



Der Minister

Ministerium des Innern NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder  
des Innenausschusses

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**17/2715**

Alle Abg

15 . November 2019

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2251

Telefax 0211 871-

**Stellungnahme der Landesregierung zum 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die Landesregierung hat am 12. November 2019 die Stellungnahme zum 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit beschlossen.

Unter Bezugnahme auf § 30 Abs. 1 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) lege ich namens der Landesregierung die Stellungnahme vor. Die Übersendung dient auch der Information der Mitglieder des Innenausschusses.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Reul

Dienstgebäude:  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:  
Fürstenwall 129  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83  
Haltestelle: Kirchplatz



**Stellungnahme der Landesregierung  
zum 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht  
der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit**

**A. Vorbemerkung**

Der 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2018.

Der Bericht gibt einen umfassenden Überblick über die Entwicklung im Bereich des Datenschutzes und der Informationsfreiheit, weist insbesondere auf die zahlreichen Veränderungen im Zusammenhang mit dem europäischen Datenschutzrecht auf Bundes- und Landesebene hin und verdeutlicht vielfältige Problemstellungen, bei denen das Recht auf Datenschutz zu beachten ist.

Die LDI greift hierbei in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit datenschutzrechtliche Fragestellungen sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem nichtöffentlichen Datenschutz auf. Die unter dem 1. Teil: Datenschutzbericht „Überblick“ vorgenommene Darstellung bietet eine Zusammenstellung der aktuellen Ereignisse im Bereich des Datenschutzes, wobei auch Sachverhalte, die über den Zuständigkeitsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen hinaus von Bedeutung sind, Erwähnung finden.

Die LDI nimmt bei ihren Darstellungen im Bereich des Datenschutzes nicht nur zu rechtlichen Fragen Stellung. Mit ihren Ausführungen beispielsweise zu Fahrerbewertungsportalen und bei der Datenverarbeitung bei Automobilwerkstätten verdeutlicht sie, inwieweit technisch vorhandene und vielfach genutzte Verfahren einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen können.

Im Bereich der Informationsfreiheit bezieht sie Position zu Sachverhalten, die sie im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion zu beurteilen hat. Die LDI spricht sich erneut für eine Veränderung des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) im Sinne einer Ausweitung der Veröffentlichungspflichten von Informationen sowie für weitere Gesetzesänderungen aus.

Neben den umfangreichen Ausführungen zu Themen des Datenschutzes und der Informationsfreiheit enthält auch der 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht einen Anhang, in dem Positionspapiere und Entschlüsse der Aufsichtsbehörden enthalten sind. Gerade dieser Anhang bietet den in Fragen des Datenschutzes und der Informationsfreiheit Interessierten eine gute Orientierung über die Standpunkte der Aufsichtsbehörden.

Für die Landesregierung haben der Datenschutz und die Informationsfreiheit unverändert einen hohen Stellenwert. Die Arbeit der LDI sowohl im Bereich des Datenschutzes als auch im Bereich der Informationsfreiheit genießt hohe Wertschätzung.

Die Landesregierung setzt sich für ein hohes Datenschutzniveau ein. Im Rahmen der „Digitalstrategie NRW“ hat die Landesregierung den Datenschutz berücksichtigt und herausgestellt, dass Datenschutz „zentrale Querschnittsaufgabe [ ] der Digitalstrategie“ ist. Weiterhin wurden auf der Verbraucherschutzministerkonferenz 2019 auf Vorschlag Nordrhein-Westfalens Beschlüsse gefasst, die ein hohes Datenschutzniveau und auch das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen sichern sollen (Beschluss „Digitale Souveränität – Stärkung des digitalen Persönlichkeitsrechts“ und „Smart Toys; Daten- und verbraucherschützende Vorkehrungen treffen“).

Die Landesregierung begrüßt insbesondere, dass die LDI sowohl im Bereich des Datenschutzes als auch im Bereich der Informationsfreiheit einen Schwerpunkt auf Schulung und Beratung setzt. Mit dieser sinnvollen Hilfestellung auch für öffentliche Stellen werden mögliche Datenschutzverstöße im Vorfeld vermieden bzw. eine unrichtige Anwendung des Informationsfreiheitsrechts verhindert.

Auch im Bereich der Gesetzgebungsverfahren wird der datenschutzrechtliche Sachverstand der LDI als Aufsichtsbehörde geachtet. In grundlegenden Fragen des Datenschutzes besteht daher regelmäßig auch eine Übereinstimmung zwischen der Landesregierung und der LDI. Andererseits verlangt die Stellung der Landesregierung in Gesetzgebungsverfahren, neben dem Datenschutz auch ebenso wichtige Aspekte wie beispielsweise die innere Sicherheit, die Praktikabilität des Verwaltungsverfahrens und die Belange der Wirtschaft zu berücksichtigen. Dies kann in Einzelfällen zu abweichenden Bewertungen von den Vorstellungen der LDI führen. Insgesamt hat die Landesregierung die LDI gerade bei dem Verfahren der Anpassung bzw. Umsetzung der nordrhein-westfälischen Datenschutzrechtsvorschriften an das europäische Recht als konstruktive Partnerin schätzen gelernt.

