



---

**Ausschussdrucksache 21(4)013 A**  
vom 17. Juni 2025

---

**Schriftliche Stellungnahme**

von Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider, BfDI  
vom 10. Juni 2025

a) zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund im Bundeskriminalamtgesetz**

BT-Drucksache 21/324

b) zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Befugnis zur Datenerhebung bei Kontaktpersonen im Bundeskriminalamtgesetz**

BT-Drucksache 21/325

Bonn, den 10.06.2025

## **Stellungnahme**

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

### **zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages**

am 23. Juni 2025

zum

### **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund im Bundeskriminalamtgesetz (BT-Drs. 21/325)**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Befugnis zur Datener- hebung bei Kontaktpersonen im Bundeskriminalamtgesetz (BT- Drs. 21/324)**

## 1. Vorbemerkung:

Mit seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2024 (1 BvR 1160/19) hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Regelung des § 18 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 18 Abs. 2 Nr. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) - soweit diese in Verbindung mit § 13 Abs. 3, § 29 BKAG die Speicherung von sog. Grunddaten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund betrifft - für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zudem klare Vorgaben für eine angemessene Speicherdauer dieser Daten aufgezeigt und diesbezüglich auf das Fehlen eines ausdifferenzierten Regelungskonzeptes zur Speicherdauer hingewiesen. Darüber hinaus hat das BVerfG entschieden, dass auch § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Die Vorschrift regelt die Überwachung von Kontaktpersonen mit besonderen Mitteln der Datenerhebung.

Um eine effektive Polizeiarbeit sichern und die Grundrechte betroffener Personen wahren zu können, ist es wichtig, die Regelungen des BKAG gründlich, praxistauglich und auch rechtssystematisch zu überarbeiten. Gerade mit Blick auf das Programm P 20 ist diese Rechtsklarheit essentiell, um künftig Fehler bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten im polizeilichen Informationsverbund zu verhindern. Besonders § 30a BKAG-E weist rechtssystematische Defizite auf. Diese schwächen an einigen Stellen die datenschutzrechtlichen Belange. Zudem erschweren noch vorhandene Unklarheiten die polizeiliche Arbeit. Die Polizeibehörden sind auf klare und im polizeilichen Alltag unproblematisch anwendbare Rechtsvorschriften angewiesen. Vor dem Hintergrund, dass das BVerfG die Umsetzungsfrist für das Urteil vom 1. Oktober 2024 von ursprünglich 31. Juli 2025 auf den 31. März 2026 verlängert hat, sollte der Gesetzgeber diesen Zeitraum nutzen, die Vorschriften des BKAG insgesamt gründlich zu überarbeiten.

## 2. Zu § 30a Abs. 1 BKAG-E

Mit § 30a Abs. 1 BKAG-E soll der Inhalt der Regelung des jetzigen § 29 Abs. 4 S. 2 BKAG wörtlich übernommen und diese Vorschrift gestrichen werden. Gegen diese Vorgehensweise liegen keine grundsätzlichen Bedenken vor. Es wird jedoch angeregt, die Vorschrift des § 29 Abs. 4 S. 2 BKAG, bzw. § 30a Abs. 1 BKAG-E insgesamt zu überarbeiten. Sinnvoll wäre es, den Verweis auf § 16 BKAG zu streichen, bzw. näher zu konkretisieren. Es ist kein Fall denkbar, in dem ein Sachverhalt gestützt auf § 16 Abs. 1 BKAG im Informationsverbund in verhältnismäßiger Weise gespeichert werden kann. Insbesondere macht die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel des § 16 Abs. 1 BKAG für die Landesteilnehmer keinen Sinn.

## Zu § 30a Abs. 2 BKAG-E

Der Gesetzesentwurf soll mit § 30a Abs. 2 BKAG-E den Kern des Urteils des BVerfG – nämlich die Speicherung der **Grunddaten von Beschuldigten** in dem polizeilichen Informationsverbund - regeln.

Ich begrüße, dass meine Anmerkungen im Hinblick auf die Anforderungen an eine Prognoseentscheidung mit dem Gesetzesentwurf berücksichtigt werden. Es wird nun deutlich, dass der Anknüpfungspunkt einer Prognose die Eigenschaft der betroffenen Person ist. Dies korrespondiert mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 2024, die die Prognoseentscheidung an der Art, der Schwere und Begehungsweise der vormaligen Tat (des Beschuldigten), dessen Persönlichkeit und anhand seines bisherigen strafrechtlichen Erscheinungsbildes bemisst.<sup>1</sup>

Gleichwohl unterscheidet sich die Formulierung der Prognose des § 30a Abs. 2 BKAG von der Regelung des § 18 Abs. 1 Nr. 3 BKAG (personenbezogene Daten von Tatverdächtigen) und § 18 Abs. 2 Nr. 2 BKAG (weitere Daten von Beschuldigten). Bezogen auf die Speicherung von Daten von Beschuldigten führt dies zu einem absurden Ergebnis: Werden sogenannte Grunddaten („kleiner Datenkranz“) von Beschuldigten gespeichert, richtet sich die Prognoseentscheidung nach § 30a Abs. 2 BKAG-E. Werden weitere Daten („großer Datenkranz“) von Beschuldigten gespeichert, ist § 18 Abs. 2 Nr. 2 BKAG über den Verweis in § 30a Abs. 1 BKAG die einschlägige Rechtsgrundlage.

