

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung, Fragestellung und deren Relevanz .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Begriffsbestimmungen .....</b>	<b>7</b>
I. BKA .....	7
1. Aufgaben und Funktionen .....	8
a. Zentralstellenfunktion.....	9
b. Internationale Zusammenarbeit.....	10
c. Eigene Ermittlungsbefugnisse .....	12
d. Gefahrenabwehr .....	13
e. Personenschutz .....	13
f. Verwaltungsfunktionen .....	14
2. Entwicklung der Datenverarbeitung und Datenschutzregelungen beim BKA.....	14
a. Grundlagen des informationstechnischen Systems des BKA.....	14
b. Informationssystem des BKA.....	16
c. Vom BKA zur Verfügung gestelltes Verbundsystem .....	17
d. PIAV.....	19
II. Daten und Modalitäten der Datenverarbeitung .....	21
1. Personenbezogene Daten .....	22
2. Dateisystem und Informationssystem.....	22
3. Datenverarbeitung .....	23
a. Neue Rechtslage .....	23
b. Redaktionelle Änderung? – Historische Betrachtung .....	24
4. Datenschutz.....	26
<b>C. Zur Beantwortung der Fragestellung anzulegende Maßstäbe .....</b>	<b>29</b>
I. Europarecht.....	29
1. Datenschutz im Unionsrecht.....	30
2. Richtlinie .....	31
a. Zur Umsetzung der Richtlinie .....	32
b. Allgemeine Vorgaben der Richtlinie .....	33
c. Art. 12 ff. JI-RL.....	36
d. Art. 20 JI-RL.....	38
e. Art. 24 JI-RL.....	38
f. Art 27 JI-RL.....	39
g. Art. 28 JI-RL.....	40

h.	Art. 29 JI-RL.....	40
i.	Art. 32 ff. JI-RL.....	40
j.	Art. 41 ff. JI-RL.....	41
3.	Verordnung.....	43
4.	Europol als Vorbild .....	43
a.	Das europäische Informationssystem EIS.....	45
b.	Datenschnittstelle QUEST.....	46
c.	Weitere Vernetzungsbestrebungen .....	46
5.	Rechtsprechung des EuGH.....	48
a.	Zur Ungültigkeit der EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung.....	48
b.	Zur Vorratsdatenspeicherung durch die Mitgliedstaaten	50
c.	Zur Ungültigkeit der Safe-Harbor-Entscheidung der EU betreffend die USA .....	51
II.	Nationales Recht .....	53
1.	Verfassungsrecht: Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	53
a.	Herleitung des Grundrechts.....	54
b.	Inhalt.....	58
aa.	Schutzbereich .....	58
bb.	Eingriff.....	60
cc.	Rechtfertigung.....	62
c.	Aktuelle Entwicklungen.....	62
aa.	Vorgaben des BVerfG im Urteil vom 23. April 2013	63
bb.	Vorgaben des BVerfG im Urteil vom 20. April 2016	68
2.	Prüfungsmaßstab einer Verfassungsbeschwerde gegen das BKAG 2018 - die Beschlüsse des BVerfG vom 6. November 2019.....	77
a.	Recht auf Vergessen I .....	77
b.	Recht auf Vergessen II .....	79
c.	Bedeutung für den Prüfungsmaßstab einer Verfassungsbeschwerde gegen das BKAG 2018 .....	80
3.	Einfaches Recht, datenschutzrechtliche Grundsätze .....	82
a.	Grundsatz der Datenvermeidung oder Datensparsamkeit.....	82
b.	Grundsatz der Zweckbindung.....	83

<b>D. Wesentliche Veränderungen durch das Gesetz zur Neustrukturierung des BKAG .....</b>	<b>85</b>
I. Das bisherige Dateiensystem.....	85
1. Aufbau .....	85
a. <i>Struktur des Gesetzes</i> .....	85
b. <i>Statische Abgrenzung einzelner Dateien</i> .....	86
2. Zugriffsrechte.....	87
3. Kontrollmechanismen .....	88
4. Gesetzgeberische Begründung .....	91
5. Probleme/Reformbedarf .....	92
II. Der neue Informationsbestand .....	93
1. Aufbau .....	93
a. <i>Struktur des Gesetzes</i> .....	93
aa. <i>Allgemeine Befugnisse der Datenverarbeitung</i> .....	93
bb. <i>Auf die jeweiligen Aufgabenbereiche zugeschnittene Datenverarbeitungsbefugnisse</i> .....	98
cc. <i>Datenschutz, Datensicherheit und Betroffenenrechte</i> .....	98
b. <i>Abkehr von statischer Abgrenzung der Dateien</i> .....	100
2. Zugriffsrechte.....	101
3. Kontrollmechanismen .....	101
4. Gesetzgeberische Begründung .....	102
<b>E. Zentrale Problemunkte .....</b>	<b>105</b>
I. Zunächst: Grundsätzliche Zulässigkeit der Schaffung eines polizeilichen Informationsverbunds .....	105
II. Datenzugriff durch abgestuftes Rechte- und Rollenkonzept.....	109
1. Umsetzung der hypothetischen Datenneuerhebung .....	110
a. <i>Anwendungsbereich von § 12 BKAG</i> .....	110
b. <i>Unterscheidung zwischen § 12 Abs. 1 und 2 BKAG 2018</i> .....	111
aa. <i>§ 12 Abs. 1 BKAG 2018</i> .....	111
bb. <i>§ 12 Abs. 2 BKAG 2018</i> .....	113
c. <i>Kennzeichnungspflichten aus § 14 BKAG 2018</i> .....	116
d. <i>Kritische Betrachtung der gesetzgeberischen Umsetzung der hypothetischen Datenneuerhebung</i> .....	117
aa. <i>§ 12 Abs. 1 BKAG 2018</i> .....	117