Mit der vorliegenden Stellungnahme der Landesregierung nimmt sie ihr Recht wahr, zu einzelnen Ausführungen der LDI Position zu beziehen. Dies erfolgt in bewährter Form dadurch, dass sie nicht schematisch zu jedem Abschnitt des Datenschutz- und Informationsfreiheitsberichtes einen Kommentar abgibt. Sie beschränkt bzw. konzentriert ihre Ausführungen vielmehr auf die Abschnitte, bei denen sie sich aufgerufen fühlt, ergänzende und/oder abweichende Einschätzungen abzugeben. Dies sind naturgemäß die Fragestellungen im Bereich des Datenschutzes im öffentlichen Bereich, bei denen eine eigene Zuständigkeit oder zumindest eine eigene Betroffenheit vorliegt. Sofern die Landesregierung zu einzelnen Abschnitten des Berichtes keine eigene Stellungnahme abgibt, was insbesondere im Bereich des nichtöffentlichen Datenschutzes der Fall ist, ist dies als zustimmende Kenntnisnahme der Landesregierung zu werten.

## **B. Stellungnahme der Landesregierung zu einzelnen Beiträgen des Datenschutzberichtes:**

### **1.3 Anpassung auf Landesebene**

Der Landtag hat rechtzeitig das Nordrhein-Westfälische Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU (NRWDSAnpUG-EU) verabschiedet und somit allgemeines Datenschutzrecht sowie bereichsspezifisches Datenschutzrecht neugefasst. Im Nachgang dazu hat der Gesetzgeber weitere Rechtsvorschriften an das Europäische Datenschutzrecht angepasst. Die Landesregierung hat nicht die Absicht, den erst im letzten Jahr zu einem Abschluss gebrachten umfangreichen Gesetzgebungsprozess derzeit wieder neu aufzugreifen oder auch nur punktuell in Frage zu stellen. Auf die in diesem Zusammenhang entstandenen Drucksachen mit umfangreichen Begründungen, Stellungnahmen der Sachverständigen und Anträgen aus den Fraktionen des Landtages wird Bezug genommen. Die Landesregierung und auch der Landtag als verfassungsrechtlich zuständiges Gesetzgebungsorgan haben die konstruktiven Anregungen der LDI als sachverständige Behörde bei einer Reihe von datenschutzrechtlichen Fragestellungen der Datenschutzgesetze berücksichtigt. Beispielsweise hinsichtlich der Regelung zur Videoüberwachung in § 20 DSG NRW wurden noch am Ende des Gesetzgebungsverfahrens durch einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen (Drs. 17/2629) eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Videoüberwachung und die Beibehaltung der bisherigen Form der „unverzöglichen“ Löschung der durch die Videoüberwachung erhobenen Daten in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Auch diese Regelungen entsprachen den Vorstellungen der LDI. Der Landtag hat an anderer Stelle von seinem Recht Gebrauch gemacht, in der Abwägung unterschiedlicher Interessen auch von einer Einschätzung der LDI abzuweichen.

Die Landesregierung wird mit Bund und Ländern die weitere Entwicklung und insbesondere die in Aussicht gestellte Evaluation der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) beobachten. Sofern sich hierbei notwendiger gesetzgeberischer Änderungsbedarf ergeben sollte, wird die Landesregierung entsprechende Änderungsvorschläge erarbeiten. Im Übrigen sieht die Landesregierung in nächster Zeit ihren Schwerpunkt darin, die in einzelnen Bereichen noch ausstehenden Anpassungen des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an das europäische Recht vorzunehmen.

Die LDI greift im Übrigen die Umsetzung der DS-GVO im Bereich von Rundfunk und Medien auf. Kritisch sieht sie dabei die Regelungen des Medienprivilegs, welche ihr inhaltlich als zu weit erscheinen und ihrer Ansicht nach nicht den Anforderungen des Art. 85 DS-GVO genügen. Sie verweist insoweit auf die Entschließung der Datenschutzkonferenz „Umsetzung der DS-GVO“ vom 9. November 2017 sowie auf ihre Stellungnahme an den Landtag vom 1. März 2018 zum 16. Rundfunkänderungsgesetz, LT-Drs. 17/1565 (Landtag Stellungnahme 17/400). Explizit wird im Bericht darauf

verwiesen, dass das Medienprivileg nun auch „sonstigen Anbietern von Telemedien“ zustehen solle, die weder zum Bereich des Rundfunks noch zu dem der Presseunternehmen zu zählen seien. Des Weiteren werden die in der Stellungnahme an den Landtag vom 1. März 2018 geäußerten Zweifel wiederholt, ob die oder der WDR-Rundfunkdatenschutzbeauftragte bzw. die oder der Datenschutzbeauftragte der Landesanstalt für Medien (LfM) den Anforderungen an die von der DS-GVO geforderten unabhängige Stellung dieser neuen Aufsichtsbehörde genüge.