Ich schlage daher vor, die Regelung des § 30a Abs. 2 BKAG-E einheitlich für die Prognoseentscheidungen der §§ 18 und 19 BKAG zu verwenden. Gerade im „Mas-sengeschäft“ der polizeilichen Praxis stellt die Prüfung einer Negativprognose eine große Herausforderung für die Mitarbeitenden der Polizeibehörden dar. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) steht seit langer Zeit mit dem BKA in einem konstruktiven Austausch zu den Anforderungen an Prognoseentscheidungen. Es hat sich gezeigt, wie komplex dieser Datenverarbeitungsschritt ist. Es besteht aber eine große Bereitschaft seitens des BKA, die Vorgaben entsprechend datenschutzkonform umzusetzen. Vor diesem Hintergrund sollten Prognoseentscheidungen klar gesetzlich und einheitlich geregelt sein, um den polizeilichen Arbeitsalltag zu entlasten und dem Grundrechtsschutz Betroffener Rechnung zu tragen.

§ 30a Abs. 2 BKAG-E soll nicht nur die Speicherung der Daten von Beschuldigten in dem polizeilichen Informationsverbund regeln, sondern auch entsprechend für die Speicherung von Informationen von **Tatverdächtigen** nach § 18 Abs. 1 Nr. 3

<sup>1</sup> Urteil des BVerfG vom 1. Oktober 2024, 1 BvR 1160/19, Rn. 186.

BKAG gelten. Damit steht die Regelung im Widerspruch zu § 30a Abs. 1 BKAG-E bzw. hebt diese wieder auf. § 30a Abs. 1 BKAG-E (§ 29 Abs. 4 S. 2 BKAG aktuelle Fassung) verweist ausdrücklich auf die Anwendung des § 18 Abs. 1 BKAG, wenn Daten im Informationsverbund verarbeitet werden sollen. Es ist völlig unklar, welche Prognose nun gelten soll, die des § 18 Abs. 1 Nr. 3, die über § 30a Abs. 1 BKAG-E zur Anwendung kommt, oder jene nach § 30a Abs. 2 BKAG-E.

§ 30a Abs. 2 BKAG-E ist daher aus rechtssystematischen Gründen nicht geglättet.

### **Zu § 77 Abs. 7 BKAG-E**

Das BVerfG hat entschieden, dass es klarer gesetzlicher Regelungen für eine angemessene Speicherdauer bedarf. Die Vorschrift des § 77 Abs. 7 Nr. 1 BKAG-E ist zu unbestimmt, um diese Anforderungen umzusetzen. Die Regelung macht eine Überprüfung der Aussonderungsprüffristen davon abhängig, ob weiterhin oder neu hinzutretende **relevante Umstände** für eine Prognose vorliegen. Die Formulierung grenzt in keiner Weise ein, welche Kriterien eine weitere Speicherung rechtfertigen. Sie steht daher im Widerspruch zu der Entscheidung des BVerfG. Unklar bleibt weiterhin, wie sichergestellt werden soll, dass eine negative Prognoseentscheidung im Laufe der Zeit an ihrer Aussagekraft verliert.

Insbesondere fehlt nach wie vor eine tatbestandliche Formulierung, die den Verfahrensausgang und das Maß des verbleibenden Restverdachts hinreichend berücksichtigt. Dies ist aus meiner Kontrollerfahrung nach wie vor eines der drängendsten Probleme. Das Bundesverfassungsgericht hat klar formuliert: „Die Prognose verliert ohne Hinzutreten neuer relevanter Umstände grundsätzlich an Überzeugungskraft über die Zeit.“<sup>2</sup> Daraus ergibt sich zweifelsfrei, dass Verfahrenseinstellungen und Freisprüchen – unabhängig von ihren Gründen – ein besonderes Gewicht zukommt. Dies gilt auch, wenn diese zum Beispiel aus Mangel an Beweisen zustande kommen. Freisprüche und Einstellungen erschüttern in der Regel die tragenden Gründe einer Negativprognose. Daher muss zumindest dieser Umstand klar ausformuliert werden.

Die Frage des Restverdachts ist besonders dann relevant, wenn auf die Katalogtaten des § 100a Strafprozessordnung verwiesen wird und die Aussonderungsprüffristen in diesen Fällen nach § 77 Abs. 7 S. 4 BKAG-E zweimal verlängert werden können.

