



LDI NRW, Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4970

A09, A12

Datum: 28. März 2022

Aktenzeichen
202.1.1-5576/21

Telefon 0211 38424-101/103

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

**Gesetzentwurf zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes
Nordrhein-Westfalen und anderer Gesetze an das Telekommunikation-
Telemedien-Datenschutz-Gesetz (TTDSG) – Drucksache
17/16517**

Schriftliche Anhörung des Innenausschusses

Ihr Schreiben vom 11. März 2022 (Ihr Zeichen: „A09 – Anpassungen wg. TTDSG“)

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

für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen.

Infolge der vorangegangenen Befassung meines Hauses zu früheren Entwürfen durch das zuständige Ressort wurden bereits einige meiner Anregungen bei der Anpassungen des Polizeigesetzes NRW (PolG NRW) umgesetzt. Daher spreche ich in dieser Stellungnahme nur noch die verbliebenen Punkte an (vgl. unter A. II.). Diesen konkreten Ausführungen stelle ich einige allgemeine Erwägungen zur beabsichtigten Änderung des § 23 PolG NRW voran (vgl. unter A. I.). Zu Artikel 2 des Entwurfs (d. E.) nehme ich unter B. Stellung.

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



A. Zu § 23 Abs. 6 PolIG NRW-Entwurf

I. Grundsätzliche Erwägungen

Die vorgeschlagene Regelung dient der gesetzlichen Legitimierung des Einsatzes der in NRW sog. datenbankübergreifenden Analyse und Recherche (DAR). Die DAR soll mittels der Software Gotham der Firma Palantir durchgeführt werden. Dabei werden große Mengen personenbezogener Daten aus einer Vielzahl polizeilicher Datenbanken in zweckdurchbrechender Weise verarbeitet. Hierdurch wird in erheblicher Weise jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen eingegriffen. Eingriffsintensive Maßnahmen, die dieses Grundrecht tangieren, können nicht auf Generalklauseln gestützt werden, sondern bedürfen bereichsspezifischer Regelungen.¹ Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die DAR ist aufgrund der Grundrechtsintensität der damit verbundenen Eingriffe verfassungsrechtlich geboten. Die wesentlichen Grenzen bzw. Vorgaben für den Einsatz eines so eingriffsintensiven Systems sind durch das Parlament festzulegen. Der Gesetzentwurf hat nicht eine rein klarstellende Funktion.

Grundrechtsbeschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, die einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgt und im Übrigen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Eingriffe müssen zur Erreichung des legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Zudem muss die Datenverwendung auf spezifische Zwecke begrenzt sein.² Diese müssen hinreichend bestimmt und normenklar formuliert werden.³ Zudem müssen Rechtsgrundlagen, die Eingriffe in Grundrechte erlauben, in Abhängigkeit der Eingriffsintensität der Maßnahme entsprechende Eingriffsschwellen und hinreichende Anforderungen an den Rechtsgüterschutz vorsehen. Ggf. sind zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ergänzende verfahrensmäßige Sicherungen zu treffen.⁴

¹ Ständige Rechtsprechung, vgl. hier nur BVerfGE 65, 1, Rn. 174 f.

² BVerfGE 156, 11, Rn. 84 m.w.N.

³ Ständige Rechtsprechung, vgl. hier nur BVerfGE 155, 119, Rn. 133 m.w.N.

⁴ Vgl. hierzu insgesamt Lottkus, „Die „Bestandsdatenauskunft II“ – Entscheidung des BVerfG – Zugleich eine Analyse der jüngeren konsolidierenden Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsanforderungen bei Eingriffsbefugnissen der Sicherheitsbehörden, RDV 2021, 83.



Das Eingriffsgewicht einer Maßnahme ist Ausgangspunkt für die Ermittlung der verfassungsmäßig erforderlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.⁵ Eingriffe von geringerer Grundrechtsintensität sind unter weniger strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen zulässig als Eingriffe mit einer höheren oder sehr hohen Belastungswirkung.

Der Einsatz der DAR-Software zeichnet sich durch eine hohe Eingriffsintensität aus. Dies ergibt sich aus der Zusammenführung einer Vielzahl vormals getrennt erhobener und gespeicherter Daten sowie deren weiterer Nutzung für neue Zwecke. Schon die Verwendung großer Mengen von Daten, die für sich genommen wenig sensibel sind und auch nicht durch eingriffsintensive Maßnahmen erlangt wurden, kann eine erhebliche Eingriffsintensität aufweisen.⁶ Je größer die zugrundeliegenden Datenmengen sind und je leichter verknüpfbar, desto umfassender sind die Einblicke in die private Lebensführung der Betroffenen. Durch die unterstützenden softwarebasierten Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten gewinnen zuvor möglicherweise belanglose Informationen einen neuen Gehalt.⁷

Betroffene Personen haben von der Datenverarbeitung zudem regelmäßig keine Kenntnis. Dies gilt selbst dann, wenn die mittels DAR verarbeiteten Daten ursprünglich offen erhoben wurden. Dass diese Daten für andere Zwecke weiterverwendet werden, ist für die Betroffenen nicht transparent. Es handelt sich somit um eine heimliche Maßnahme, wodurch das Eingriffsgewicht weiter erhöht ist.

Auch die Art der mittels DAR verarbeiteten Daten steigert die Eingriffsintensität. Die DAR-Software durchsucht auch Daten, die lediglich zur Vorgangsverwaltung und Dokumentation polizeilichen Handelns gespeichert werden. Hierunter sind neben den Daten von beschuldigten Personen auch Daten von Anzeigenerstatter*innen, Zeug*innen und Opfern, bei denen es sich gerade nicht um Störer*innen oder verdächtige Personen handelt. Es sind also auch Daten von Personen betroffen, die selbst keinen Anlass für die Speicherung ihrer Daten durch die Polizei gesetzt haben. In der Gesetzesbegründung wird die Nutzung von Daten, die le-

⁵ BVerfGE 156, 11, Rn. 107.

⁶ Bereits BVerfGE 65, 1, Rn. 176, seitdem st. Rspr.

⁷ Singelstein, VB Hessen, S. 73 m.w.N.; BVerfGE 156, 11, Rn. 109.



diglich zur Vorgangsverwaltung und Dokumentation polizeilichen Handelns gespeichert werden, als (gesetzlicher) Normalfall dargestellt. Dem ist zu widersprechen. Diese Daten dienen weder der konkreten polizeilichen Gefahrenabwehraufgabe noch der Vorbeugung von Straftaten. Durch die Verarbeitung dieser Daten zur Gefahrenabwehr wird der ursprünglich auf die Dokumentation und Vorgangsverwaltung beschränkte Speicherzweck durchbrochen und diese Daten werden nunmehr zum Nachteil der betroffenen Personen verwendet. Dies kann unmittelbar zu weiteren operativen Maßnahmen der Polizei führen. Die den Betroffenen hierdurch drohenden Nachteile können erheblich sein, wodurch das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung bedeutend erhöht wird.⁸

Dem hohen Eingriffsgewicht wird § 23 Abs. 6 d. E. hinsichtlich der Eingriffsschwellen bereits gerecht. Für die Anforderungen an den Rechtsgüterschutz gilt dies nur mit den im Anschluss dargestellten Einschränkungen. Insgesamt bestehen noch folgende Kritikpunkte:

II. Zu § 23 Abs. 6 PoIG NRW-Entwurf im Einzelnen

Der in **Satz 2** enthaltene Bezug nur auf § 25 Abs. 1 S. 2 PoIG NRW dürfte zu kurz greifen. In der in Bezug genommenen Norm ist allein der Abgleich der personenbezogenen Daten von Nicht-Störer*innen geregelt. Nach meinem bisherigen Verständnis soll § 23 Abs. 6 Satz 2 d. E. jedoch insbesondere den Abgleich personenbezogener Daten von Störer*innen mit den nach § 23 Abs. 6 S. 1 d. E. duplizierten Daten zulassen, also den in § 25 Abs. 1 S. 1 PoIG NRW genannten Fall.

Der DAR-Einsatz wurde bisher mit der Notwendigkeit der Abwehr schwerster Gefahren und insbesondere der Bekämpfung von Kindesmissbrauch und ähnlich schwerwiegender Straftaten gegen die Rechtsgüter Leib, Leben und die sexuelle Selbstbestimmung begründet. Dem entspricht der in **Satz 2 Nr. 1** enthaltene Verweis auf den vollständigen Katalog des § 100a Strafprozessordnung (StPO) nach meiner Einschätzung nicht. Der Katalog geht weiter, als es für den uneingeschränkten Einsatz der eingriffsintensiven DAR-Software mit all ihren Funktionen und verfügbaren Datenquellen hinsichtlich aller darin aufgeführten Straftaten gerechtfertigt erscheint. Der Katalog enthält nämlich mehrere

⁸ BVerfGE 156, 11, Rn. 73.



Straftaten, die lediglich Vergehen darstellen und nicht dem Schutz der Rechtsgüter Leib, Leben oder der sexuellen Selbstbestimmung dienen.⁹ Der Straftatenkatalog des § 100a Abs. 2 StPO, zu deren Verhütung die DAR neben den im Entwurf ausdrücklich aufgezählten Vergehen gegen die sexuelle Selbstbestimmung genutzt werden darf, sollte daher **eingeschränkt** und auf die darin genannten Vergehen zum Nachteil der Rechtsgüter Leib und Leben sowie Verbrechen begrenzt werden. Die jeweiligen Straftaten sollten aus Transparenzgründen in § 23 Abs. 6 d. E. **abschließend aufgezählt** werden. Entscheidend ist, dass das Parlament bewußt entscheidet, welchen Straftaten eine solche Schwere zukommt, dass deren Bekämpfung mit einem eingriffsintensiven Instrument wie der DAR zugelassen werden soll.

Das **Verhältnis von § 23 Abs. 6 S. 1 d. E. zu § 23. Abs. 7 d. E.** sollte klargestellt werden. Absatz 7 untersagt die suchfähige Speicherung von im Rahmen der Strafverfolgung gewonnenen Daten von Personen, gegen die ein strafrechtliches Verfahren nicht eingeleitet wurde. Im Umkehrschluss ist die nicht-suchfähige Speicherung auch dieser Personen in den polizeilichen Datenbanken zulässig.¹⁰ § 23 Abs. 6 Satz 1 d. E. erlaubt die Duplizierung sämtlicher polizeilicher Daten. Nach meinem bisherigen Kenntnisstand ist mit der Funktionalität von DAR verbunden bzw. sogar gerade deren Zweck, die nach Satz 1 zusammengeführten Daten anschließend durchsuchbar zu machen. Dabei würden die bisher nicht suchfähig gespeicherten Daten im Rahmen der Nutzung von DAR suchfähig gemacht und gespeichert, um sie anschließend nach § 23 Abs. 6 S. 2 d. E. durchsuchen und analysieren zu können. Das Verbot des § 23 Abs. 7 d. E. gilt uneingeschränkt und damit auch für die Speicherung und Nutzung im Zusammenhang mit DAR.

Da die Regelung den Einsatz einer neuartigen und eingriffsintensiven Software erlaubt, empfehle ich im Interesse der Verhältnismäßigkeit **eine zeitliche Befristung der Norm** und eine **Evaluierung** zu regeln, um später erforderliche Nachjustierungen vornehmen zu können.

⁹ Zur Kritik vgl. exemplarisch Hauck in: Löwe/Rosenberg, StPO, 27. Auflage 2018, § 100a StPO Rn. 47 f. mwN.

¹⁰ Vgl. – wenn auch kritisch hierzu – Arzt in: Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage 2020, § 23 PolG NRW Rn. 56.



28. März 2022

Seite 6 von 6

B. Zu Artikel 2 des Entwurfs

Die LDI NRW befürwortet Artikel 2 des Gesetzentwurfs. Die mit den hierin vorgeschlagenen Änderungen des Telemedienzuständigkeitsgesetzes einhergehenden Neuregelungen der Zuständigkeiten und Befugnisse der LDI NRW sind wegen des neu in Kraft getretenen TTDSG notwendig geworden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gayk'.

Bettina Gayk