

# Referentenentwurf

## des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes Teil 1

#### A. Problem und Ziel

Dieser Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 2024 (Az. 1 BvR 1160/19), sofern die gesetzlichen Regelungen nicht der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Weitere gesetzliche Regelungen sind vom Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes Teil 2 umfasst.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 1. Oktober 2024 (Az. 1 BvR 1160/19) die Befugnis des § 18 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 Nummer 1 in Verbindung mit § 13 Absatz 3, § 29 des Bundeskriminalamtgesetzes zur vorsorgenden Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Die Gründe der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift betreffen nicht den Kern der mit ihr eingeräumten Befugnis, sondern einzelne Aspekte ihrer rechtlichen Ausgestaltung (ebenda, Randnummer 208).

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Umsetzung eine Frist bis zum 31. Juli 2025 (a. a. O., Randnummer 209) gesetzt. Der polizeiliche Informationsverbund ist wichtiger Bestandteil des polizeilichen Informationsaustauschs in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Für die Aufgabenerfüllung der Polizeien des Bundes und der Länder ist es von wesentlicher Bedeutung, Daten von Verurteilten, Beschuldigten, Tatverdächtigen und weiteren Personen im Informationsverbund abrufen zu können – zu den Zwecken der Strafverfolgung, Straftatenverhütung, Gefahrenabwehr und Eigensicherung. Entfielen die Befugnis zur Speicherung von Beschuldigtendaten nach § 18 Absatz 1 Nummer 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1, bedeutete dies sachwidrige Erkenntnislücken für Polizeien des Bundes und der Länder. Die vorsorgende Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund ist für eine effektive Verhütung und Verfolgung von Straftaten für die Sicherheitsbehörden von Bedeutung.

#### B. Lösung

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden wie folgt umgesetzt: Der neue § 30a enthält die besonderen Regelungen für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund. Umfasst ist insbesondere eine Negativprognose als Voraussetzung der vorsorgenden Speicherung von Beschuldigtendaten. Mit den Änderungen in § 77 wird ein ausdifferenziertes Regelungskonzept für die Speicherdauer geschaffen.

#### C. Alternativen

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

## **F. Weitere Kosten (Prüfvorbehalt)**

Es entstehen keine weiteren Kosten.

# Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes Teil 1

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes

Das Bundeskriminalamtgesetz vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 255) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 30 folgende Angabe eingefügt:

„§ 30a Besondere Regelungen für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund“.

2. § 29 Absatz 4 Satz 2 wird gestrichen.
3. Nach § 30 wird folgender § 30a eingefügt:

#### „§ 30a

Besondere Regelungen für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund

(1) Für die Weiterverarbeitung von Daten im polizeilichen Informationsverbund gelten § 12 Absatz 2 bis 5, die §§ 14, 15 und 16 Absatz 1, 2, 5 und 6, § 18 Absatz 1, 2, 4 und 5, § 19 Absatz 1 und 2 sowie die §§ 20 und 91 entsprechend.

(2) Für die vorsorgende Speicherung von Beschuldigten und Tatverdächtigen gilt § 18 Absatz 1 Nummer 2 und 3 mit der Maßgabe entsprechend, dass bei den gespeicherten Personen Anlass zur vorsorgenden Speicherung der Daten besteht, weil tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass die betroffenen Personen eine strafrechtlich relevante Verbindung zu möglichen Straftaten aufweisen werden und gerade die gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung angemessen beitragen können.“

4. In § 77 werden die folgenden Absätze 7 und 8 angefügt:

„(7) Für die Aussonderungsprüffristen nach § 75 Absatz 4 des Bundesdatenschutzgesetzes gilt im polizeilichen Informationsverbund nach § 29 für vorsorglich gespeicherte Beschuldigte und Tatverdächtige, dass die Aussonderungsprüffrist nicht überschreiten darf

1. bei Erwachsenen fünf Jahre, bei Jugendlichen vier Jahre und bei Kindern zwei Jahre nicht überschreiten darf, sofern der Anlass eine schwere Straftat nach § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung ist;
2. in allen anderen Fällen als denen nach Nummer 1 bei Erwachsenen drei Jahre, bei Jugendlichen zwei Jahre und bei Kindern ein Jahr.

