



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen



HSPV NRW, Erna-Scheffler-Straße 4, 51103 Köln

Herrn
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
André Kuper, MdL

per Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1307

A14, A09

Abteilung Köln
Studienort Köln
Erna-Scheffler-Straße 4
51103 Köln

Prof. Dr. Christoph Buchert
christoph.buchert@hspv.nrw.de
www.hspv.nrw.de

27.02.2024

Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der FDP Fraktion, Drucksache 18/5841

Seite 1 von 1

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Vorsitzender des Rechtsausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und die Einladung zur Anhörung des Rechtsausschusses am 13. März 2024 bedanke ich mich, auch im Namen von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Ingo Bott, sehr herzlich.

Unsere gemeinsame Stellungnahme finden Sie beigelegt.

Freundliche Grüße

Prof. Dr. Christoph Buchert

RA Prof. Dr. Ingo Bott
Fachanwalt für Strafrecht
PLAN A – Kanzlei für Strafrecht
Klever Str. 88
40477 Düsseldorf

Prof. Dr. Christoph Buchert
Professur für Strafrecht, Strafprozessrecht
und Eingriffsrecht
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen (Köln)

Stellungnahme der Sachverständigen

Prof. Dr. Christoph Buchert
Prof. Dr. Ingo Bott

im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 13. März 2024

zum Antrag der Fraktion FDP

**Persönliche Daten von unschuldig Verfolgten müssen sicher und
für die Betroffenen nachprüfbar gelöscht werden**
(Drucksache 18/5841)

I. Vorbemerkung

Der Antrag der FDP zielt u.a. darauf, die konsequente Einhaltung von Löschpflichten bei der Polizei NRW insbesondere in Fällen sicherzustellen, in denen gegen die betroffenen Personen zuvor ein Strafverfahren geführt, dieses aber eingestellt wurde bzw. ein rechtskräftiger Freispruch ergangen ist. Es handelt sich um ein hochaktuelles Thema mit besonderer Brisanz, weil die unrechtmäßige Fortspeicherung oder gar Nutzung von entsprechenden personenbezogenen Daten in erheblicher Weise die Rechte der von diesen Datenverarbeitungsvorgängen betroffenen Bürgerinnen und Bürger verletzt. Andererseits ist das Vorhalten erforderlicher Daten für eine effektive Gefahrenabwehr von elementarer Bedeutung. Die hier zu würdigende Thematik einer Speicherung bei Vorliegen eines sogenannten Restverdachtes ist Ausprägung des besonderen Spannungsverhältnisses zwischen Grundrechtsschutz und der Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit.

Werden personenbezogene Daten verarbeitet, beispielsweise durch ein Speichern oder Nutzen dieser Daten, bedarf es wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hierfür jeweils einer gesetzlichen Eingriffsgrundlage.¹ Fehlt es an einer solchen normativen Befugnis, ist die Datenverarbeitung rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit umfasst dann bereits den Speichervorgang, d.h. das Behaltendürfen dieser personenbezogenen Daten in jeglicher identifizierbarer Form.²

Werden personenbezogene Daten durch die Polizei unrechtmäßig gespeichert, handelt es sich um einen Grundrechtsverstoß von besonderer Intensität.³ Denn durch die polizeiliche Datennutzungspraxis werden Betroffene zwangsläufig in Beziehung zu polizeilichen Eingriffsmaßnahmen und damit auch Strafverfahren gesetzt. Die zunehmende Digitalisierung der Polizeiarbeit verschärft die Problematik und verlangt mehr denn je ein konsequentes Handeln in diesem grundrechtssensiblen Bereich. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass sich der Rechtsausschuss des Landtags mit der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Datenverarbeitung beschäftigt.

¹ Grundlegend BVerfGE 65, 1, 43 ff. (Volkszählung).

² Vgl. EuGH, Urt. v. 10.7.2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas).

³ Vgl. nur BVerfG, NJW 2023, 1196 (automatisierte Datenanalyse); siehe auch *Müller/Schwabenbauer*, in: *Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl. 2021 Rn. 856 ff.

