Mitteilung der Entscheidung selbst oder der wesentlichen Gründe ist nicht vorgesehen. Diese Informationen sind in Fällen eines verbleibenden Restverdachts für die Polizeikräfte jedoch regelmäßig erforderlich, um die Speicher- bzw. Aussonderungsprüffristen im Einzelfall korrekt festlegen zu können. Mangels gesetzlicher Verpflichtung muss die Polizei sich die Gründe für die Entscheidung im Einzelfall anfordern. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, was bei der Vielzahl der



Verfahren in der Praxis mitunter dazu führen kann, dass die Anforderung unterlassen und die Einschätzung anhand der vorhandenen Informationen getroffen wird.

23. Mai 2023

Seite 4 von 8

Das Ministerium der Justiz NRW hat eine freiwillige regelmäßige Übermittlung der tragenden Gründe für die Entscheidung selbst in den Restverdachtsfällen abgelehnt. Dies wurde wie folgt begründet: *„Dem steht nach meiner Rechtsansicht § 482 Abs. 2 Satz 1 StPO entgegen. Die Strafprozessordnung unterscheidet scharf zwischen der Übermittlung von Auskünften von Amts wegen (in § 477 und § 482 Abs. 2 Satz 1 StPO) und der Übermittlung auf Ersuchen oder Erfordern. Eine Absprache genereller Art würde diese Systematik unterlaufen. Über ein polizeiliches Ersuchen hat die Staatsanwaltschaft zudem aufgrund einer Ermessensentscheidung zu entscheiden, bei der sie auch entgegenstehende datenschutzrechtliche Belange, wie etwa schwerwiegende Interessen sonstiger Personen, zu berücksichtigen hat (vgl. Köhler in Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 65. Aufl. 2022, § 482 Rn. 1). Angesichts der Vielzahl der jährlich mangels Tatnachweises eingestellten Ermittlungsverfahren (im Schnitt zuletzt etwa 320.000 Verfahren) wäre eine ‚flächendeckende‘ Prüfung, die über die korrekte Auswahl der Erledigungskennziffer hinausgeht, mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand in der ohnehin angespannten Dezernatsarbeit verbunden.“¹*

Dieses Problem ist damit noch nicht gelöst. Abhilfe könnte eine Klarstellung der Übermittlungspflichten in § 482 Abs. 2 StPO und/oder ggf. in den Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) schaffen. Da es sich bei der StPO um ein Bundesgesetz handelt, ist der Bundesgesetzgeber zuständig.

3. In der Entscheidung des BVerfG vom 16.2.2023 wurde auf die Problematik hingewiesen. Darin heißt es: „Denn es können sich softwaregestützt neue Möglichkeiten einer Vervollständigung des Bildes von einer Person ergeben, wenn Daten und algorithmisch errechnete Annahmen über Beziehungen und Zusammenhänge aus dem Umfeld der Betroffenen einbezogen werden. Der Grundsatz der Zweckbindung könnte dem Eingriffsgewicht dann für sich genommen nicht hinreichend Rechnung tragen. Insgesamt ist die Methode automatisierter Datenanalyse oder -

¹ Schreiben vom 3. August 2022, Az. 1552 – III.6.



auswertung umso eingriffsintensiver, je breitere und tiefere Erkenntnisse über Personen dadurch erlangt werden können, je höher die Fehler- und Diskriminierungsanfälligkeit ist und je schwerer die softwaregestützten Verknüpfungen nachvollzogen werden können.“

Wo liegen nach Ansicht der Sachverständigen die verfassungsrechtlichen Probleme in Bezug auf die Nichtlöschung von Daten, was die Landesdatenschutzbeauftragte in ihrem Bericht auf den Seiten 52 – 55 kritisiert?

Antwort:

Gegenstand des Urteils des BVerfG vom 16. Februar 2023 waren Datenanalyseprogramme der Polizei. Hierzu hat das Gericht festgestellt, dass deren Eingriffsgewicht in die Grundrechte der Menschen, deren Daten mittels dieser Software verarbeitet werden, insbesondere von Art und Umfang der verarbeiteten Daten und der Art der verwendeten Analysemethoden/n abhängt. Je mehr Daten mit umso effektiverer Technik verarbeitet werden, umso größer sei das Risiko für die Personen, deren Daten verarbeitet werden, in den Fokus von Ermittlungen zu geraten. Besonders problematisch wird genau dies dann, wenn Daten von Behörden verarbeitet werden, die sie zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr haben dürften bzw. wenn die Unrichtigkeit dieser Daten an anderer Stelle bereits festgestellt wurde (siehe dazu Antwort zu 1.).

Werden solche bei mehreren Stellen unrechtmäßig (noch) gespeicherte Daten mit einer Analysetechnik verknüpft, kann ein völlig verfälschtes Bild einer Person entstehen. Hier wird besonders deutlich, wie grundrechtsrelevant ein stets aktuell gehaltener wahrheitsgemäßer Datenbestand der Sicherheitsbehörden ist.