Die Landesregierung begrüßt die fachliche Auseinandersetzung über den Schutz von personenbezogenen Daten im Bereich der Medien. Auch für die Landesregierung ist der Datenschutz in diesem grundrechtssensiblen Bereich ein wichtiges Anliegen. Die Kritikpunkte der LDI zum Medienprivileg und zur zuständigen Aufsichtsbehörde sind bereits im Gesetzgebungsverfahren zum 16. Rundfunkänderungsgesetz vorgebracht und umfassend erörtert worden. Die Landesregierung hat sich mit diesen Kritikpunkten intensiv auseinandergesetzt, vertritt allerdings nach wie vor die Auffassung, dass die kritisierten Regelungen rechtmäßig und geboten sind, um die Funktionsfähigkeit der Medien im Lichte der verfassungsrechtlichen Garantien sicherzustellen.

Bereits vor Inkrafttreten der DS-GVO galten in Deutschland für die journalistische Arbeit der Presse und des Rundfunks weitgehende Ausnahmen vom Datenschutz (sog. Medienprivileg). Da diese Medienprivilegien für die freie journalistische Arbeit unerlässlich sind, wurde dieser Rechtszustand auch unter dem Rechtsregime der DS-GVO beibehalten und zugleich explizit auf journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien erstreckt.

Nach Art. 85 Abs. 1 DS-GVO bringen die Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschriften das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, einschließlich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken und zu wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken, in Einklang. Art. 85 Abs. 2 DS-GVO gibt dabei den Mitgliedstaaten nicht vor, welche Personen und Unternehmen zu privilegieren sind. Auch ist in die Hand der Mitgliedstaaten gelegt, die Anforderungen an den Datenschutz im Lichte der grundrechtlichen Erfordernisse auszugestalten. Dieser Gestaltungsspielraum wurde nicht überschritten. Die neuen Medienprivilegien lösen das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz einerseits und Medienfreiheit andererseits, indem sie den Bereich journalistischer Tätigkeit - unabhängig vom Verbreitungsweg des genutzten Mediums - von datenschutzrechtlichen Einschränkungen weitestgehend freistellen. Diese Abwägung zulasten des Datenschutzes ist aufgrund der hervorgehobenen Bedeutung der freien, keiner staatlichen Kontrolle unterworfenen Medien für die öffentliche Meinungsbildung und die Meinungsvielfalt in einem demokratischen System und deren unerlässlicher Kontrollaufgabe („Wächteramt“) geboten und gerechtfertigt. Journalistisches Arbeiten ohne die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten auch ohne Einwilligung der jeweils Betroffenen ist nicht möglich.

Soweit die LDI die Stellung der oder des Rundfunkdatenschutzbeauftragten des WDR bzw. der oder des Datenschutzbeauftragten der LfM als Datenschutzaufsicht in Frage stellt, ist nach Auffassung der Landesregierung die von der DS-GVO geforderte Unabhängigkeit gewährleistet. Die Übertragung der Aufsicht an eine oder einen Rundfunkdatenschutzbeauftragten beim WDR bzw. eine oder einen Datenschutzbeauftragten bei der LfM - wie auch deren jeweilige Ernennung durch den Rundfunkrat bzw. die Medienkommission - trägt den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG Rechnung.

## **2.1 Die ePrivacy-Verordnung - Aktueller Stand und Ausblick**

Die Landesregierung setzt sich für eine schnelle Verabschiedung der ePrivacy-Verordnung ein. Dabei gehört die Stärkung der Datenschutz- und Informationsfreiheitsrechte zu den Zielen der Landesregierung. Die Landesregierung begleitet das diesbezügliche Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen.

## **4.2 Automobilwerkstätten und -hersteller**

Die LDI kritisiert unter anderem die mangelnde Transparenz von Automobilwerkstätten sowie Automobilherstellern und -importeuren.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Fahrzeug- und Verkehrsdaten besteht Handlungsbedarf, insbesondere auch im Interesse der Nutzer. Denn Fahrzeugnutzer brauchen manipulationssichere technische Möglichkeiten, um jederzeit die volle Hoheit über die Verwendung personalisierter Fahrzeugdaten zu behalten. Die Landesregierung hat sich intensiv in die diesbezüglichen Beratungen der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) unter dem TOP „Datenhoheit über Fahrzeugdaten für Verbraucherinnen und Verbraucher sicherstellen“ eingebracht. Dabei hat sie sich für eine ergebnisoffene Prüfung, wie technische Möglichkeiten geschaffen werden können, um Verbraucherinnen und Verbrauchern den Zugriff auf einzelne Datenkategorien zu gewähren und eine selektive Weiterleitung von Daten an berechnigte Dritte zu ermöglichen, eingesetzt. Im Rahmen der Beratungen wurden unter anderem die Empfehlungen zum automatisierten und vernetzten Fahren der ehemaligen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aus Juni 2017 berücksichtigt.