II. Rechtliche Einordnung

Der nach den obigen Grundsätzen erforderliche rechtliche Handlungsrahmen für die polizeiliche Datenverarbeitung wird maßgeblich durch die die EU-Richtlinie 2016/680 (sog. JI-Richtlinie) bestimmt und findet seinen einfachgesetzlichen Niederschlag für den Bereich der Strafrechtspflege wesentlich in den §§ 483 ff. StPO und für den Bereich der Gefahrenabwehr in den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder (NRW: §§ 22 ff. PolG NRW).

Die aus § 483 Abs. 1 StPO folgende allgemeine Befugnis zur Datenverarbeitung im Strafverfahren endet nach den Vorgaben des § 489 StPO mit der Erledigung des Verfahrens und führt zur unverzüglichen Löschpflicht, wenn nicht einer der in § 489 Abs. 1 StPO genannten Ausnahmetatbestände vorliegt. Das Recht auf Löschung unrechtmäßig verarbeiteter Daten ist wichtiger Teil des Grundrechtsschutzes und hat Verfassungsrang.

Von Bedeutung für die hier zu beurteilende Frage ist die Regelung des § 484 Abs. 4 StPO, wonach sich die Verarbeitung personenbezogener Daten aus einem Strafverfahren nach den *Polizeigesetzen* richtet, wenn die Daten von der Polizei gespeichert werden.⁴ Der für die Strafprozessordnung verantwortliche Bundesgesetzgeber hat hier eine Öffnungsklausel zur Datenübermittlung geschaffen, um eine *Weiterspeicherung zum Zwecke der Gefahrenabwehr* durch die Polizei zu ermöglichen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Regelung des § 22 Abs. 3 S. 1 PolG NRW, der bei Vorhandensein eines sog. *Restverdacht* eine Weiterspeicherung zu präventiv-polizeilichen Zwecken zulässt.

Dies führt dazu, dass auch bei einer Einstellung des Strafverfahrens die Unschuldsvermutung einer Fortspeicherung nicht entgegensteht, soweit der Beschuldigte nicht erwiesen unschuldig ist, weil er die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat.⁵ Für den Fall der Annahme eines Restverdacht sieht § 22 Abs. 3 S. 2 PolG NRW dann eine *besondere Dokumentations- und Begründungspflicht* vor.⁶

⁴ Vgl. dazu VG Mainz, BeckRS 207, 135084.

⁵ Vgl. dazu auch VGH München, Beschl. v. 10.3.2022 – 10 ZB 21.3222 = BeckRS 2022, 8516 m.w.N.

⁶ Durch die Begründungspflicht betont das Gesetz hier den Ausnahmecharakter des Weiterspeicherns bei Restverdacht und beinhaltet auch eine damit verbundene Warnfunktion für die auf Polizeiseite verantwortliche Person. Zudem wird durch eine entsprechende Dokumentation auch die gerichtliche Überprüfbarkeit der Ermessensentscheidung ermöglicht.

Entsprechend dem Ausnahmecharakter der Vorschrift muss der Begriff des Restverdacht⁷ restriktiv ausgelegt werden. Für eine Weiterspeicherung reicht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber bereits ein (weiterhin) bestehender Anfangsverdacht aus.⁷ Eine Einstellung aus Opportunitätsgründen nach den §§ 153 ff. lässt den Anfangsverdacht nicht entfallen. Bei Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO („kein Tatnachweis“) ist zu differenzieren, ob die Einstellung wegen erwiesener Unschuld erfolgte, oder ob nur die gebotene Verurteilungswahrscheinlichkeit fehlt.⁸

Neben einem Restverdacht als Grundvoraussetzung bedarf es wegen des präventiven Vorgehens aber auch einer konkreten *Wiederholungsgefahr*, deren Bestehen im Rahmen einer einzelfallbezogenen Würdigung unter Heranziehung der Entscheidungsgründe aus dem abgeschlossenen Strafverfahren auch im Hinblick auf die *Erforderlichkeit zur Gefahrenabwehr* begründet werden muss.⁹

Das gesetzlich ausgestaltete Zusammenspiel im Falle einer Verfahrenseinstellung bei vorhandenem Restverdacht ist nicht frei von Kritik.¹⁰ Die berechtigten rechtsstaatlichen Bedenken sind unserem Erachten nach aber nicht an der normativen Ausgestaltung festzumachen, sondern wesentlich einem *Vollzugsdefizit in der Praxis* geschuldet.