Bei Festlegung der Aussonderungsprüffrist ist nach Art und Schwere des zugrundeliegenden Sachverhalts sowie des Eingriffsgewichts der Datenerhebung zu unterscheiden. Liegen bei Ablauf der Aussonderungsprüffrist weiterhin oder neu hinzutretende relevante Umstände für die Prognose vor, kann eine erneute Aussonderungsprüffrist nach Satz 1 festgelegt werden. Anderenfalls sind die Daten zu löschen. In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 kann die Speicherung höchstens zweimal verlängert werden. Liegt der Speicherung ein besonders schwerer Fall zugrunde, kann die Speicherung auch über die Höchstspeicherfrist hinaus erfolgen.

(8) Für die Aussonderungsprüffristen nach § 75 Absatz 5 des Bundesdatenschutzgesetzes gilt im polizeilichen Informationsverbund nach § 29 für vorsorgend gespeicherten Anlasspersonen Absatz 7 Satz 1 bis 4 mit der Maßgabe, dass die Aussonderungsprüffrist bei Erwachsenen zwei Jahre, bei Jugendlichen und Kindern ein Jahr nicht überschreiten darf.“

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

„Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

# **Begründung**

## **A. Allgemeiner Teil**

### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 1.10.2024 (1 BvR 1160/19) hat die Befugnis des Bundeskriminalamtes zur vorsorgenden Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund (§ 18 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 3, § 29 BKAG) für verfassungswidrig erklärt. Im Hinblick auf ihre hohe Bedeutung für die Verhütung und Verfolgung bestimmter Straftaten durch die Sicherheitsbehörden, hat das Bundesverfassungsgericht ihre befristete Fortgeltung bis zum 31. Juli 2025 angeordnet. Die Fortgeltung hat das Bundesverfassungsgericht mit der Maßgabe verbunden, dass „eine Speicherung der von der Regelung erfassten personenbezogenen Daten nur dann gestattet ist, wenn eine spezifische Negativprognose in der Weise gestellt worden ist, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass die Betroffenen eine strafrechtlich relevante Verbindung zu möglichen Straftaten aufweisen werden und gerade die gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung angemessen beitragen können. Diese Prognosen müssen sich auf zureichende tatsächliche Anhaltspunkte stützen.“ (Bundesverfassungsgericht, a. a. O., Randnummer 211). Zudem verlangt das Bundesverfassungsgericht ein hinreichend ausdifferenziertes Regelungskonzept zur Speicherdauer.

Die vorsorgende Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund ist für eine effektive Verhütung und Verfolgung von Straften für die Sicherheitsbehörden von Bedeutung. Deshalb müssen die hierfür Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der Umsetzungsfrist bis zum 31. Juli 2025 gesetzgeberisch umgesetzt werden. Diesem Ziel dient dieser Gesetzentwurf.

### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Der neu in das Bundeskriminalamtgesetz einzufügende § 30a enthält besondere Regelungen für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund und regelt in Absatz 1 die allgemeinen Voraussetzungen für die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten im Informationsverbund. In Absatz 2 werden die Voraussetzungen für die vorsorgende Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten im Informationsverbund geregelt, insbesondere eine Negativprognose als Voraussetzung der Speicherung.

In § 77 wird ein ausdifferenziertes Regelungskonzept für die Speicherdauer von Beschuldigtendaten im Informationsverbund entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 10 Buchstabe a des Grundgesetzes.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

## **VI. Gesetzesfolgen**

Der Gesetzentwurf dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit in Deutschland.

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die Regelungen des Gesetzentwurfs werden nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung führen.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient. Der Entwurf dient entsprechend der Zielvorgabe 16.1 der Erhöhung der persönlichen Sicherheit und dem Schutz vor Kriminalität.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

### **4. Erfüllungsaufwand**

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### **5. Weitere Kosten**

Weitere Kosten sind nicht zu erwarten.

### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Auswirkungen auf demografierelevante Belange sind nicht zu erwarten.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Eine Befristung der vorgesehenen Regelungen kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur Einfügung von § 30a.

#### **Zu Nummer 2 (§ 29)**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung der Einfügung des neuen § 30a Absatz 1.