## **5.2 Prüfung von Inkassounternehmen**

Die LDI stellt fest, dass im Zusammenhang mit Inkassodienstleistern noch Handlungsbedarf im Umgang mit Personenverwechslungen besteht. Dies dürfte unter anderem Fälle sogenannten Identitätsdiebstahls betreffen.

Die Landesregierung bringt sich in die aktuelle Diskussion um die Überarbeitung der inkassorechtlichen Vorschriften u. a. im Rahmen der Verbraucherschutzministerkonferenz oder durch die Veranstaltung einer gemeinsamen Fachtagung des Verbraucherschutzressorts mit dem Justizressort unter dem Titel „Besserer Schutz vor unseriösem und überteuertem Inkasso“ ein. Neben der Befassung mit dem Themenkomplex Identitätsdiebstahl fordert die Landesregierung insbesondere transparente und konkretere Kostenregelungen sowie eine gesetzliche Typisierung unangemessener Beitreibungsmethoden.

## 7.1 Digitalisierte Personalakten in der Landesverwaltung

Die Hinweise der LDI beziehen sich auf eine Entwurfsfassung der Richtlinien über die Personalaktenführung des Ministeriums des Innern aus dem Mai 2017. Die Überarbeitung des Richtlinienentwurfs wurde vor dem Hintergrund, dass die Einführung der E-Personalakte im Rahmen des GPO Q-Projekt<sup>1</sup> E-Personalverwaltungsvorhaben im Programm Digitale Verwaltung NRW des Chief Information Officer (CIO)<sup>2</sup> umgesetzt wird, vorerst gestoppt. Die Hinweise der LDI werden im Rahmen des Teilprojekts E-Personalakte unter Federführung des Ministeriums des Innern berücksichtigt und geprüft. Das Ministerium des Innern stimmt der LDI zu, dass die Daten bei der Digitalisierung der Personalakten vollständig und inhaltlich richtig elektronisch erfasst und gespeichert werden müssen. Dazu sind bereits bei der Planung des Umstellungsverfahrens die datenschutzrechtlichen Vorgaben zur automatisierten Verarbeitung der Daten der Betroffenen in die Projektgestaltung einzubeziehen. In dieser Angelegenheit hat es bereits eine Gesprächsanfrage an die LDI gegeben, in der das Ministerium des Innern Problemstellungen mit der LDI erörtern möchte.

Detaillierte Stellungnahme zu den Hinweisen:

- Hinweise zum Scannen und dem Ablauf des Scanverfahrens:

Im Rahmen des Programms Digitale Verwaltung NRW des CIO werden zentrale Posteingangsscanstellen konzipiert und eingerichtet. Gemäß Verwaltungsvorschrift zum ersetzenden Scannen werden diese Scanstellen nach einem zertifizierten Musterprozess TR-ResiScan-konform arbeiten. Die Vorschläge der LDI (z. B. „Vollständige Sichtprüfung“), die diese Anforderungen übersteigen, sollen mit der LDI besprochen und geklärt werden. Darüber hinaus ist zu klären, welche Besonderheiten für den Scan von Personal-Dokumenten bestehen.

---

<sup>1</sup> GPO Q-Projekte sind Querschnittsprozesse, die ressortübergreifend bearbeitet werden, wie beispielsweise das E-Personalverwaltungsvorhaben.

<sup>2</sup> Der Chief Information Officer ist der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik und unter anderem für den Ausbau von E-Government zuständig, welches auch die GPO Q-Projekte beinhaltet.

- Hinweise zur Integrität der elektronischen Personalakte (Löschen):

In der E-Personalakte wird das Löschen von Dokumenten für zwei Varianten zu unterscheiden sein: in rückstandsloses Löschen mit und ohne Dokumentation. Eine entsprechende Konzeption wird im Rahmen des Projekts erarbeitet.

- Hinweise zum Protokollierungsverfahren:

Im Rahmen der Konzeption wird zu erarbeiten sein, wer welche Beschäftigtendaten zu welchem Zeitpunkt eingegeben, verändert, übermittelt und abgerufen hat. Hierbei ist allerdings auch zu prüfen, wie weit eine Protokollierung gehen darf, um nicht den Eindruck einer unzulässigen Leistungskontrolle zu erwecken.

## **9.1 Änderungen bereichsspezifischer Gesetze im Sicherheits- und Justizbereich**

### **Anpassung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)**

Die LDI wiederholt hier einzelne Punkte ihrer bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten Kritik an Verfahren und Inhalten. Mit der Kritik haben sich sowohl die Landesregierung als auch der Landtag im Rahmen der vorgesehenen Anhörungen befasst. Neue Aspekte nach Inkrafttreten des Gesetzes werden hier nicht angesprochen.

### **Änderung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (VSG NRW)**

Die Kontrolltätigkeit der LDI konnte seit jeher eingeschränkt werden. Im Ergebnis besteht nach geltendem Recht und in der Praxis jedoch keine Reduzierung der Kontrollmöglichkeiten.