Zu Recht wird moniert, dass ohne entsprechende Rückmeldung zum Verfahrensausgang eine Restverdachtsprüfung von Seiten der Polizei gar nicht vorgenommen werden kann.¹¹ Daneben zeigen Praxisproben, dass erhebliche Defizite bei der Dokumentation der Wiederholungsgefahr bestehen, was berechtigterweise grundsätzliche Zweifel an der Vornahme der gebotenen Einzelfallabwägung begründet.

⁷ BVerfG, NJW 2002, 3231.

⁸ VGH München a.a.O Rn. 6; VGH Mannheim, Urt. v. 10.02.2015 – 1 S 554/13 = ZD 2015, 542 jeweils m.w.N.; zu Recht restriktiv VG Köln Urt. v. 23.4.2015 – 20 K 3184/14 = BeckRS 2015, 49013.

⁹ BVerfG, NJW 2002, 3231.

¹⁰ Vgl. *Arzt*, in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand 1.11.2023, § 22 Rn. 61 ff. m.w.N.

¹¹ Vgl. die entsprechende Kritik der Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit NRW, 27. Bericht zum Datenschutz, S. 53 ff. sowie die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 10.3.20217, S. 21 ff. zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des BKAG, BR-Drs. 109/17.

III. Anmerkung zur Ausgangslage / Umsetzungspraxis in NRW

Im Antrag der FDP Fraktion wird die Problematik bei der Beschreibung der Ausgangslage prägnant aufgegriffen, aber unzureichend beschrieben und bedarf der punktuellen Richtigstellung. Dies soll am Beispiel der Kriminalaktenpflege¹² der Polizei NRW erfolgen¹³:

Die Staatsanwaltschaft unterrichtet die Polizei nach § 482 Abs. 2 StPO und die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) über den Verfahrensausgang, wobei der Einstellungsgrund nicht durch eine Übermittlung der Einstellungsgründe erfolgt, sondern durch eine Erledigungsziffer mitgeteilt wird.¹⁴ Eine konkrete, über die Mitteilung der Erledigungsziffer hinausgehende Einschätzung eines Restverdachtet sieht die standardisierte MiStra nicht vor und ist uns auch aus eigener Anschauung nicht bekannt.¹⁵

Nach Eingang der MiStra mit Verfahrenseinstellung bei der zuständigen polizeilichen Stelle für die Kriminalaktenhaltung erfolgt zunächst eine Klassifizierung nach dem mitgeteilten Einstellungsgrund: Bei MiStra mit Verfahrenseinstellungen aufgrund erwiesener Unschuld werden die dazugehörigen Inhalte (z.B. Merkblätter, ED-Behandlung usw.) aus der Kriminalakte gelöscht. Zusätzlich wird die Zentrale Qualitätssicherung informiert und aufgefordert, den betreffenden Vorgang vollständig aus dem dem polizeilichen Vorgangsverarbeitungssystem (VIVA) zu löschen. Die Daten sind dann nicht mehr abrufbar. Bei MiStra mit den Einstellungsgründen gemäß § 153 (Einstellung wegen Geringfügigkeit), 153a (Einstellung unter Auflagen) und 154 StPO (Teileinstellung bei mehreren Taten) sowie bei § 170 Abs. 2 StPO (kein Anfangsverdacht oder kein Tatnachweis) erfolgt eine Restverdachtsprüfung zumeist dergestalt, dass zunächst der ursprünglich zuständige polizeiliche Sachbearbeiter bzw. die zuständige polizeiliche Sachbearbeiterin aufgefordert wird, anhand der bei ihm bzw. ihr vorliegenden Vorgangsdaten eine Prüfung hinsichtlich

¹² Die Polizei führt zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten sowie zur Vorbereitung auf das Handeln zur Verhütung von Straftaten sog. Kriminalakten. Es handelt sich um kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen, vgl. RdErl. des Innenministeriums NRW zur Führung von Kriminalakten v. 21.2.2002.

¹³ Die nachfolgenden Erkenntnisse resultieren sind übereinstimmende Einzelbeschreibung von mit der Kriminalaktenhaltung befassten Polizeibeamt:innen unterschiedlicher Direktionen, die aber nicht zwingend repräsentativ für das gesamte Bundesland sind.

