

Prof. Dr. Clemens Arzt

*Forschungsinstitut für öffentliche und
private Sicherheit der HWR Berlin*

- FÖPS Berlin -

Gründungsdirektor

Berlin, 19. Juni 2025

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CSU/CSU und SPD zur Novelle des BKAG – BT Drs. 21/324 und 325

1. Vorbemerkung

Die eingebrachten Entwürfe sollen der Umsetzung der Vorgaben des BVerfG im Urteil vom 1. Oktober 2024 (1 BvR 1160/19) [BKAG II) dienen, in denen Teile des BKAG für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt wurden. Dies war bereits die zweite Entscheidung des BVerfG zur Unvereinbarkeit von Regelungen des BKAG mit dem Grundgesetz nach der Entscheidung vom 20. April 2016 (1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) [BKAG I], in der weite Teile des BKAG für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt wurden.

Mit seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2024 hatte das BVerfG eine Frist für die Umsetzung bis zum 31. Juli 2025 gesetzt, was mit Blick auf den Beginn der 21. Legislaturperiode einen gewissen Zeitdruck schuf. Dieser Zeitdruck ist mit der **Fortgeltungsanordnung des BVerfG vom 3. Juni 2025** jedoch entfallen und ein hinreichender Zeitrahmen für eine nicht erneut möglicherweise beanstandende Novelle bis zum 31. März 2026 verschafft worden. Eine Einladung zum heutigen Anhörungstermin erfolgte vor 10 Tagen. Daher sei hier die Frage erlaubt, ob die Verabschiedung eines Gesetzentwurfs im Bundestag drei Tage nach dieser Anhörung aufgrund von Gesetzentwürfen (die zumindest bis 18. Juni 2025 nur als „Vorabfassung“ vorlagen) oder eine vertiefte rechtliche Diskussion und Prüfung der Neuordnung Vorrang haben sollte.

Aus Sicht des Unterzeichners wäre letzteres auch aus Gründen der Transparenz und unter Legitimitäts Gesichtspunkten für dieses Gesetzgebungsverfahren zuträglich, nicht zuletzt, weil die Entscheidungen des BVerfG 2016 und 2024 sich in eine umfangreiche „Liste“ von Beanstandungen des BVerfG von über 30 Entscheidungen zum Recht der Polizei und Nachrichtendienste einreihen¹, deren Ergebnis sich häufig bereits im Anhörungsverfahren von Sachverständigen abzeichnete.

¹ Vgl. die Übersicht bei *Bäuerle*, Das Informationsrecht der Sicherheitsbehörden (...), Frankfurt 2024, 88 ff. Nach Erscheinen dieses Werkes sind weitere Entscheidungen hinzugekommen, u.a. die vom 1. Oktober 2024.

2. BT-Drs. 21/324 – Polizeilicher Informationsverbund im BKAG

Der Gesetzentwurf argumentiert, der polizeiliche Informationsverbund sei wichtiger Bestandteil des polizeilichen Informationsaustauschs in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Für die Aufgabenerfüllung der Polizeien des Bundes und der Länder sei es von wesentlicher Bedeutung, Daten von Verurteilten, Beschuldigten, Tatverdächtigen und weiteren Personen im Informationsverbund abrufen zu können – zu Zwecken der Strafverfolgung, Straftatenverhütung und Gefahrenabwehr. Entfiele die Befugnis zur Speicherung von Beschuldigtendaten nach § 18 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1, bedeute dies Erkenntnislücken für Polizeien des Bundes und der Länder. Die „**vorsorgende Speicherung**“ personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund sei für eine effektive Verhütung und Verfolgung von Straftaten für die Sicherheitsbehörden von Bedeutung (GE S. 1). Fraglich ist indes, ob die hier vorgelegte **gesetzliche Grundlage** dafür hinreichend tragfähig ist. Aus meiner Sicht kann dies nur für den Neuregelungsvorschlag zu § 45 BKAG bejaht werden.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2024 (Rn. 177) ohne weitere begriffliche Auseinandersetzung die Befugnis zur „**Weiterverarbeitung**“ nach § 18 I Nr. 2 und II Nr. 1 BKAG für geeignet und erforderlich gehalten, nicht aber **Verhältnismäßig im engeren Sinne** (Rn. 178). Zum Begriff der „Weiterverarbeitung“ hat sich das BVerfG indes nicht geäußert. Dabei ist zu beachten, dass zwar das BKAG den Begriff der „Weiterverarbeitung“ zwar nutzt, nicht aber die einschlägigen §§ 45 ff. des BDSG und auch nicht die Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (nachfolgend II-Richtlinie 2016). Hieraus ergibt sich eine deutliche begriffliche Unschärfe, die das BVerfG mit Blick auf die Anforderungen an polizeiliche Eingriffsbefugnisse unter dem Gesichtspunkt der **Normenklarheit** in anderen Entscheidungen wiederholt gerügt hat. Das BVerfG führt in ständiger Rechtssprechung aus: „Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das **Gebot der Bestimmtheit und Klarheit** auch die spezifische Funktion, eine hinreichend präzise Umgrenzung des Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen. Auf diese Weise wird das verfassungsrechtliche Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt (...). Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind dabei durch den Gesetzgeber **bereichsspezifisch, präzise und normenklar** festzulegen (...). Bei gestuften oder in verschiedene Eingriffe gegliederten Formen des Informationsaustauschs erstreckt sich das Gebot der Normenklarheit auf jede dieser Stufen.“ (stRspr, vgl. nur BVerfG 130, 151/202).