#### **a) Alter Rechtsstand**

Die getroffene Regelung ist als Nachfolgeregelung zu § 22 Abs. 2 DSGVO NRW a. F. zu sehen, aufgrund dessen eine Datenschutzkontrolle in zwei Stufen beschränkt werden konnte:

1. Vornahme der Kontrolle nur durch die Person der LDI, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines Landes dies gebot.
2. Als Eskalationsstufe konnten lediglich personenbezogene Daten einer Person, der besondere Vertraulichkeit zugesichert worden war, von der Kontrolle gänzlich ausgeschlossen werden.

Die Regelung galt im gesamten Datenschutzrecht des Landes und nicht ausschließlich für den Verfassungsschutz. Für die Einschränkungen bedurfte es jeweils einer Einzelfallentscheidung der sachlich betroffenen obersten Landesbehörde.

#### b) Neuer Rechtsstand

Im allgemeinen Datenschutzrecht des Landes gilt die alte Regelung des zweistufigen Verfahrens fort. Allein für den kleinen Bereich des Verfassungsschutzes ist mit der Neuregelung des § 15 Abs. 3 S. 3 VSG NRW das durch die LDI geforderte Zwei-Stufen-Verfahren entfallen. Die LDI darf nun jederzeit mit oder ohne Einsatz von weiteren Bediensteten ihre Kontrollaufgaben wahrnehmen.

Die Kontrolltätigkeit kann nach dem Gesetz nur noch insgesamt ausgeschlossen werden, wenn die Verfassungsschutzbehörde im Einzelfall feststellt, dass die Einsichtnahme oder Auskunft die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde.

Diese Regelung stellt Konformität mit dem Bundesrecht her, da sie in ihrem Gehalt der bundesrechtlichen Gestaltung in § 26a Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) in der Fassung des Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU) des Bundes entspricht.

Mit dem Abbau der zwei Stufen der Kontrollbeschränkung zu nominell nur noch einer geht de facto eine Kompetenzerweiterung der LDI einher. Dies begründet sich damit, dass eine Datenschutzkontrolle beim Verfassungsschutz nunmehr, wenn sie nicht beschränkt wird, im Gegensatz zur Vorgängerregelung immer unter Einsatz von weiterem Personal durchgeführt werden kann.

Bei näherer Betrachtung wird die Kontrolltätigkeit selbst nur unter hohen Hürden und nur im besonderen Einzelfall geringfügig und auf das erforderliche Maß eingeschränkt werden können (vgl. auch Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019 zu § 26a BVerfSchG Rn. 10; ähnlich bereits zur alten landesrechtlichen Vorgängerregelung Stähler/Pohler, DSG NRW, 3. Aufl. 2003 zu § 22 Abs. 2 DSG NRW Rn. 4), z. B. in Bezug auf die Identität von Personen, denen besondere Vertraulichkeit zugesichert wurde. Diese Auslegung entspricht aber dem Wesensgehalt der bisherigen gesetzlichen Regelung in NRW, die eine Beschränkung ebenfalls nur selektiv und auf das erforderliche Maß zugelassen hat. Insofern besteht zwischen altem und neuem Rechtsstand quasi nur ein redaktioneller Unterschied.

Soweit dennoch eine Beschränkung der Kontrollrechte der LDI angenommen würde, wäre diese jedenfalls gerechtfertigt. Die neue Regelung ist vor dem Hintergrund einer weiter fortschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet

der inneren Sicherheit angemessen. Immer häufiger verarbeitet der Verfassungsschutz NRW Daten, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz oder den Verfassungsschutzbehörden der Länder stammen. Es ist bzgl. solcher "fremder" Daten nicht erklärbar, dass unterschiedliche Verfahrensweisen bzgl. des operativen Schutzniveaus der Daten zwischen Bundesrecht und Landesrecht bestehen. Schlimmstenfalls können unterschiedliche Verfahrensweisen zu Einschränkungen bei der Zusammenarbeit führen, wenn eigentlich notwendige Übermittlungen von Informationen aus anderen Länderbehörden oder vom Bundesamt aus Schutzerwägungen eingeschränkt werden.

Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass es bis zum Außerkrafttreten der zweistufigen Regelung noch keinen Anwendungsfall für eine der beiden Beschränkungsstufen gegeben hat. Der Verfassungsschutz NRW hat der LDI bei den bislang durchgeführten Datenschutzkontrollen die größtmögliche Transparenz eröffnet.