4. In der Entscheidung des BVerfG heißt es weiter: „Dem Wortlaut nach lassen sie (Anm.: die Regelungen in den beiden Polizeigesetzen) zudem sehr weitreichende Methoden der automatisierten Datenanalyse und -auswertung zu. Der Gesetzgeber hat nicht eingegrenzt, welche Methoden der Analyse und Auswertung erlaubt sind. Die angegriffenen Vorschriften ermöglichen auch ein „Data-Mining“ bis hin zur Verwendung selbstlernender Systeme (KI). Dabei sind insbesondere auch offene Suchvorgänge zulässig. Die Datenauswertung oder -analyse darf darauf



zielen, allein statistische Auffälligkeiten in den Datenmengen zu entdecken, aus denen dann, möglicherweise auch mit Hilfe weiterer automatisierter Anwendungen, weitere Schlüsse gezogen werden. Die Vorschriften schließen auch bezüglich der erzielbaren Suchergebnisse nichts aus. Nach dem Wortlaut könnte das Suchergebnis in maschinellen Sachverhaltsbewertungen bestehen – bis hin zu Gefährlichkeitsaussagen über Personen im Sinne eines „predictive policing“. Es könnten also mittels Datenanalyse oder -auswertung neue persönlichkeitsrelevante Informationen erzeugt werden, auf die ansonsten kein Zugriff bestünde. Diese potenzielle Weite erzielbaren neuen Wissens wird auch nicht durch eingriffsmildernde Regelungen zu dessen Verwendung flankiert.

Wo liegen nach Ansicht der Sachverständigen die verfassungsrechtlichen Probleme in Bezug auf die Nichtlöschung von Daten, was die Landesdatenschutzbeauftragte in ihrem Bericht auf den Seiten 52 – 55 kritisiert?

Antwort:

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

5. Wie ist am ehesten verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaften die Vorgaben der Landesdatenschutzbeauftragten beachten und erforderliche Daten gelöscht werden?

Antwort:

Neben der Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen hinsichtlich der Verfahrensrückmeldungen an die Polizei wäre es förderlich, wenn die Staatsanwaltschaften in den Fällen mit verbleibendem Restverdacht freiwillig oder aufgrund einer geänderten rechtlichen Verpflichtung von Amts wegen und ohne separate Aufforderung durch die Polizei die gesamte Entscheidung bzw. jedenfalls die tragenden wesentlichen Gründe mitteilen würden. Dies würde der Polizei die in der Praxis arbeitsaufwändigen Rückfragen ersparen, deren Beantwortung auch den Staatsanwaltschaften zusätzlichen Aufwand bereiten dürfte.



- 6. Benötigen wir ein spezielles Datenverarbeitungsgesetz in NRW, aus dem sich für den Bürger auch die Rechte auf Löschung ergeben, in dem eine gesetzliche Definition des Begriffs „Restverdacht“ verankert ist, in dem Löschfristen gesetzlich verankert sind?**

Antwort:

Ich sehe diese Notwendigkeit nicht. Die gesetzlichen Vorgaben sind grundsätzlich ausreichend. Die von mir vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich allein auf das Verfahren. Sie würden aus meiner Sicht zugleich eine Erleichterung in der Praxis für die Polizei und für die Staatsanwaltschaften bedeuten.

- 7. Ist es aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geboten, dass der Beschuldigte nach Abschluss eines Strafverfahrens darüber in Kenntnis gesetzt wird, ob und in welchem Umfang seinen Daten polizeilich gespeichert bleiben oder gelöscht werden?**

Antwort:

Eine solche Regelung wäre aus meiner Sicht zur Steigerung der Transparenz jedenfalls von Vorteil. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Beschuldigte eines Strafverfahrens im Falle einer Einstellung des Verfahrens von Gesetzes wegen gar nicht in jedem Fall davon erfahren, dass gegen sie überhaupt ein Strafverfahren geführt wurde.

- 8. Ist es für einen effektiven Rechtsschutz geboten, dass die öffentliche Verwaltung im Land NRW eine Zentralstelle einrichtet, die dem Beschuldigten zur Auskunft über die gespeicherten Daten/Löschung von Daten nach Abschluss eines Strafverfahrens verpflichtet ist und der gegenüber ein Löschungsanspruch besteht und auch durchgesetzt werden kann?**

Antwort:

Eine zentrale Anlaufstelle würde für die Betroffenen jedenfalls eine deutliche Erleichterung darstellen. Gegenwärtig müssen Auskunfts- und Löschungersuchen an jede einzelne Polizeibehörde oder Staatsanwaltschaft gerichtet werden, bei der (möglicherweise) Daten zur eigenen Person gespeichert sind. Sie sollte vorzugsweise eine datensparsame



Mittlerfunktion wahrnehmen und nicht zum Aufbau neuer zentraler Datenbanken führen.

23. Mai 2023

Seite 8 von 8

9. Wie gehen andere Bundesländer mit der Frage der Sicherstellung der Löschung von Daten durch die Justiz um?

Antwort:

Hierzu liegen mir keine Erkenntnisse vor.

10. „Der Leitende Oberstaatsanwalt in Kleve wies darauf hin, dass die Staatsanwaltschaften gegenüber den Polizeibehörden keine Anordnungs-kompetenz hinsichtlich der dortigen polizeilichen Informationssysteme haben“ (Bericht des Ministeriums der Justiz vom 20.03.2023 – Vorlage 18/1027 –, Seite 6, 2. Absatz). Wie bewerten Sie diese Einschätzung?

Antwort:

Sowohl die Staatsanwaltschaften als auch die Polizeibehörden treffen im Kontext von Rückmeldungen aus Strafverfahren eigene Pflichten. Beide Seiten sollten dafür Sorge tragen, dass sie ihren Pflichten nachkommen. Die bestehende Situation könnte durch eine oben beschriebene Anpassung der StPO verbessert werden.

Mit freundlichen Grüßen

(Gayk)