Es erscheint daher zweifelhaft, ob der **Begriff der Weiterverarbeitung** den Anforderungen an die Normenbestimmtheit und -klarheit mit Blick auf die o.g. gesetzlichen Anforderungen überhaupt genügt; nach der hier vertretenen Auffassung ist dies zu verneinen.

2.1. Polizeilicher Informationsverbund

Einen wesentlichen Teil des **polizeilichen Informationsverbunds** (§ 29 BKAG) stellt das polizeiliche Informationssystem **INPOL** dar. Mit Blick auf Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG im April 2016 war INPOL grundlegend neu zu strukturieren, was im Projekt **Informationsverbund Polizei (IVP)** umgesetzt werden sollte. Die verbundrelevanten Informationen, Beziehungen zueinander

und Geschäftsprozesse sowie der daraus resultierenden Zugriffsregeln und Services sollen im **Programm P20** entwickelt und konsolidiert werden. Mit Blick auf die Neugliederung dieser Informationsordnung in §§ 29 bis 33 BKAG stellt wird in der Literatur allerdings einen „eklatante[n] Widerspruch zwischen legislatorischem Anspruch und normativer Wirklichkeit“ konstatiert.²

2.2 Neuordnung der polizeilichen Informationszusammenarbeit (P20)

Durch den Zugriff auf die gemeinsam im Datenhaus bereitgestellten Teilnehmerdaten soll zukünftig im Rahmen des **Programms P20** (früher Polizei 2020) eine einheitliche und hohe Datenqualität sichergestellt und die Effizienz gesteigert werden. Zudem könnten mit dieser Maßnahme unterschiedliche Prozesse angeglichen, vereinheitlicht und somit standardisiert werden. Damit werde der polizeiliche Informationsaustausch technisch und organisatorisch deutlich vereinfacht und verbessert. Mit der Wirkbetriebsaufnahme sollen bei den Teilnehmern doppelte Bereitstellung, doppelte Qualitätssicherung und doppelte Speicherung der Sachverhalte entfallen. Der fachliche Mehrwert werde durch die Ablösung weiterer Systeme und die damit verbundene Zusammenführung der Datenbestände deutlich erhöht.

Aus Sicht des BMI stellt der Aufbau des **Polizeilichen Informations- und Analyseverbundes PIAV** „das derzeit bedeutsamste föderale Software- und Organisationsentwicklungsvorhaben zur Fortentwicklung der Polizeiarbeit in Deutschland“ dar. PIAV habe den Anspruch, die Auswertungs- und Ermittlungsarbeit im Verbund zu stärken und die **Informationszusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder auf eine technisch, fachlich und organisatorisch zeitgemäße Basis** zu stellen. Da dies mit weitreichenden Veränderungen seit vielen Jahren praktizierter Arbeitsweisen und Geschäftsprozesse der am PIAV teilnehmenden Organisationen einhergeht, weise das Vorhaben eine hohe fachliche und technische Komplexität auf. Innerhalb der Grobkonzeption für **P20** werde „das bestehende Governancemodell zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als auch das für die PIAV-Entwicklung gewählte risikominimierende stufenweise Vorgehensmodell einer vertiefenden Analyse unterzogen“, um diese Aspekte bestmöglich auf die neuen Strukturen übertragen zu können.

Ein auf mehr als die Beseitigung verfassungswidriger Regelungen abzielender Gesetzesentwurf sollte daher nach der hier vertretenen Auffassung an den geplanten Veränderungen im Rahmen des **Programms P20** ansetzen und die Neuordnung der Datenverarbeitung im Verbund der Polizeibehörden des Bundes und der Länder auch rechtlich absichern³, was in der Neuschaffung eines § 30a BKAG-GE nicht im Ansatz zu erkennen ist. Hier wird in vermeintlicher Eile eine „Reparaturlösung“ vorgeschlagen, die den **verfassungsrechtlichen Anforderungen** schwerlich genügt.

2.3 Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts

Kommen wir damit zurück zum vorliegenden Gesetzesentwurf, so muss die Neuregelung den Anforderungen des BVerfG in der Entscheidung vom 1. Oktober 2024 entsprechen. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (**Angemessenheit**) verlangt, dass

² Barczak in: Barczak, BKAG, 2. Aufl., § 29 Rn. 3.

³ S.o. zu Rn. 2.

die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe steht. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem **Eingriffsgewicht** der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel sowie zwischen Individual- und Allgemeininteresse herzustellen. Geboten hierfür ist eine Ausgestaltung, die dem Eingriffsgewicht differenzierend und hinreichend Rechnung trägt (Rn. 179). Diese Anforderungen lassen sich wie folgt differenzieren:

(a) Die **vorsorgende Speicherung** stellt eine **Zweckänderung** dar. Eine solche bedarf als Grundrechtseingriff einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage. Sie darf allerdings nicht zu einer Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Datenübermittlung führen, auf welche die Grundsätze der hypothetischen Datenneuerhebung Anwendung finden. Für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der vorsorgenden Speicherung erforderlich sind jedenfalls die **Festlegung angemessener Speicherzwecke und Speicherschwellen sowie die Bestimmung einer angemessenen Speicherdauer**. (Rn. 182)