### **Schaffung eines eigenen Datenschutzgesetzes für den Justizvollzugsbereich**

Die LDI hatte in der Tat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Festschreibung des Direkterhebungsgrundsatzes angeregt. Diese Kritik wurde gesehen, die Möglichkeit der Datenerhebung auch bei öffentlichen Stellen jedoch auch in Ansehung dieser Kritik nicht gestrichen. Dabei wurde in der Gesetzesbegründung dargelegt, weshalb die Möglichkeit der Datenerhebung auch bei öffentlichen Stellen eröffnet worden ist. Insbesondere halten die Richtlinie (EU) 2016/680 und die Verordnung (EU) 2016/679 nicht mehr am Grundsatz der Direkterhebung fest. Stattdessen gewähren sie den betroffenen Personen umfangreiche neue Informations- und Benachrichtigungsrechte, die sie über eine Datenerhebung und damit auch die Möglichkeiten des Rechtsschutzes in Kenntnis setzen (vgl. Artikel 14 DS-GVO; § 38 JVollzDSG NRW). Zudem wurde in der Gesetzesbegründung ausdrücklich hervorgehoben, dass eine Datenerhebung bei öffentlichen Stellen nur zulässig ist, wenn in den anderen Vorschriften des Gesetzes keine speziellen Erhebungsvoraussetzungen gelten, die der jeweiligen Eingriffstiefe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung tragen. Diese können nicht durch einen Rückgriff auf die Generalklausel umgangen werden. Durch § 9 Justizvollzugsdatenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (JVollzDSG NRW) wird das bisherige Datenschutzniveau damit im Ergebnis gewahrt. In der Gesamtschau ist die Erweiterung der Datenerhebung gegenüber der früheren Rechtslage maßvoll und folgt einem Informationsbedürfnis der Praxis.

## **9.2 Entschließungen der Datenschutzkonferenz zum Datenschutz im Sicherheitsbereich**

**Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei öffentlichen und privaten Veranstaltungen nur im erforderlichen Maß und nach einem rechtsstaatlichen und transparenten Verfahren**

Die LDI verweist hier u. a. auf den Beschluss der Datenschutzkonferenz vom 26. April 2018 zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei öffentlichen und privaten Veranstaltungen, mit dem die bereits bekannte Position der Datenschutzbeauftragten bekräftigt wird, es bedürfe hier einer bereichsspezifischen Rechtsgrundlage.

Das hier kritisierte Verfahren, das auf eine informierte Einwilligung der Betroffenen setzt, wird in der Mehrzahl der Bundesländer seit vielen Jahren praktiziert. Derartige Überprüfungsverfahren sind in der Vergangenheit auch bereits Gegenstand von Gerichtsverfahren gewesen. Bisher ist die Datenverarbeitung auf der Grundlage von Einwilligungen dabei nicht verworfen worden. Auch der o. g. Beschluss der Datenschutzkonferenz vom 26. April 2018 führt keine Rechtsprechung an, welche die Kritik stützt. Zudem sehen auch die in fünf Bundesländern existierenden bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen eine Einwilligung des Betroffenen als Voraussetzung für die Durchführung der Überprüfung vor. Der zentrale Kritikpunkt der Datenschutzkonferenz, nämlich die vorgebliche fehlende Freiwilligkeit einer solchen Einwilligung im Lichte der Gesamtumstände, ist damit nicht beseitigt.

Aus Anlass eines Musikfestivals im Juli 2019 gab es einen Schriftwechsel mit der LDI, in dem die unterschiedlichen Rechtsauffassungen thematisiert wurden ohne eine grundsätzliche Einigung hierüber zu erzielen. Die Überprüfung erfolgte letztlich aufgrund informierter Einwilligungen der Betroffenen.

### **9.3 Ausweitung der Videoüberwachung durch die Polizei**

Der Abschnitt behandelt nicht die Ausweitung des gesetzlichen Tatbestands durch die Änderung des PoIG NRW im Dezember 2018, sondern die Einführung bzw. Erweiterung der Videobeobachtung in einzelnen Behörden Ende 2016/Anfang 2017.

Abgesehen von Kritik an der formalen Umsetzung in einer Behörde werden die Besuche bei den durchführenden Behörden seitens der LDI positiv bewertet. Die LDI erwähnt hier ausdrücklich die „große Kooperationsbereitschaft“ der Behörden, den „konstruktiven“ Umgang der Verantwortlichen mit Empfehlungen der LDI sowie die „unmittelbare“ Umsetzung wichtiger Anregungen.

### **10.2 Verfahren der Gutachterkommission bei den Ärztekammern und der Haftpflichtversicherer**

Die aufgrund § 6 Absatz 1 Nummer 9 Heilberufsgesetz eingerichteten Gutachterkommissionen für ärztliche Behandlungsfehler bei den Ärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe erfüllen eine wichtige Aufgabe im Bereich des Interessenausgleichs zwischen Behandlern und Behandelten. Pro Jahr erreichen beide Gutachterkommissionen insgesamt mehr als 3000 Anträge auf Begutachtung eines Behandlungsfalles. Die

Landesregierung begrüßt daher die Befassung der LDI mit dem Verfahren vor den Gutachterkommissionen und die Erarbeitung einer datenschutzkonformen Gestaltung des Einwilligungs- und Schweigepflichtentbindungsformulars mit der Ärztekammer Nordrhein.