¹⁴ Die bereits erfolgte Sensibilisierung der Staatsanwaltschaften in NRW für die Bedeutung der Wahl der richtigen Erledigungsziffer durch die Erlasse des Justizministeriums vom 03.08.2022 und 18.01.2023 sind vor diesem Hintergrund besonders begrüßenswert.

¹⁵ Der Verfasser *Prof. Dr. Buchert* war vor seiner Ernennung zum Hochschullehrer u.a. im höheren Justizdienst des Landes Baden-Württemberg tätig und in diesem Rahmen vom zuständigen Justizministerium als Schulungsreferent für die Umsetzung der JI-Richtlinie in der Justiz BW eingesetzt.

eines etwaig bestehenden Restverdacht vorzunehmen und das Ergebnis sodann zurückzumelden. Abhängig vom dokumentierten Prüfungsergebnis werden die MiStra mit Verfahrenseinstellung einer bestehenden Kriminalakte zugefügt, eine neue Kriminalakte begründet oder – bei fehlendem Restverdacht – wie bei einer Verfahrenseinstellung aufgrund erwiesener Unschuld verfahren und die Löschung der Daten vorgenommen.

Damit ist zunächst zu konstatieren, dass es unserer Erfahrung nach jedenfalls nicht dem Regelfall entspricht, dass die Polizei bei der Annahme eines Restverdacht eine Einschätzung durch die Staatsanwaltschaft ungeprüft übernimmt, zumal die Beanstandung und weitere Prüfung durch die Landesdatenschutzbeauftragte zu einer erkennbaren Sensibilisierung für die Problematik geführt hat.

Zudem ist herauszustellen, dass bei erfolgter Prüfung in der dargestellten Form zugleich eine Kategorisierung der Daten erfolgt und durch die polizeiliche Einschätzung auch eine (bestenfalls sogar dokumentierte) Würdigung in Hinblick auf deren Aussagekraft erfährt. Damit trägt die aktuelle Umsetzungspraxis grundlegenden Anforderungen an eine Datenverarbeitung im Sinne der der JI-Richtlinie in beachtlicher Weise Rechnung.¹⁶

Allerdings stößt dieses Vorgehen zum einen an seine natürliche Grenze, wenn seitens des ursprünglichen polizeilichen Sachbearbeiters innerhalb einer angemessenen Frist keine oder keine taugliche Rückmeldung erfolgt. Zum anderen leidet die skizzierte Prüfung eines Restverdacht schon ganz grundsätzlich daran, dass die Polizei es regelmäßig unterlässt, sämtliche abwägungserheblichen Belange zu ermitteln und sich bei ihrer Ermessensentscheidung ausschließlich auf die mitgeteilte Erledigungsziffer und die auf Polizeiseite verfügbaren Informationen stützt. Damit bleiben die im weiteren Verlauf des Strafverfahrens erlangten Erkenntnisse, zum Beispiel die Sacheinlassung eines Beschuldigten, bei der Prüfung eines Restverdacht vollständig ausgeklammert. Je nach Fallgestaltung kann bereits dieses *Ermittlungsdefizit* zu einer fehlerhaften Ermessensausübung und damit zu einer Rechtswidrigkeit der Fortspeicherung im Ganzen führen.

¹⁶ Vgl. die grundlegenden Vorgaben an eine Datenverarbeitung in Art. 6 und Art. 7 der JI-Richtlinie.

IV. Konkrete Würdigung der beantragten Beschlussfassung

Unter Bezugnahme auf die vorangestellten Ausführungen ist zum beantragten Handlungsauftrag an die Landesregierung Folgendes anzumerken:

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.

a.) Schaffung einer Neuregelung entsprechend dem Regel-Ausnahme-Prinzip

Der Normierung einer besonderen Regelung, nach der die Löschung personenbezogener Daten ehemals Beschuldigter als Regelfall normiert wird, bedarf es nicht zwingend, da die Vorschrift des § 22 Abs. 3 PolG NRW den Ausnahmecharakter einer Weiterspeicherung in solchen Fällen hinreichend zum Ausdruck bringt.