(b) Die **Entkoppelung der vorsorgenden Speicherung** von den **konkreten Zweckbestimmungen der Erhebung** und einer späteren konkreten **Nutzung** erfordert die Festlegung hinreichend gewichtiger, konkret benannter Zwecke für die Speicherung selbst. Diese Speicherzwecke müssen der künftigen Nutzung einen festen Rahmen vorgeben. Der Staat darf nicht etwa alle Daten, die er rechtmäßig erhoben oder geschaffen hat, über den primären Zweck hinaus mit der Begründung vorsorgend speichern, die Daten könnten künftig noch einmal benötigt werden und der gebotene Schutz könne in die Ausgestaltung der zulässigen künftigen Nutzung verlagert werden. **Unzulässig** wäre es daher, unabhängig von solchen Zweckbestimmungen einen **Datenvorrat** zu schaffen, dessen Nutzung je nach Bedarf und politischem Ermessen der späteren Entscheidung verschiedener staatlicher Instanzen überlassen bleibt. Die Bereitstellung eines solchen, seiner Zwecksetzung nach offenen Datenvorrats würde den notwendigen **Zusammenhang zwischen Speicherung und Speicherungszweck** aufheben und damit auch die zentrale datenschutzrechtliche **Freiheitssicherung durch Zweckbindung**. Auch wäre die Tragweite für Bürgerinnen und Bürger nicht vorhersehbar. (Rn. 183)

(c) Für die Bestimmung der **Speicherschwelle** muss der Gesetzgeber neben Herkunft, Art und Umfang der Daten insbesondere berücksichtigen, dass sich die Speicherung auch im Einzelfall an den festgelegten **Speicherzwecken** messen lassen muss. Die Speicherschwelle muss den Zusammenhang zwischen den vorsorgend gespeicherten personenbezogenen Daten und der Erfüllung des Speicherzwecks in verhältnismäßiger Weise absichern und den **spezifischen Gefahren der vorsorgenden Speicherung** angemessen begegnen. (Rn. 184). Dabei sind die Herkunft, also etwa die Erhebungsmethoden, aber auch Art und Umfang der Daten zu berücksichtigen und in Relation zu den mit der Speicherung letztlich verfolgten Zwecken zu setzen. Deren Angemessenheit muss die Besonderheit der vorsorgenden Speicherung einbeziehen. Dies erfordert insbesondere das Bestehen einer hinreichenden **Wahrscheinlichkeit** dafür, dass die **vorsorgend gespeicherten Daten** zur Erfüllung der mit der Speicherung letztlich verfolgten Zwecke **benötigt** werden. (Rn. 185)

Bei der Speicherung von Daten für die **Verhütung und Verfolgung** vom Speicherungszweck erfasster Straftaten sind diese Voraussetzungen nur gegeben, wenn eine

hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass der Betroffene eine strafrechtlich relevante Verbindung zu möglichen Straftaten aufweisen wird und gerade die **gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung angemessen beitragen** können. Diese Prognose muß sich auf zureichende **tatsächliche Anhaltspunkte** stützen. Als taugliche Prognosekriterien können insbesondere die Art, Schwere und Begehungsweise der vormaligen Tat sowie die Persönlichkeit des Betroffenen und sein bisheriges strafrechtliches Erscheinungsbild in Frage kommen. Von Bedeutung wird angesichts der allgemeinen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse zu Kriminalprognosen regelmäßig sein, ob die Person wiederholt und in welchem Ausmaß sie straffällig geworden ist. Relevant wird auch der Zeitraum sein, während dessen sie strafrechtlich nicht (mehr) in Erscheinung getreten ist. Die Wahrscheinlichkeit kann personenbezogen, phänomenbezogen oder tatbezogen begründbar sein. (...). (Rn. 186)

(d) Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der vorsorgenden Speicherung personenbezogener Daten bedarf es zudem der gesetzlichen Regelung einer **angemessenen Speicherdauer**. (Rn. 187)

(e) Unerlässliche Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit der Speicherbefugnis sind weiterhin klar normierte **Verwendungsregeln**, die insbesondere den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016 formulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die zweckändernde Weiternutzung personenbezogener Daten genügen müssen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stellt zudem insbesondere auch bei der Speicherung personenbezogener Daten Anforderungen an **Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle** sowie an die Gewährleistung der Datensicherheit. Für die vorsorgende Speicherung im polizeilichen Informationsverbund gehören daher auch klare Zugriffsregeln, die sicherstellen, dass nur für den Speicherzweck **zuständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** der Polizei Zugriff haben (Rn. 192).

2.4 Probleme der vorgelegten Neuregelung

Weder der Wortlaut der Neuregelung noch die sehr knappe Gesetzesbegründung setzen sich rechtlich mit den oben zusammengefasst dargestellten Anforderungen des BVerfG bei der Beanstandung des BKAG 2024 substantiell auseinander. Es drängt sich der Anschein auf, dass mit den eilig in diesem Gesetzgebungsverfahren vorgelegten Neuregelungsvorschlägen Zeit bis zu möglichen erneuten Beanstandung des BVerfG nach dem Ende dieser Legislaturperiode gewonnen werden soll.

2.4.1 Regelungsvorschlag § 30a I

Für Absatz 1 wird in der Gesetzesbegründung auf den **bisherigen § 29 IV 2** verwiesen, dessen Regelungsgegenstand in den neuen § 30a I verlagert wird. Eine Anhebung des Schutzes des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ist damit nicht verbunden. Welcher angebliche Zugewinn an Normenklarheit damit verbunden sein soll wird ebenso nicht begründet.

Die zeitlich nicht befristete Fortgeltung des **§ 18 I Nr. 2** (Datenspeicherung zu Beschuldigten) – der doch gerade zu novellieren gewesen wäre – ist nicht nachvollziehbar und die vom BVerfG beanstandete Regelung wird durch § 30a nicht „geheilt“.