Der jeweilige Ablauf des Begutachtungsverfahrens vor den Gutachterkommissionen wird von den Ärztekammern in eigener Zuständigkeit und Verantwortung durch ein Statut bzw. eine Satzung geregelt. Ein signifikanter Unterschied in den Regelungen der beiden Kammern besteht darin, dass in Westfalen-Lippe auch der Haftpflichtversicherer des Arztes/der Ärztin bzw. des Krankenhausträgers als Beteiligter am Gutachterverfahren teilnehmen kann. Das Verfahren vor der Gutachterkommission wird dort nur geführt, wenn alle Beteiligten – in der Praxis ganz überwiegend auch der Haftpflichtversicherer – dem Verfahren zustimmen. In Nordrhein hingegen ist eine formelle Beteiligung des Haftpflichtversicherers an dem Begutachtungsverfahren nicht vorgesehen. Dort wird das Verfahren auch dann fortgeführt, wenn der Arzt/die Ärztin bzw. der Krankenhausträger einer Begutachtung nicht zustimmt.

Für die Durchführung des Begutachtungsverfahrens ist es erforderlich, dass Patientinnen und Patienten sensible Gesundheitsdaten offenlegen. Diese Daten sind nicht allein für die Erstellung des Gutachtens über die medizinische Behandlung relevant, sondern auch im Vorfeld der Begutachtung für die Haftpflichtversicherer der Ärztinnen und Ärzte bzw. des Krankenhausträgers von Interesse. Die Reichweite der Offenbarung(-spflicht) von sensiblen Gesundheitsdaten im Verfahren vor den Gutachterkommissionen ist daher aktuell Gegenstand eines Austausches zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der Ärztekammer Nordrhein. Sowohl die Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus für sensible Gesundheitsdaten als auch eine effektive Durchführung von Begutachtungsverfahren vor den Gutachterkommissionen liegen im Interesse der Antragstellenden. Deshalb wird das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales unter Berücksichtigung einer in Planung befindlichen bundesweiten Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen und Formulare aller tätigen Gutachterkommissionen mit beiden nordrhein-westfälischen Ärztekammern sowie der LDI den Dialog suchen und auf einen sachgerechten Ausgleich der Belange aller in die Gutachterverfahren einbezogenen Akteure hinwirken.

## C. Stellungnahme der Landesregierung zu einzelnen Beiträgen des Informationsfreiheitsberichts:

### 1. Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Informationsfreiheit hat Verfassungsrang!

Die Landesregierung teilt die Interpretation des angeführten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (1 BvR 1978/13) nicht. Insbesondere eine „erhebliche Aufwertung der Informationsfreiheit“ sowie eine Gleichstellung der Informationsfreiheit mit dem Datenschutz sieht die Landesregierung durch diesen Beschluss nicht.

Schon verfahrensmäßig ist bei diesem Beschluss festzuhalten, dass er eine Verfassungsbeschwerde bereits als unzulässig bewertet und dass eine abschließende Entscheidung in der Sache unterblieben ist. Wichtige einfachrechtliche Fragen des von der Beschwerdeführerin mit ihrer Verfassungsbeschwerde geltend gemachten Informationszugangsrechts sind - nach Auffassung des Gerichts - nach dem Grundsatz der Subsidiarität zunächst von den Fachgerichten zu klären.

Auch inhaltlich enthält der Beschluss keine maßgeblichen Aussagen zum Recht auf Informationsfreiheit im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze.

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich auch unter Berücksichtigung des o. g. Beschlusses ziehen:

- Das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten zu können, hatte durch Artikel 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz als im Grundgesetz (GG) geschriebenes Grundrecht schon immer Verfassungsrang.
- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist - ungeachtet der Regelung in der Landesverfassung NRW zum Recht auf Datenschutz - in Deutschland erst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff.) zum Grundrecht geworden.
- Das Recht auf ungehinderte Unterrichtung nach Art. 5 GG korrespondiert mit dem jeweiligen Informationsfreiheitsrecht. Das Informationsfreiheitsrecht kann Umfang und Grenzen des Informationszugangs bestimmen.
- Das Grundrecht nach Artikel 5 GG gewährleistet grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung in der Regel nicht vom Recht der Informationsfreiheit geschützt.
- Die Frage, inwieweit aus Art. 5 GG ein unmittelbarer Anspruch auf Informationsgewährung gefolgert werden kann, ist damit nicht beantwortet, war aber nicht Gegenstand des Beschlusses des BVerfG.

- In keiner Weise hat das BVerfG in diesem Beschluss Aussagen getroffen, ob entsprechende Informationsfreiheitsgesetze erlassen werden müssen. Auch zur Ausgestaltung von Informationsfreiheitsgesetzen enthält der Beschluss keine Vorgaben.
- Anders als bei der o. g. Rechtsprechung des BVerfG zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die als Schlussfolgerung für eine zulässige Datenverarbeitung normenklare Rechtsvorschriften voraussetzt, ergibt sich aus dem o. g. Beschluss keine Vorgabe, Informationsfreiheitsgesetze - insbesondere mit einem vorgegebenen Regelungsinhalt - zu verabschieden.