Schon vor dem Hintergrund der Grundrechtsbetroffenheit folgt aus der Verhältnismäßigkeitsprüfung, dass eine entsprechende Fortspeicherung zur Gefahrenabwehr auch *erforderlich* sein muss, was nur der Fall sein kann, wenn eine an einen Restverdacht anknüpfende Wiederholungsgefahr besteht. Zu Recht hat auch die Rechtsprechung eine entsprechende Gefahrenprognose daher als unverzichtbares Element herausgearbeitet und für eine hinreichende Konkretisierung an dieser Stelle gesorgt. Schließlich wird man die Regelung in § 22 Abs. 3 Satz 1 PolG NRW immer im Zusammenhang mit Satz 2 lesen müssen, der ausdrücklich den Restverdacht als Speichervoraussetzung benennt und eine besondere Dokumentations- und Begründungspflicht beinhaltet.

Gleichwohl wäre ein gesetzgeberisches Handeln überlegenswert, weil § 22 Abs. 3 S. 1 PolG NRW suggeriert, dass eine Weiterspeicherung stets unzulässig ist, „wenn sich nicht aus Gründen der Entscheidung ergibt, dass die betroffene Person die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat“. Die Vorschrift normiert eine Löschpflicht nach ihrem Wortlaut mithin nur für den Fall von erwiesener Unschuld. Hier würde es sich anbieten, die Vorschrift klarer zu fassen und den Restverdacht als Positivvoraussetzung in den Fokus zu stellen, um den Ausnahmecharakter der Fortspeicherung zu betonen („es sei denn, dass...“).

Für eine Zurückhaltung bei der Änderung des Polizeigesetzes spricht gegenwärtig schließlich allgemein, dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Entscheidung zum novellierten BKA-Gesetz (Az. 1 BvR 1160/19) möglicherweise weitere Handlungsleitplanken vorgeben wird, die ohnehin ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordern, zumal ein rechtskonformes Verhalten aus unserer Sicht auch durch verwaltungsinterne Vorgaben sichergestellt werden kann.

b.) Automatisierte Datenlöschung nach Zeitablauf

Eine automatisierte Datenlöschung sieht das Polizeigesetz NRW derzeit nicht vor. Die Vorschrift des § 22 PolG NRW schreibt allerdings feste Prüftermine vor, zu denen spätestens überprüft werden muss, ob die Datenspeicherung noch erforderlich ist. Das Gesetz trägt hier dem Umstand Rechnung, dass die Polizei ohnehin selbstständig und fortlaufend überprüfen muss, ob die Weiterspeicherung noch verhältnismäßig ist.

Die gesetzlichen Prüfungstermine sehen bei Erwachsenen eine Prüfpflicht nach spätestens zehn Jahren, bei Jugendlichen nach fünf Jahren und bei Kindern nach zwei Jahren vor. Zu beachten ist die Regelung des § 22 Abs. 2 S. 7 PolG, wonach jeder neue Speichervorgang die gemeinsame Prüfpflicht für alle Vorgänge bestimmt. Durch den dadurch bewirkten „Mitzieh-Effekt“ kann die Prüfpflicht ganz erheblich verlängert werden.

Die Einführung einer automatisierten Datenlöschung nach einem bestimmten Zeitablauf (Höchstgrenze) ist rechtlich zulässig, mit Blick auf die Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr aber nicht angezeigt. Regelungsbedarf besteht aber im Hinblick auf die genannten Prüfpflichten, die zum einen sehr lang bemessen sind und durch die „Mitzieh-Klausel“ des § 22 Abs. 2 S. 7 PolG NRW unangemessen ausgedehnt werden. Speziell bezogen auf die Restverdachtsspeicherung ist daran zu erinnern, dass es sich um eine Prognoseentscheidung handelt, deren Aufrechterhaltung mit zunehmendem Zeitablauf erhöhten Begründungsaufwand erfordert.

Hier wäre es zu begrüßen, wenn grundsätzlich jeder Speichervorgang für sich betrachtet wird, um eine individuelle Prüfung zu ermöglichen, ob tatsächlich alle Daten für ein mögliches Gesamtgefahrenbild erforderlich sind. Eine praxisgerechte Lösung könnte

sein, dass ein Mitzieh-Effekt nicht als Regelfall normiert wird, im begründeten Einzelfall aber möglich bleibt. Dann wäre bei Vornahme eines neuen Speichervorgangs darüber zu entscheiden, ob nun eine gemeinsame Prüfpflicht eintritt oder es bei der singulären Betrachtung bleibt. Allgemein erscheint es uns angezeigt, die entsprechenden Prüfpflichten nicht starr auszurichten, sondern an eine Kategorisierung der Daten zu koppeln.

c.) Erforderlichkeit einer klaren Verwaltungsdirektive

Mit Blick auf das herausgestellte Vollzugsdefizit sind wir generell davon überzeugt, dass kosmetische Korrekturen im Polizeigesetz zur Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes weniger beitragen als eine Verwaltungsdirektive, etwa in Form eines Erlasses, die den Bearbeitungsprozess bestimmt und für den Regelfall einer Löschpflicht sensibilisiert.