2.4.2 Regelungsvorschlag § 30a II (Negativprognose)

Die vorgeschlagene Regelung soll ausweislich der Gesetzesbegründung die oben dargestellten Anforderungen des BVerfG zur so genannten **Negativprognose** in gesetzliche Anforderungen umsetzen. Dies gelingt indes nicht im Ansatz, wie nachfolgend ausgeführt.

Unklar ist bereits, was mit „**vorsorgender Speicherung**“ genau gemeint sein soll. Bezieht sich dies auf die polizeirechtlich begründete Speicherung für die **Vorsorge zur Verhütung von Straftaten** oder die strafprozessuale begründete Speicherung für die **Vorsorge zur Verfolgung von Straftaten** oder für beides? Der Zweck der Speicherung wird gesetzlich nicht benannt und nicht geregelt. Damit bleibt auch unklar, für welchen Verwendungszweck im Einzelfall eine Zweckänderung zulässig sein soll. Es wird auch nicht im Ansatz danach differenziert, ob eine Zweckänderung durch die „vorsorgende Speicherung“ in „beide Richtungen“ zulässig sein soll und ob diese jederzeit unabhängig vom Erhebungszweck zulässig sein soll.

Unklar ist auch, unter welchen **Voraussetzungen** eine „**vorsorgende Speicherung**“ zulässig sein soll. Die Gesetzesbegründung (S. 8) gibt fast wortwörtlich Anforderungen des BVerfG in seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2024 wieder, ohne diese dann im Detail auch im Gesetzestext umzusetzen. Der Regelungsvorschlag „inkludiert“ nunmehr die bisherige Regelung in § 18 I Nr. 3 respektive § 18 II Nr. 2 in **§ 30a II GE** und versucht so, das bisherige Defizit in Nr. 2 zu beseitigen. Das BVerfG hat indes in seiner Entscheidung nicht zum Ausdruck gebracht, dass die Anforderungen aus Nr. 3 den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (Rn. 196 enthält eine solche Aussage oder Prüfung nicht). Vielmehr führt das Gericht aus: „Zwar hat der Gesetzgeber einzelne Aspekte einer solchen Prognose [gemeint ist die Negativprognose, vgl. Rn. 195] sowohl für die Tatverdächtigen und Anlasspersonen im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BKAG hinsichtlich ihrer Grunddaten berücksichtigt als auch nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 BKAG für „Beschuldigte“ hinsichtlich ihrer weiteren personenbezogenen Daten.“ Daraus kann indes nicht abgeleitet werden, dass diese Angleichung alleine den oben dargestellten Anforderungen des Gerichts in der Entscheidung vom 1. Oktober 2024 genügt, weil das Gericht hierüber nicht entschieden hat. Auch wird dabei die Kritik an § 18 I Nr. 3 nicht aufgegriffen. Unklar ist zudem, ob in § 30a II auch Angeeschuldigte im Sinne von § 157 StPO erfasst sind.⁴

Hinzu kommt, dass nach **§ 30a II GE** keine **Erforderlichkeit der Datenverarbeitung** tatbestandlich gefordert ist; eine unabdingbare Anforderung aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch aus Art. 8 I II-Richtlinie 2016. Dass die Speicherung zur „Verhütung oder Verfolgung beitragen *kann*“ ist eine deutlich ‚niedrigere‘ Eingriffsschwelle, weil die Erforderlichkeit nur dann erfüllt ist, wenn der Zweck der Datenverarbeitung nicht auch durch andere Weise erreicht werden kann.⁵

§ 30a I GE entspricht dem bisherigen **§ 29 IV 2**, obgleich für die bisherige Regelung in der Literatur konstatiert wird, dass eine „tragfähige rechtliche Fundierung der neuen

⁴ Vgl. *Eichenhofer* in: Barczak (Hg.), BKAG, § 18 Rn. 7.

⁵ Vgl. *Buchner/Petri* in: Kühling/Buchner, DSG-VO/BDSG, Art. 6 DSG-VO Rn. 15; *Roßnagel* in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hg.), Art. 5 DSGVO Rn. 67; s.a. II-RL Erwägungsgrund 26, 29, 35; Art. 8 als Anforderung an Befugnisnormen.

polizeilichen Informationsordnung⁶ zumindest bislang ersichtlich nicht gefunden wurde“.⁷ Es wird mithin nicht versucht, hier einen schlüssigen neuen Ansatz anlässlich dieser Novelle zu etablieren, sondern die schon bisher nicht überzeugende Regelung einfach an anderer Stelle perpetuiert. Dies ist fatal, weil die neue polizeiliche Informationsstruktur anstelle der bisherigen gegenseitig abgegrenzten „Silos“ nunmehr durch einen einheitlichen „**Datenpool**“ oder ein „**Data Warehouse**“⁸ allen Verbundteilnehmern einen weiten Zugriff auf alle dort gespeicherten Daten geben soll; ein Projekt, dessen technische Umsetzung indes noch immer nicht vollständig geklärt ist.⁹

§ 30a I GE regelt weiterhin, dass u.a. § 18 I Nr. 2, der vom BVerfG am 1. Oktober 2024 als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar beanstandet wurde, für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund „**entsprechend**“ **weiter gilt**, soweit nicht in § 30a II GE etwas anderes geregelt ist. Der vom BVerfG beanstandete § 18 I Nr. 2 soll mithin „entsprechend“ weiter gelten, obwohl das Gericht diese Norm für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt hat. Dies soll offenbar durch § 30a II GE „geheilt“ werden.