Ich halte den Katalog als Grundlage für ein Speicherkonzept derzeit nicht mehr für uneingeschränkt geeignet, weil er ständigen Erweiterungen und Neureglun-

---

<sup>2</sup> LS. 3 Buchst. b.

gen unterliegt und Straftaten unterschiedlicher Schwere umfasst. Eine Bezugnahme auf den Katalog der Bezugstaten in § 138 Strafgesetzbuch ist eher geeignet, um eine taugliche Abgrenzung mit Blick auf schwere Taten zu schaffen. Wenn der Katalog des § 100a StPO jedoch als Grundlage in § 77 Abs. 7 Nr. 1 BKAG-E aufgeführt wird und die Aussonderungsprüffristen zweimal verlängert werden können, müssten die Stärke des Restverdachts und die jeweilige Schwere der Straftat die lange Speicherdauer kompensieren.

Diese Ausführungen gelten besonders dann, wenn personenbezogene Daten von Kindern gespeichert werden. Hier sind nochmals deutlich höhere Verhältnismäßigkeitsanforderungen zu stellen. Zum Beispiel könnte dafür die Speicherung auf minderjährige Intensivtäter beschränkt werden. Auf die Speicherung von Daten von Kindern außerhalb des Katalogs des § 100a StPO (§ 77 Abs. 7 Nr. 2 BKAG-E) sollte insgesamt verzichtet werden. Ein entsprechender Anwendungsfall, der einen bundesweiten Abruf von Daten von Kindern – unterhalb des Katalogs des § 100a StPO – rechtfertigt, ist mir nicht ersichtlich. Darüber hinaus darf die Speicherdauer in dem Informationsverbund nicht mit der Speicherung im Informationssystem des BKA gleichlauten. Die Speicherdauer von zwei Jahren, die in § 77 Abs. 1 BKAG für das Informationssystem geregelt ist, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Daten lediglich in dem System des BKA einsehbar und daher nicht bundeweit abrufbar sind. Sie verfügen also über ein geringeres Eingriffsgewicht als die bundesweiten Speicherungen<sup>3</sup>. Dies muss der Gesetzesentwurf berücksichtigen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit seinen Aussagen zu einem ausdifferenzierten Regelungskonzept über die Speicherdauer gilt nicht nur für die Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten, sondern lässt sich auf sämtliche Speicherungen von personenbezogenen Daten übertragen. Mit Blick darauf und um Rechtssicherheit für die polizeiliche Praxis und den Datenschutz zu erhalten, wird angeregt, eine eigenständige Regelung im BKAG für die Speicherdauer, bzw. die Aussonderungsprüffristen festzulegen. Dabei müssen die Speicherfristen für den Informationsverbund entsprechend enger ausgestaltet sein.

### **3. § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG-E**

Mit dieser Vorschrift soll die Überwachung von Kontaktpersonen mit besonderen Mitteln der Datenerhebung an die Entscheidung des BVerfG angepasst werden. Entsprechend des Urteils berücksichtigt der Entwurf der Vorschrift, dass die Über-

---

<sup>3</sup> Urteil des BVerfG vom 1.10.2024, 1 BvR 1160/19, Rn. 163.

wachung mit besonderen Mitteln der Datenerhebung bereits gegen die verantwortliche Person als solche zulässig sein muss.<sup>4</sup> § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG-E sieht insofern eine inzidente Prüfung der Überwachung der verantwortlichen Person mit besonderen Mitteln der Datenerhebung nach § 45 Abs. 1 S. 1 Nr.1 bis 3 BKAG vor.

§ 45 Abs. 1 Nr. 4 übernimmt in a) bis c) die Kriterien des § 39 Abs. 2 Nr. 2 a) bis c) BKAG. Alle Kriterien stellen einen Bezug zu der Straftat, bzw. der Gefahr dar. Dadurch wird der Entscheidung des BVerfG dahingehend Rechnung getragen, als dass das Gericht für die Überwachung von Kontaktpersonen mit besonderen Mitteln der Datenerhebung eine spezifische individuelle Nähe der betroffenen Person zu der aufzuklärenden Gefahr fordert.<sup>5</sup>

Der Gesetzentwurf umfasst – anders als ein früherer Entwurf – nun nicht mehr die Änderungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei dem Einsatz von verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen. Ich gehe davon aus, dass dies dem Umstand geschuldet ist, zunächst die Vorgaben aus dem Urteil des BVerfG vom 1. Oktober 2024 umsetzen zu wollen. Mit Blick darauf, dass das BVerfG die Umsetzungsfrist vom 31. Juli 2025 auf den 31. März 2026 verlängert hat, sehe ich nun keine zeitliche Dringlichkeit mehr. Ich empfehle daher, die Vorschriften des BKAG insgesamt und „aus einem Guss“ gründlich zu überarbeiten. Mehrere Änderungen mit unterschiedlichen Gesetzentwürfen bergen ein größeres Risiko für rechtssystematische Unklarheiten.

---

<sup>4</sup> Urteil des BVerfG vom 1. Oktober 2024, 1 BvR 1160/19, Rn. 110.

<sup>5</sup> Urteil des BVerfG vom 1. Oktober 2024, 1 BvR 1160/19, Rn. 104.