Die Auswirkung des Beschlusses des BVerfG auf die Rechtslage in NRW ist daher als begrenzt anzusehen, zumal in NRW schon seit 2002 das bewährte IFG NRW gilt, für dessen Sicherstellung des Rechts auf Information die LDI zuständig ist.

Die Landesregierung legt Wert auf die Feststellung, dass der Landesgesetzgeber auch in Zukunft jeglichen Gestaltungsspielraum bei einer möglichen Weiterentwicklung des IFG NRW hat. Einer Änderung des IFG NRW - auch in der Form der Einschränkung bestehender Auskunftsansprüche - stünden jedenfalls verfassungsrechtliche Schranken nicht entgegen.

## **6. Auslagenerhebung ohne gesetzliche Grundlage**

Die LDI weist darauf daraufhin, dass ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Az. 7 C 6.15), das sich auf die Regelung zur Gebühren- und Auslagenerhebung des IFG Bund bezieht, mittelbare Auswirkungen auf die Vorschrift des § 11 IFG NRW hat. Hierzu ist festzustellen, dass die Regelung des § 11 IFG NRW die gesetzliche Überschrift „Kosten“ trägt, worunter als Oberbegriff sowohl Gebühren als auch Auslagen verstanden werden. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass das besagte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls keine Entscheidung zur Möglichkeit der Gebühren- oder Auslagenerstattung nach dem IFG NRW getroffen hat.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen wird die Landesregierung vorsorglich eine Anpassung des § 11 IFG NRW bei einer Änderung des IFG NRW prüfen.

## **7. Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten durch Gesetzesreform beschnitten**

## **8. Reformbedarf des Informationsfreiheitsgesetzes NRW (IFG NRW)**

Da die Kapitel 7. und 8. Anpassungen des IFG NRW zum Gegenstand haben, erfolgt eine gemeinsame Stellungnahme zu beiden Kapiteln:

Soweit unter Kapitel 7. auf das NRWDSAnpUG-EU Bezug genommen worden ist, wird auf das Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Verbändeanhörung, der Sachverständigenanhörung und auf die Entscheidung des Landtages als zuständiges Gesetzgebungsorgan verwiesen.

Unabhängig davon teilt die Landesregierung die Auffassung der LDI, dass aus der unverändert gebliebenen Aufgabe nach § 13 Abs. 1 IFG NRW, für die Sicherstellung des Rechts auf Information zuständig zu sein, die Befugnisse der LDI (zu beraten, zu informieren und Empfehlungen abzugeben) zu folgern sind.

Nur der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Verbändeanhörung einige Anregungen der LDI hinsichtlich des jetzigen § 13 Abs. 6 IFG NRW übernommen worden sind. Dazu gehörte zum einen die Voraussetzung für eine Beanstandung der LDI (jetzt: „bei Verstößen gegen die Informationspflicht“ statt - wie ursprünglich vorgesehen - „bei erheblichen Verletzungen der Informationspflicht“). Zum anderen wurde eine Umstellung der Beanstandungspflicht in eine Beanstandung im Ermessen der LDI („kann ... beanstanden“) im Gesetz aufgenommen. Dies erfolgte, obwohl die von der LDI angeführte Vergleichbarkeit des § 13 Abs. 6 IFG NRW mit § 28 Abs. 2 Datenschutzgesetz NRW wegen der durch das europäische Datenschutzrecht veränderten Bedeutung des Abmahnverfahrens im Datenschutzrecht zumindest zweifelhaft ist. Beim Datenschutz ist das Abmahnverfahren nunmehr eine mögliche Reaktion der LDI neben den zum Teil weitergehenden Befugnissen der höherrangigen Datenschutz-Grundverordnung (Artikel 58 DS-GVO). Im IFG NRW ist die Beanstandung - nach wie vor - die „schärfste“ Form der LDI, um auf Verstöße gegen die Informationspflicht zu reagieren.

Ein akuter Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der Befugnisse der LDI wird seitens der Landesregierung derzeit nicht gesehen. Dies schließt aber nicht aus, dass im Rahmen einer Änderung des IFG NRW entsprechende Prüfungen vorgenommen werden könnten.

Soweit ein darüber hinausgehender Reformbedarf des IFG NRW seitens der LDI angemahnt wird, ist differenziert Stellung zu nehmen:

Sofern auf die Vorschrift zur Kostenerstattung nach § 11 IFG NRW nochmals Bezug genommen wird, wird auf die Ausführungen zu 6. (Auslagenerhebung ohne gesetzliche Grundlage) verwiesen.

Weitergehende Änderungen des IFG NRW müssten in einem Gesetzgebungsverfahren gewissenhaft geprüft werden. Ohne ein Gesetzgebungsverfahren zum IFG NRW ausschließen zu wollen, hat die Landesregierung jedenfalls nicht die Absicht, das bewährte IFG NRW in seinen Grundstrukturen zu verändern.