§ 30a II GE erlaubt unter den dort aufgeführten Voraussetzungen die „**vorsorgende Speicherung**“ von Daten von Beschuldigten und Tatverdächtigen. Ob und unter welchen Voraussetzungen für diese eine **Verarbeitung** durch „Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich, die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“ (vgl. § 46 Nr. 2 BDSG) zulässig sein soll, regelt die Norm indes nicht. Es dürfen mithin Daten unter den Anforderungen des § 30a II **gespeichert** werden, deren **Nutzung** nicht nur durch das BKA, sondern durch alle Verbundteilnehmer ist aber zumindest von dieser Norm nicht gedeckt. Während mit dem GE für die vorsorgende Speicherung neue gesetzliche Anforderungen etabliert werden sollen, sollen diese für alle anderen Formen der Datenverarbeitung im Sinne des § 46 Nr. 2 BDSG nicht gelten?

Für die Nutzung und anderen vorgenannten Tatbestände gelten nach § 30a I GE nicht § 18 I, II, IV und V, sondern diese Regelungen gelten nur „entsprechend“, während § 18 III offenbar unmittelbar fortgelten soll? Unklar ist, ob mit § 30a II GE entsprechend dem Wortlaut der Norm nur die **Speicherung** oder auch die sonstige **Verarbeitung** im Sinne des § 46 Nr. 2 BDSG zugelassen werden soll, wie es die Überschrift zu § 30a zu signalisieren scheint. Eine Speicherung ohne Nutzung macht jedoch keinen Sinn. Damit läuft die Speicherung ins Leere, weil jede **Negativprognose** gerade auf der Nutzung dieser Daten aufbaut.

Fraglich ist zudem, was mit den bisher im polizeilichen Informationsverbund **gespeicherten Altdatenbestände** geschehen soll und ob hierfür die Anforderungen aus § 30a II GE gelten? Wenn nein, kann die Neuregelung in § 30a die Verfassungswidrigkeit des § 18 I Nr. 2 iVm § 18 II Nr. 1 nicht „heilen“. Soll hier im Übrigen § 91 analog gelten und damit eine verfassungswidrige Rechtslage auf unbestimmte Zeit

⁶ Gemeint ist die Neuausrichtung im Rahmen des Projekt Polizei2020/P20.

⁷ Barczak in: Barczak (Hg.), BKAG, § 29 Rn. 23 unter Verweis auf Bäcker, BT Ausschuss-Drs. 18(4)806 D. 3 ff., 10; s.a. Barczak a.a.O. § 2 Rn. 35.

⁸ Die Begriffe wechseln mit der Bezeichnung des Umstellungsprogramms immer wieder.

⁹ Barczak in: Barczak (Hg.), BKAG, § 29 Rn. 4f.

fortgeschrieben¹⁰ werden? Neben den vielen „Baustellen“ der Kennzeichnung und Integration von Altdatenbeständen und Neudatenbeständen und deren Anpassung an die Verfassungsrechtsordnung¹¹ wird damit eine weitere solche „Baustelle“ eröffnet.

Weiterhin fehlen in § 30a II GE notwendige gesetzliche Vorkehrungen für die Speicherung **besonderer Kategorien personenbezogener Daten** im Sinne von Art. 10 II-Richtlinie 2016 und deren Schutz, die gerade bei der **Negativprognose** eine hohe Relevanz haben können.

Im **Ergebnis** ist die Norm daher mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch mit der II-Richtlinie 2016 nicht kompatibel.

2.4.3 Regelungsvorschlag § 77 (Aussonderungsprüffristen)

§ 77 VII GE soll ausweislich der Gesetzesbegründung Aussonderungsprüffristen für Beschuldigte und Tatverdächtige, die nach Maßgabe des § 30a II GE „vorsorgend“ im polizeilichen Informationsverbund gespeichert wurden, festlegen. **Aussonderungsprüffristen** sind jedoch keine gesetzlich festgelegten **Löschpflichten**. In seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2024 führt das BVerfG aus: „Personenbezogene Daten sind insbesondere unverzüglich zu löschen, wenn ihre Verarbeitung unzulässig oder ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Die Löschungspflichten werden durch Aussonderungsprüffristen flankiert“ (Rn. 23). „Entsprechend gibt § 77 Abs. 1 Satz 1 BKAG eine **Erforderlichkeitsprüfung** jedenfalls bei der Einzelfallbearbeitung, spätestens aber periodisiert nach Aussonderungsprüffristen (...) vor, deren Beachtung durch technische Maßnahmen zu gewährleisten ist (ebd. Rn. 150). Diese Aussonderungsprüffristen dürfen bei Erwachsenen zehn Jahre nicht überschreiten, wobei nach Zweck der Speicherung sowie Art und Schwere des Sachverhalts zu unterscheiden ist (vgl. § 77 Abs. 1 Satz 2 BKAG). Allerdings genügt dies allein nicht den Anforderungen an ein durch den Gesetzgeber auszugestaltendes Regelungskonzept. Es bleibt hier weiterhin dem Bundeskriminalamt überlassen, durch eigene innerbehördliche Vorgaben die Prüfungs- und Aussonderungsfristen zu konkretisieren. Es kann deshalb offenbleiben, ob die verfassungsrechtlichen Kriterien zur Bemessung der Fristen (vgl. Rn. 189) angemessen abgebildet sind“ (ebd. Rn. 202 f.).