Den verantwortlichen Stellen muss bewusst gemacht werden, dass der Ausnahmefall einer Weiterspeicherung besonderer Begründung bedarf. Zweifelsfälle, wie sie insbesondere bei fehlenden Informationen an der Tagesordnung sind, dürfen nicht zu Lasten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger gehen. Insoweit gilt es besonders das vorhandene Ermittlungsdefizit zu beseitigen, indem die verantwortlichen Stellen angewiesen werden, sich etwa bei der Staatsanwaltschaft über die genauen Einstellungsgründe zu informieren.

Ferner könnte eine Verwaltungsvorgabe helfen, klare Kriterien für eine Kategorisierung festzulegen, um eine Identifizierung von Datensätzen zu ermöglichen. Entsprechende Kategorisierungen können dazu beitragen, kritische Datensätze („unsichere Prognose“) im Blick zu behalten und Zugriffsrechte bei Bedarf gezielt zu beschränken.

d.) Weitergehende Sensibilisierung des Polizeiwesens für die Belange des Datenschutzes

Schließlich erlauben wir uns den Hinweis, dass jegliche Vorgabe von Seiten des Landesgesetzgebers nur Wirkung entfalten wird, wenn sie von den handelnden Stellen auch wahrgenommen und verstanden wird. Unabhängig von der Art des Vorgehens muss das erforderliche Wissen durch Praxisschulungen und der Implementierung entsprechender Ausbildungsinhalte fest im Polizeiwesen verankert werden, um eine stärkere Sensibilisierung für die sehr dynamische Thematik herbeizuführen. Gerade im Bereich der polizeilichen Ausbildung spielt der Bereich der polizeilichen Datenverarbeitung derzeit leider eine völlig untergeordnete Rolle.

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.

Eine solche Regelung ist unabhängig von der Problematik einer Restverdachtsspeicherung aus datenschutzrechtlicher Perspektive im Grundsatz zu befürworten, dürfte als Regelinstitut aber nur schwer umsetzbar sein.

Eine generelle Benachrichtigungspflicht bei Datenverarbeitungsvorgängen würde einen unverhältnismäßigen Aufwand für das Polizeiwesen bedeuten. Eine solche Pflicht ist auch aus grundrechtlicher Perspektive nicht angezeigt, da die Betroffenen polizeilicher Eingriffsmaßnahmen vielfach hinreichend über Anlass und Ausmaß der Datenspeicherung bei der Polizei informiert sind (z.B. im Falle eines Platzverweises). Daneben ist zu beachten, dass automatisierte Mitteilungen den Untersuchungszweck staatlicher Ermittlungen gefährden können, insbesondere bei strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Entsprechende Benachrichtigten müssen sich daher an den gesetzlichen Auskunftspflichten orientieren, die den Schutz staatlicher Mitteilungen aufgreifen.

Bedeutung erlangt die Information aber insbesondere in Fällen einer zweckändernden Verwendung von Daten, da in diesem Fall die betroffene Person das Ausmaß der Datenverarbeitung nicht mehr überblicken kann. Auch in diesen Konstellationen wird aber besonders darauf geachtet werden müssen, den Zweck des polizeilichen Vorgehens nicht durch eine (zu frühe) automatisierte Mitteilung zu vereiteln, sodass entsprechende Sachverhalte nur konkret-individuell geregelt werden können. Zudem stellt sich die Frage nach dem Umfang der gebotenen Informationspflicht.