bb. § 12 Abs. 2 BKAG 2018.....	123
cc. § 14 BKAG 2018.....	126
e. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der JI-RL .....	128
f. Alternative Umsetzung der hypothetischen Datenneuerhebung im Zollfahndungsdienstgesetz .....	129
2. Folgeprobleme hinsichtlich Daten aus besonders eingriffsintensiven Maßnahmen.....	132
a. Kennzeichnung als selbstständiger Eingriff? .....	132
b. Einschränkung der Speicherungsrechte .....	133
3. Schutz vor unberechtigten Datenzugriffen .....	133
a. Gefahr des Missbrauchs durch Mitarbeiter des BKA.....	134
b. Gefahr des Missbrauchs durch Externe .....	135
4. Problem: noch ausstehende technische Umsetzung .....	135
III. Automatisierte Verknüpfung von Daten / Datenabgleich.....	136
1. Ablauf.....	137
2. Grundrechtsrelevanz .....	138
a. Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung .....	138
aa. Selbstständige rechtliche Relevanz des Datenabgleichs .....	140
bb. Eingriffsqualität des Datenabgleichs.....	142
cc. Vergleichbare Regelungen .....	148
dd. Verknüpfung von Daten auf Vorrat .....	154
ee. Zwischenergebnis.....	155
b. Rechtfertigung .....	155
aa. Mögliche Ermächtigungsgrundlage: § 16 Abs. 4 BKAG 2018.....	155
bb. Mögliche Ermächtigungsgrundlage: § 16 Abs. 1 BKAG 2018.....	157
c. Zwischenergebnis.....	160
3. Lösungsvorschlag.....	160
IV. Gefahr der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen .....	162
1. Verfassungswidrigkeit von Persönlichkeitsprofilen.....	163
2. Auswirkungen des BKAG 2018 .....	166
a. Veränderung der IT-Infrastruktur .....	166
b. § 16 Abs. 6 BKAG 2018.....	169
3. Lösungsansätze .....	171

4.	Zwischenergebnis.....	172
5.	Ausblick .....	172
V.	Kontrollmöglichkeiten .....	173
1.	Verfassungsrechtlich vorgesehene Kontrollmöglichkeiten .....	173
2.	Von der Richtlinie vorgeschriebene Kontrollmöglichkeiten ....	174
3.	Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber .....	174
a.	<i>Datenschutz-Folgenabschätzung</i> .....	174
b.	<i>Konsultation der Aufsichtsbehörde</i> .....	176
c.	<i>Datenschutzbeauftragter</i> .....	177
aa.	<i>Benennung des Datenschutzbeauftragten</i> .....	178
bb.	<i>Aufgaben des Datenschutzbeauftragten</i> .....	178
cc.	<i>Stellung des Datenschutzbeauftragten und Zusammenarbeit mit dem BfDI</i> .....	179
dd.	<i>Problem: § 72 Abs. 2 BKAG 2018</i> .....	180
ee.	<i>Zwischenergebnis</i> .....	181
d.	<i>Unabhängige Aufsichtsbehörde</i> .....	181
aa.	<i>Beteiligung an Datenschutz-Folgenabschätzung nach § 67 BDSG</i> .....	182
bb.	<i>§ 69 Abs. 1 BKAG 2018</i> .....	182
cc.	<i>§ 69 Abs. 2 BKAG 2018</i> .....	183
dd.	<i>Rechtsschutz gegen Anordnungen des BfDI</i> .....	183
ee.	<i>Ausreichende Ressourcen des BfDI</i> .....	184
4.	Problempunkt: Wegfall der Errichtungsanordnungen .....	185
a.	<i>Zweck der Errichtungsanordnung</i> .....	185
b.	<i>Kompensation des Wegfalls</i> .....	186
c.	<i>Abwägung</i> .....	186
d.	<i>Zwischenergebnis</i> .....	188
5.	Problem: Protokollierungspflichten .....	189
a.	<i>Protokollierung nach § 81 BKAG 2018</i> .....	189
aa.	<i>Protokolldaten als personenbezogene Daten</i> .....	190
bb.	<i>Löschungsregelungen</i> .....	190
b.	<i>Protokollierung nach § 82 BKAG 2018</i> .....	190
6.	Parlamentarische/Gesellschaftliche Kontrolle .....	191
VI.	Benachrichtigungspflichten und Betroffenenrechte .....	192
1.	Von der Richtlinie vorgeschriebene Pflichten und Rechte .....	193
2.	Umsetzung der Betroffenenrechte im BKAG 2018 .....	193

## XIV

a.	<i>Benachrichtigungspflichten</i> .....	194
b.	<i>Auskunftsrecht</i> .....	195
c.	<i>Recht auf Berichtigung und Löschung sowie Einschränkung der Verarbeitung</i> .....	198
d.	<i>Anrufung des BfDI und Rechtsschutz gegen Entscheidungen des BfDI</i> .....	199
3.	<i>Zwischenergebnis</i> .....	200
VII.	<i>Prüf- und Löschungspflichten des BKA</i> .....	200
1.	<i>Maßstäbe des europäischen und nationalen Rechts</i> .....	201
2.	<i>Umsetzung der Pflichten im BDSG</i> .....	201
a.	<i>Europarechtskonformität</i> .....	201
b.	<i>Zwischenergebnis</i> .....	203
3.	<i>Aussonderungsprüffristen</i> .....	203
4.	<i>Zwischenergebnis</i> .....	204
VIII.	<i>Informationsverbund mit den Ländern</i> .....	204
1.	<i>Datenübermittlung allgemein</i> .....	205
a.	<i>Datenübermittlung als Zweckänderung</i> .....	205
b.	<i>Pflicht zur Übermittlung von Daten an das BKA?</i> .....	206
c.	<i>Abgrenzung zur Nutzung einheitlicher, zentraler IT-Infrastruktur</i> .....	206
2.	<i>Unterschiedliche gesetzliche Regelungen der Datenverarbeitung am Beispiel des BayPAG</i> .....	209
a.	<i>Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung</i> .....	210
b.	<i>Datenabgleich innerhalb der Polizei</i> .....	214
c.	<i>Beibehaltung des Instruments der Errichtungsanordnung</i> .....	215
3.	<i>Unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen für Datenerhebungsmaßnahmen: die drohende Gefahr</i> .....	216
a.	<i>Hintergrund des Begriffs</i> .....	217
b.	<i>Meinungsstreit bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Verankerung im BayPAG</i> .....	219
4.	<i>Auswirkungen auf den neuen Informationsbestand des BKA</i> .....	222
a.	<i>Mögliche Probleme wegen unterschiedlicher Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung</i> .....	223

b. Mögliche Probleme aufgrund von verschiedenen Datenerhebungskompetenzen .....	223
aa. Kategorisierung verschiedener Datenerhebungsmaßnahmen .....	222
bb. Mögliche Auswirkungen auf verfassungsrechtliche Problematiken .....	222
5. Ähnliche Problematik für andere Länderpolizeigesetze .....	225
6. Praktische Probleme .....	226
<b>F. Alternativen .....</b>	<b>227</b>
I. Ausgangspunkt .....	227
II. Schaffung der fehlenden Rechtsgrundlagen .....	228
III. Überarbeitung des bestehenden Systems .....	228
IV. Zweischnittige Überarbeitung des BKAG .....	230
V. Gänzliche Überarbeitung der föderalen Sicherheitsarchitektur .....	231
VI. Auslagerung der polizeilichen Datenverarbeitung .....	233
VII. Zwischenergebnis .....	234
<b>G. Auswertung .....</b>	<b>237</b>
I. Wirksame Ausgestaltung der Kontrollmöglichkeiten .....	238
II. Rechtsgrundloser Abgleich von Daten .....	239
III. Abkehr von datenschutzrechtlichen Grundsätzen .....	239
IV. Umsetzbarkeit .....	241
<b>H. Fazit und Ausblick .....</b>	<b>243</b>
<b>I. Zusammenfassung .....</b>	<b>247</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>251</b>

## Anlagen

**Anlage 1** – Gesprächsprotokoll über das „Experteninterview“ beim BKA am 18.10.2018

**Anlage 2** – Handlungsanleitung zur Datenweiterverarbeitung nach § 12 BKAG-neu, PGM-S4, Version 1.0, Stand 22.05.2018

**Anlage 3** – Handlungsanleitung zur Kennzeichnung personenbezogener Daten bei der Speicherung in polizeilichen Informationssystemen im Bundeskriminalamt, § 14 Abs. 1 BKAG, PGM-S4, Version 2.0, Stand 13.07.2018