Diesen Anforderungen des BVerfG in der Entscheidung vom 1. Oktober 2024 genügt der Gesetzentwurf nicht:

(a) Es ist bereits nicht erkennbar, weshalb hier **Beschuldigte** und **Tatverdächtige** hinsichtlich der Aussonderungsprüffristen gleich behandelt werden, für beide also gleiche Fristen gelten. Beschuldigter ist nur die/derjenige Tatverdächtige, gegen die ein Verfahren als Beschuldigter betrieben wird, gegen die sich ein Tatverdacht so weit verdichtet hat, dass polizeiliche Grundrechtseingriffe auf Grundlage der StPO zulässig sind. Die Beschuldigteneigenschaft setzt subjektiv einen Verfolgungswillen der Strafverfolgungsbehörde voraus, der sich objektiv in einem **Willensakt** manifestiert; idR ist dies die Einleitung eines **Ermittlungsverfahrens**.¹² Die oder der **Tatverdächtige** ist also eine Person, die oder der zwar von der Polizei verdächtigt wird; ein Ermitt-

¹⁰ Eichenhofer in: Barczak (Hg.), BKAG, § 91 Rn. 2.

¹¹ Vgl. Eichenhofer in: Barczak (Hg.), BKAG, § 91 Rn. 2 ff.

¹² Vgl. nur Schmitt in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hg.), Strafprozessordnung, 65. Aufl., Einl. Rn. 76.

lungsverfahren wurde aber bisher nicht eingeleitet, weil die bisher vorliegenden Tatsachen sich nicht so verdichtet haben, dass Grundrechtseingriffe gegen diese Person zulässig wären.

Wenn aber die tatbestandlich sehr niedrige Schwelle zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens noch nicht einmal überschritten ist, können **Tatverdächtige** nicht exakt gleich behandelt werden wie **Beschuldigte**, was § 77 VII GE jedoch mit Blick auf die Aussonderungsprüffristen tut. Diese Gleichbehandlung ist dem Anlass nicht angemessen und **unverhältnismäßig**. Begründet wird diese mit „rechtssystematischen Gründen (...) um Wertungswidersprüche zu vermeiden“ (Gesetzesbegründung S. 9). Erläutert welche Wertungswidersprüche hier auftreten könnten, wird in der Begründung indes nicht. Diese „Gleichstellung“ von Beschuldigten und Tatverdächtigen widerspricht den Anforderungen des BVerfG vom 1. Oktober 2024 (s.o.).

(b) Wie in den vom BVerfG am 1. Oktober 2024 bereits beanstandeten Regelungen bleibt es nach § 77 VII GE „weiterhin **dem Bundeskriminalamt überlassen**, durch eigene innerbehördliche Vorgaben die **Prüfungs- und Aussonderungsfristen zu konkretisieren**“ (Rn. 203). Auch insoweit entspricht der Regelungsvorschlag nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zwar werden in § 77 VII 1 Nr. 1 und 2 GE Prüffristen vorgegeben, die allerdings nicht vom Gesetzgeber abschließend für unterschiedliche Fallgestaltungen festgelegt werden, sondern nur **Maximalfristen** darstellen. Alle weiteren notwendigen Festlegungen in Sinne der datenschutzrechtlichen Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit werden sodann nach Satz 2 wiederum in die Entscheidungshoheit des BKA allein übertragen.

Dabei darf nicht übersehen werden, welche **hohe Anzahl personenbezogener Daten** im polizeilichen Informationsverbund beim BKA gespeichert werden; die nachfolgende Übersicht gibt hiervon einen Eindruck, ist aber nicht erschöpfend. Alleine in PIAV waren 2024 nach vorliegenden Angaben¹³ rund 2.7 Mio. Personendatensätze gespeichert. Hinzu kommen erhebliche weitere Datenbestände beispielsweise in AFIS, im KAN und der DNA-Analyse-Datei und weiteren mehr:

In der Verbunddatei "PIAV Rauschgiftkriminalität" des BKA waren Ende 2024 rund 235.000 Personendatensätze gespeichert. In der Verbunddatei "PIAV Gewaltdelikte und gemeingefährliche Straftaten" des BKA waren Ende 2024 rund 160.000 Personendatensätze gespeichert. Die Datei PIAV Cybercrime“ des BKA umfasste Ende 2024 rund 376.000 Personendatensätze. In der Verbunddatei "PIAV Dokumentenkriminalität“ waren Ende 2024 rund 95.000 Personendatensätze gespeichert. In der Datei Polizeilicher Informations- und Analyseverbund (PIAV – Eigentumskriminalität und Vermögensdelikte) waren Ende 2024 über 1,2 Mio. Personendatensätze gespeichert. Die Verbunddatei "PIAV Sexualdelikte“ des BKA umfasste Ende 2024 rund 230.000 Personendatensätze. In der Datei PIAV – Schleusung, Menschenhandel, Ausbeutung waren Mitte 2023 rund 40.000 Personendatensätzen gespeichert. Für das Lagebild Auswertung politisch motivierter Straftaten¹⁴ waren Ende 2024 in LAPOS 409.980 Tatverdächtige erfasst.¹⁵ Für das Automatisierte Fingerabdruckidentifizierungssystem waren in AFIS-A 5,6 Mio. Personendatensätze und AFIS-P 3,4 Mio. Personendatensätze gespeichert.¹⁶ In den verschiedenen DIGIFABL-Dateien waren 2,6 Mio. Finger- und Handflächenabdruckdaten sowie 6,6 Mio. Daten von Ausländern und 6,7 Mio. Porträtaufnahmen zur Gesichtserkennung gespeichert. Die

¹³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 20/14276, Anlage.