Am Beispiel einer Restverdachtsspeicherung lässt sich die Problematik gut aufzeigen: Der Betroffene eines Strafverfahrens ist über seinen Status als Beschuldigter regelmäßig informiert und hat bei Ausübung entsprechender Einsichtnahmerechte auch Kenntnis der von ihm gespeicherten Daten in Bezug auf das konkrete Strafverfahren. Wird er rechtskräftig freigesprochen oder das Verfahren eingestellt, darf er zu Recht davon ausgehen, dass sämtliche Daten vernichtet werden, weil mit dem Ende des Strafverfahrens der Zweck der Bearbeitung entfallen ist. Erfolgt aber nun eine zweckändernde Weiterspeicherung zum

Zwecke der Gefahrenabwehr, ist das für ihn nicht vorhersehbar. Er hat auch keine Chance dagegen vorzugehen, weil er im Regelfall hiervon nicht einmal erfährt.

In dieser Konstellation ist eine Gefährdung staatlicher Interessen regelmäßig ausgeschlossen. Eine automatisierte Benachrichtigungspflicht ist daher sinnvoll und geboten, damit die betroffene Person ihre Rechte wahrnehmen und eine gerichtliche Überprüfung der Eingriffsmaßnahme herbeiführen kann. Dabei ist es unserem Erachten nach aber ausreichend, sich inhaltlich auf die Information der Fortspeicherspeicherung als Solche unter Angabe der Rechtsgrundlage und der konkret speichernden Stelle zu beschränken, da die Betroffenen bereits hierdurch in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wahrzunehmen und ihnen die verwendeten Information regelmäßig ohnehin aus dem Strafverfahren bekannt sind.

3. (...) eine Zentralstelle zu schaffen, der gegenüber Betroffene ihre Auskunfts- und Löschanträge durchsetzen können.

Das Schaffen einer Zentralstelle bei der Polizei, der gegenüber Betroffene ihre Auskunfts- und Löschpflichten durchsetzen können, hat zweifellos Charme, überzeugt aber nur auf den ersten Blick. Denn bei Lichte betrachtet wären mit einer entsprechenden Zentralisierung naturgemäß weitere Datenübermittlungen und sonstige Datenverarbeitungsvorgänge verbunden, was bereits dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung widerstrebt. Zudem erscheint fraglich, ob mit einer solchen Einrichtung auch tatsächlich ein signifikanter Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger verbunden wäre, weil nach der Art der Speicherung ein Durchgriff auf die Originaldaten nicht möglich ist und eine zentrale Stelle Auskunftersuchen auch weniger differenziert beantworten kann, als die für die Speicherung konkret verantwortliche polizeiliche Einrichtung.

Die derzeitige Speicherpraxis der Polizei ist nach unserer Kenntnis so ausgestaltet, dass bei einer Übermittlung tatsächliche Datensatzkopien erstellt werden, deren Herkunft gekennzeichnet ist. Der herausgebenden Stelle ist bekannt, wo sich die entsprechenden Daten befinden. Werden Änderungen oder Löschungen am Originaldatensatz vorgenommen, veranlasst die herausgebende Stelle selbst, ggfs. unter Einbeziehung der

Zentralen Qualitätssicherung, die gebotenen Änderungen im Datenverarbeitungssystem VIVA und informiert alle Empfangsstellen hierüber, die dann eine Datenkorrektur in eigener Verantwortung wahrnehmen. Soweit die betroffene Person Kenntnis hat, welche Stelle Daten über sie gespeichert hat, liegt es daher nahe, sich direkt an diese verantwortliche Stelle zu wenden.

Die datenverantwortliche Urheberstelle kann einem entsprechende Ersuchen wegen ihrer Sachnähe auch differenzierter und damit bürgerfreundlicher nachkommen, weil allein dort die Speichergründe und mögliche Gefährdungen staatlicher Interessen im Falle einer Auskunftserteilung beurteilt werden können. Dies wird auch durch die gegenwärtige Praxis belegt.

Eine Zentralstelle könnte aber als Anlaufpunkt zur Identifikation der entsprechenden Urheberstelle eine sinnvolle Institution sein, da es für Betroffene regelmäßig sehr schwierig ist, herauszufinden, welche polizeilichen Stellen überhaupt Daten über sie gespeichert haben könnten. Je nach Ausgestaltung könnte eine entsprechende Einrichtung auch als Beschwerdestelle fungieren.

Düsseldorf / Köln, den 27. Februar 2024



RA Prof. Dr. Ingo Bott



Prof. Dr. Christoph Buchert