#### **Zu Nummer 3 (§ 30a)**

Mit den Änderungen werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 1. Oktober 2024, Aktenzeichen 1 BvR 1160/19, im Bundeskriminalamtgesetz umgesetzt. Das Gericht hat die vorsorgliche Speicherung personenbezogener Grunddaten von Beschuldigten im polizeilichen Informationsverbund nach §§ 18 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 Nummer 1 in Verbindung mit § 13 Absatz 3, § 29 als unvereinbar mit dem Grundgesetz angesehen (Randnummer 208). Zugleich hat das Gericht ausdrücklich die Geeignetheit der vorsorglichen Speicherung im polizeilichen Informationsverbund hervorgehoben, „da die Verhütung und Verfolgung von Straftaten erleichtert wird, wenn Daten und Erkenntnisse gesammelt, verdichtet und effektiv unter den berechtigten Sicherheitsbehörden ausgetauscht werden können.“ (Randnummer 177). Im Ergebnis seien die Vorschriften nicht in ihrem Kern, sondern einzelnen Aspekten ihrer rechtsstaatlichen Ausgestaltung verfassungswidrig sind (Randnummer 208).

Das Bundesverfassungsgericht hat seine Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die hypothetische Datenneuerhebung um Anforderungen an die vorsorgliche Datenspeicherung ergänzt (Randnummer 155). Eine vorsorgliche Datenspeicherung zeichnet sich dadurch aus, dass sie nach Abschluss des unmittelbaren Anlassfalls und damit der Erfüllung des ursprünglichen Erhebungsmaßnahme zugrundeliegenden Zwecks erfolgt (Randnummer 141). Es handelt sich damit um einen Sonderfall der zweckändernden Nutzung von Daten (Randnummer 181). Als zentrale Punkte für eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der vorsorglichen Speicherung im polizeilichen Informationsverbund hat das Bundesverfassungsgericht festgesetzt, dass angemessene Speicherzwecke und Speicherschwel­len sowie eine angemessene Speicherdauer vorzusehen sind (Randnummer 182). Dabei ist es nicht ausreichend, dass dies durch eine verfassungskonforme Behördenpraxis erfolgt, sondern bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Randnummern 196, 201f.).

Der neue § 30a ist nunmehr die spezielle Vorschrift zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund. Die Aussonderungsprüffristen werden in § 77 Absatz 7 und 8 geregelt.

#### **Zu Absatz 1:**

Absatz 1 entspricht dem bisherigen § 29 Absatz 4 Satz 2. Zweck der Vorschrift ist die entsprechende Geltung der allgemeinen Datenverarbeitungs- und Datenschutzregelungen des Bundeskriminalamtgesetzes für den polizeilichen Informationsverbund. Die neue Positionierung der Vorschrift dient der Normenklarheit. § 30a Absatz 1 stellt die allgemeine Vorschrift dar und wird durch Absatz 2 hinsichtlich der vorsorglichen Speicherung von Tatverdächtigen und Beschuldigten ergänzt.

#### **Zu Absatz 2:**

Absatz 2 schafft einen weiteren Bereich für die gesetzlich vorgesehenen Individualprognosen und gestaltet die vorsorgliche Speicherung von Beschuldigtendaten im Informationsverbund spezifisch aus. Diese Voraussetzungen entsprechen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für angemessene Speicherzwecke und -schwellen. Der Zweck der Verhütung oder künftigen Verfolgung von Straftaten ist verfassungsrechtlich anerkannt (Randnummer 176). Die gesetzlich geregelte Prognose entspricht den Anforderungen des Gerichts, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestehen muss, dass die Betroffenen eine strafrechtlich relevante Verbindung zu möglichen Straftaten aufweisen werden und gerade die gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung angemessen beitragen können. Sie setzt tatsächliche Anhaltspunkte voraus (Randnummer 186).

Bezüglich der Anforderungen an die Prognose wird auf die Ausführungen des Gerichts verwiesen: „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 (vgl. auch EGMR, P. N. gegen Deutschland, Urteil vom 11. Juni 2020, Kammer V, Nr. 74440/17, u.a. §§ 76 ff.; EuGH, Urteil vom 30. Januar 2024, Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politisia“ pri MVR - Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, Rn. 60 f., 67). Die Wahrscheinlichkeit kann personenbezogen, phänomenbezogen oder tatbezogen begründbar sein. So könnte etwa eine Ausrichtung an Delikts-/Phänomenbereichen erfolgen, wie beispielsweise Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Schleusung, Menschenhandel, Ausbeutung, Waffen- und Sprengstoffkriminalität, Gewaltdelikte/gemeingefährliche Straftaten, Rauschgiftkriminalität, Cyberkriminalität, Eigentumskriminalität/Vermögensdelikte, Sexualdelikte, Arzneimittelkriminalität, Falschgeldkriminalität, Geldwäsche, Korruption, Wirtschafts- und Umweltkriminalität und politisch motivierte Kriminalität.“ (Randnummer 186).

#### **Zu Nummer 4 (§ 77)**

Die neuen Absätze 7 und 8 setzen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine angemessene Speicherdauer um. Das Gericht sieht ein gesetzliches Regelungskonzept für die Speicherung als erforderlich an (Urteil vom 1. Oktober 2024, Az. 1 BvR 1160/19, Randnummer 187). § 77 Absatz 7 und 8 regelt die Aussonderungsprüffristen für Beschuldigte, Tatverdächtige und Anlasspersonen im polizeilichen Informationsverbund. Für Verurteilte gelten die allgemeinen Regelungen.

#### **Zu Absatz 7:**

Absatz 7 regelt die Aussonderungsprüffristen für Beschuldigte und Tatverdächtige, die nach Maßgabe § 30a Absatz 2 in Verbindung § 18 Absatz 1 Nummer 2 und 3 vorsorgend im polizeilichen Informationsverbund gespeichert werden.

Die Dauer der zulässigen Speicherung ist geprägt durch das Eingriffsgewicht (a. a. O., Randnummer 189). Der Entwurf differenziert nach Schwere des Eingriffsgewichts und den korrespondierenden Rechtfertigungsanforderungen. Nur bei schweren Straftaten nach § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung ist eine Aussonderungsprüffrist von bis zu fünf Jahren bei Erwachsenen gerechtfertigt, im Übrigen muss darf diese drei Jahre nicht überschreiten. Für Jugendliche und Kinder gibt es entsprechend der Systematik von § 77 Absatz 1 Satz 2 abgestufte Fristen. Der konkrete Zeitraum ist im Einzelfall anhand Art und Schwere der Tat sowie des Eingriffsgewichts der Datenerhebung festzusetzen, die gesetzlich vorgesehen Höchstfristen stellen insoweit den Rahmen dar.

Das Bundesverfassungsgericht hebt den engen Zusammenhang zwischen Prognose und Zeitablauf hervor: „Die Prognose verliert über die Zeit ohne Hinzutreten neuer relevanter

Umstände grundsätzlich an Überzeugungskraft“ (a. a. O., Randnummer 189). Sätze 2 und 3 sehen daher vor, dass die Prognose regelmäßig zu überprüfen und ein spezifischer Zeitraum dafür festzusetzen ist. Eine Weiterverarbeitung nach Ablauf der Überprüfungsfrist ist nach Satz 4 nur möglich, sofern die die Prognose tragenden tatsächlichen Anhaltspunkte fortbestehen oder neue hinzugetreten sind. Im Übrigen gilt ein Löschgebot nach Satz 5. Bei Taten unterhalb der Schwelle des § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung darf die Frist nach Satz 6 nur zweimal verlängert werden.

Absatz 7 regelt die Aussonderungsprüffristen von Beschuldigten und Tatverdächtigen im Informationsverbund nach § 29 im Gleichlauf. Dies ist aus rechtssystematischen Gründen notwendig, um Wertungswidersprüche zu vermeiden.

#### **Zu Absatz 8:**

Aus rechtssystematischen Gründen und zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen ist für Anlasspersonen nach § 18 Absatz 1 Nummer 4, die in „naher Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden“, ein eigener Überprüfungszeitraum zu regeln. Der Zeitraum ist aufgrund dieses Tatbestandsmerkmals geringer zu bemessen. § 18 Absatz 1 Nummer 4 dient der Erfassung von Gefährdern und ist daher von hoher Bedeutung für die Gefahrenabwehr.

#### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten )**

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.