¹⁴ Zur Speicherpraxis LfDT Sachsen 2024, 185 26 ff.

¹⁵ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 20/14276, Anlage.

¹⁶ Auch hier liegen die Zahlen für Ende 2024 ohne weitere Erläuterung deutlich niedriger, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 20/14276, Anlage.

nationale DNA-Analysedatei (DAD-Z) umfasste über 800.000 Personendatensätze. Der Kriminalaktennachweis des BKA (KAN) umfasste über 4 Mio. Datensätze und zu erkennungsdienstlichen Zwecken waren fast 10 Mio. Datensätze gespeichert. In der Datei Personenfahndung waren über 850.000 Menschen¹⁷ erfasst, in der Antiterrordatei rund 9.400 Personen einschließlich „Kontaktpersonen“ und in der Rechtsextremismus-Datei rund 5.800 Personen einschließlich Kontaktpersonen.¹⁸

All diese Daten werden also zunächst gespeichert und Jahre später nach den Maßgaben des § 77 darauf geprüft, ob die weitere Speicherung zulässig ist. Unterstellt, nur für die beispielhaft genannten 2.7 Mio. Datensätze in PIAV gelte eine 10-jährige **Aussonderungsprüffrist** wären dies überschlägig berechnet 270.000 notwendige Prüfungen/Jahr und damit rund 1.200 Prüfungen/Tag¹⁹. Hinzu kommen bei einem vergleichbaren Prüffristenkonzept für die oben weiter angegebenen Datensätze über 100.000 Personendatensätze/Tag zur Prüfung, von denen nicht wenige „sensible Daten“ als **besondere Kategorie personenbezogener Daten** iSv § 48 BDSG einzuordnen sind, für deren Schutz besondere rechtliche Maßgaben aus dem BDSG und der JI-Richtlinie 2026 bestehen.

Es stellt sich mithin die Frage, ob die Maßgaben zu Aussonderungsprüffristen in § 77 nur im Ansatz im Sinne einer **Einzelfallprüfung** umsetzbar sind oder ob es hier nicht eines gänzlich **neuen Schutzkonzepts** bedarf? Vorzugeben wäre nach der hier vertretenen Auffassung anstelle einer praktisch nicht umsetzbaren Aussonderungsprüfung der gegenteilige Ansatz einer automatischen Löschfrist, die durch ausreichende technische und organisatorische Maßnahmen iSd § 71 II BDSG zu flankieren sind. Zeitnah vor Ablauf der Löschfrist könnte eine automatisierte Meldung an die zuständige Stelle im BKA gehen, die Gelegenheit zu einer individuellen Prüfung der Zulässigkeit einer weiteren Speicherung gibt.

§ 77 VII 5 GE gestattet sogar eine gleichsam **unbegrenzte Speicherung**; dies ist **unverhältnismäßig**. In Parenthese sei angemerkt, dass auch § 77 IV 3 eine gleichsam unbegrenzte Speicherung erlaubt, „es sei denn, auch das Bundeskriminalamt wäre zur Löschung verpflichtet“.

§ 77 VIII GE regelt gesondert die Aussonderungsprüffristen für **Anlasspersonen**, womit allein eine Speicherung nach § 18 I Nr. 4 gemeint sein kann, was im Gesetz nicht klargestellt wird, obgleich hieraus erhebliche Beschränkungen der zulässigerweise gespeicherten Daten aus § 2 I folgen. Dies ist ein Problem der **Normenbestimmtheit**.

Gegen die Speicherung personenbezogener Daten in diesem Umfang wird mit gutem Grunde eingewandt, dass es sich hier alleine um eine Speicherung zu Zwecken der Gefahrenabwehr in der Frühphase der **Verhütung von Straftaten** handelt und die Tatbestandsvoraussetzung „**tatsächliche Anhaltspunkte**“ zur Begehung von Straftaten

¹⁷ Die für Ende 2024 angegebene Zahl der Personendatensätze liegt deutlich darunter; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 20/14276, Anlage.

¹⁸ Zu diesen Daten siehe Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 20/7864; 20/6633, Anlage und Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 20/14276, Anlage. Die Zahlen variieren je nach Quelle deutlich, ohne dass hierfür eine Begründung oder Abgrenzung erkennbar wäre.

¹⁹ Bei einer 5 Tage Woche und 30 Urlaubstagen ohne Berücksichtigung von Krankheits- und Feiertagen.

von erheblicher Bedeutung wird als zu niedrig angesehen.²⁰ Dies ist bei der Ausgestaltung des § 77 VIII GE zu beachten. Zwar sind die Aussonderungsprüffristen hier kürzer als in § 77 VII GE bemessen, dieser Zeitraum wird jedoch durch die Zulässigkeit der mehrfachen Festsetzung von Aussonderungsprüffristen faktisch deutlich ausgedehnt, bis hin zu einer im Gesetz nicht limitierten Wiederholung der Festsetzung solcher Fristen. Mit Blick auf die oben kritisierte äußerst niedrige tatbestandliche Anforderung an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts erscheint insbesondere die mehrfache **Verlängerung der Aussonderungsprüffrist nicht angemessen** im Sinne der Verhältnismäßigkeit.

Dabei ist insbesondere zu unterscheiden zwischen der Speicherung von Daten im Rahmen von Strafverfahren oder der Abwehr konkreter Gefahren einerseits und der Datenspeicherung allein aus Gründen der „Vorsorge“ für die Verhütung oder Verfolgung noch nicht begangener Straftaten. Bei letztgenannten müssen die zulässigen Speicherdauern aus Gründen der datenschutzrechtlichen Erforderlichkeit wie auch der Verhältnismäßigkeit deutlich kürzer liegen.

3. BT-Drs. 21/325 – Datenerhebung bei Kontaktpersonen (§ 45 I Nr. 4)

Nach den Feststellungen des BVerfG in der Entscheidung vom 1. Oktober 2024 genügt **§ 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BKAG** in seiner konkreten Ausgestaltung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen²¹ der **Bestimmtheit und Normenklarheit**. Bei der heimlichen Datenerhebung und -verarbeitung sind dabei an die Bestimmtheit und Normenklarheit besonders strenge Anforderungen zu stellen. Bei heimlichen Überwachungsmaßnahmen, die weit in die Privatsphäre hineinreichen können, sind die Bestimmtheitsanforderungen besonders hoch (Rn. 95 f.).

§ 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ermächtigt das BKA zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen gegenüber Personen, gegen die selbst kein Verdacht terroristischer Aktivitäten besteht, die aber in einem „Näheverhältnis“ zu einer verantwortlichen Person stehen (**Kontaktpersonen**). Dennoch ist auch gegen diese Personen der **Einsatz besonderer**, in § 45 Abs. 2 BKAG aufgeführter Mittel erlaubt, so zum Beispiel längerfristige Observationen oder der Einsatz von Vertrauenspersonen und von verdeckt Ermittelnden. Für die näheren Voraussetzungen der Überwachung verweist § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BKAG auf § 39 Abs. 2 Nr. 2 BKAG. Letztgenannte Regelung normiert Kriterien für das Näheverhältnis zwischen der Kontaktperson und der eigentlichen verantwortlichen Person und nimmt hinsichtlich der verantwortlichen Person auf § 39 Abs. 2 Nr. 1 BKAG Bezug (Rn. 97).

Die durch die Befugnisnorm gestatteten Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung können aus Sicht des BVerfG erhebliches Gewicht haben. „Grundsätzlich kann der Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung auch gegenüber Kontaktpersonen zur Abwehr entsprechend gewichtiger Gefahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Im Ergebnis erfüllt die in **§ 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BKAG** vorgesehene Eingriffsschwelle jedoch **nicht** die Anforderungen der **Verhältnis-**

²⁰ Vgl. *Eichenhofer* in: Barczak (Hg.), BKAG, § 18 Rn. 5 ff.; *Graulich* in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 18 Rn. 11.

²¹ Kritisch bereits *Schulenberg* in: Barczak (Hg.), BKAG, § 45 Rn. 71 ff.

mäßigkeit im engeren Sinne“ (Rn. 98), auch wenn die Regelung geeignet und erforderlich sei (Rn. 102). Aus der Nichtvereinbarkeit auch dieser gesetzlichen Regelung folgt die Notwendigkeit einer Novelle der bisherigen Norm, die mit dem GE umgesetzt werden soll.

„Insbesondere wenn die in § 45 Abs. 2 BKAG zugelassenen **Maßnahmen gebündelt** durchgeführt werden und dabei darauf zielen, möglichst alle Äußerungen und Bewegungen zu erfassen und bildlich wie akustisch festzuhalten, können sie tief in die **Privatsphäre** eindringen und ein **besonders schweres Eingriffsgewicht** erlangen“, stellt das BVerfG weiter fest (Rn. 99). „Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann auch im Hinblick auf das durch diese ausgenutzte Vertrauen sehr schwerwiegend sein“ (Rn. 100). Nicht zu vereinbaren ist § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BKAG nach Feststellung des BVerfG „mit den besonderen Anforderungen, die sich aus der **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne** an die Rechtfertigung heimlicher Überwachungsmaßnahmen der Polizei ergeben. Denn schon die in § 39 Abs. 2 Nr. 1 BKAG für die polizeirechtlich verantwortliche Person normierte Eingriffsschwelle rechtfertigte deren heimliche Überwachung mit besonders eingriffsintensiven Mitteln nach § 45 Abs. 2 BKAG nicht. Erst recht darf dann die selbst nicht verantwortliche Kontaktperson, die in einem Näheverhältnis zu dieser verantwortlichen Person steht, nicht mit derart eingriffsintensiven Methoden überwacht werden“ (Rn. 103).

Hinsichtlich **Kontaktpersonen** hält das BVerfG weiter fest: „Zwar ist auch der Einsatz einer eingriffsintensiven Überwachungsmaßnahme wie der vorliegend in Rede stehenden unmittelbar gegenüber Kontaktpersonen nicht schlechthin ausgeschlossen. Er steht aber unter strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen und setzt eine **spezifische individuelle Nähe** der Betroffenen zu der die Überwachung der verantwortlichen Person rechtfertigenden aufzuklärenden Gefahr voraus“ (Rn. 109).

Diese Anforderungen setzt die Neufassung des nach der hier vertretenen Auffassung mit **§ 45 I 1 Nr. 4 GE** um.

4. Fazit

Während die Neuregelung des § 45 I 1 Nr. 4 BKAG GE den Anforderungen aus der Entscheidung des BVerfG vom 1. Oktober 2024 genügt, kann dies mit Blick auf den Vorschlag eines neuen § 30a BKAG GE wie auch mit Blick auf die Einfügung der Absätze 7 und 8 in § 77 BKAG aus den oben ausführlich dargelegten Gründen nicht festgestellt werden. Diese Regelungsvorschläge sind nach der hier vertretenen Auffassung dringend überarbeitungsbedürftig und in dieser Version mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar.