

01.07.26

Antrag

des Freistaates Bayern

Entschließung des Bundesrates zum für das Jahr 2026 vorgesehenen Bericht der Europäischen Kommission über die Bewertung und Überprüfung gemäß Artikel 62 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 30. Juni 2026

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Dr. Andreas Bovenschulte

Sehr geehrter Herr Prsident,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird die als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates zum für das Jahr 2026 vorgesehenen Bericht der Europäischen Kommission über die Bewertung und Überprüfung gemäß Artikel 62 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diese fassen möge.

Es wird gebeten, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Markus Söder

Entschließung des Bundesrates zum für das Jahr 2026 vorgesehenen Bericht der Europäischen Kommission über die Bewertung und Überprüfung gemäß Artikel 62 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Grundsätzliches

1.1. Der Bundesrat begrüßt, dass auf Ebene der Europäischen Union eine Evaluierung der JI-Richtlinie stattfindet und bei der Erstellung der diesbezüglichen Stellungnahme des Rates der Europäischen Union auch die Interessen der Mitgliedstaaten abgefragt worden sind.

1.2. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich die JI-Richtlinie nach nunmehr fast zehn Jahren seit ihrem Inkrafttreten grundsätzlich bewährt hat und durch die Vorgabe einheitlicher Mindeststandards zur europaweiten Harmonisierung datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung maßgeblich beigetragen hat.

1.3. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass seitens der Europäischen Union erkannte Probleme in der Umsetzung der JI-Richtlinie vor allem durch zusätzliche Leitlinien und Auslegungshilfen der Aufsichtsbehörden gelöst werden sollen, anstatt die strukturellen Defizite der JI-Richtlinie gesetzgeberisch anzugehen. Dadurch besteht die Sorge, dass notwendige Reformen unterbleiben, die Problemfelder mit zusätzlicher Bürokratie aufgeladen werden und so die Belastungen durch den Verwaltungsaufwand und die Spannungsfelder moderner Polizeiarbeit zulasten der Inneren Sicherheit bestehen bleiben.

1.4. Der Bundesrat stellt fest, dass die JI-Richtlinie den praktischen Anforderungen in Anbetracht der dynamischen technologischen Entwicklungen einer zunehmend digitalisierten Polizeiarbeit nicht in ausreichendem Maß gerecht wird. Insbesondere die stetig wachsende Anzahl personenbezogener Massendaten, die Vielzahl digitaler Beweismittel sowie die gestiegenen Anforderungen an die Governance komplexer

Datenverarbeitungen führen dazu, dass die bestehenden Regelungen, vor allem die geltenden Datenschutzgrundsätze, zunehmend an ihre Grenzen stoßen. Für die notwendige Fortentwicklung einer leistungsfähigen, digitalen Polizeiarbeit muss die JI-Richtlinie daher ein stabiles, zugleich jedoch entwicklungsoffenes und nicht innovationshemmendes Fundament darstellen.

1.5. Der Bundesrat sieht, dass Rechtsprechung und Datenschutzaufsichtsbehörden zunehmend dazu neigen, bereits in der für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung typischen Datenverarbeitung einen schwerwiegenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht in der Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung anzunehmen. Nach Auffassung des Bundesrates hat sich hierdurch im Datenschutzrecht eine Eingriffsbewertung etabliert, die im Verhältnis zu anderen Grundrechten nicht mehr durchgängig stimmig erscheint und den besonderen Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns nicht stets hinreichend Rechnung trägt.

1.6. Der Bundesrat sieht daher Handlungsbedarf, die JI-Richtlinie so auszugestalten, dass sie auf einem klar risikobasierten und vollzugsgerechten Ansatz beruht, Doppelstrukturen vermieden werden und die Vorgaben insgesamt so gefasst sind, dass Grundrechtsschutz und effektive Aufgabenwahrnehmung in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden und damit das sicherheitspolitisch Notwendige getan werden kann, um die Freiheit aller zu erhalten.

Um die erforderliche Praxistauglichkeit und Zukunftsfähigkeit der JI-Richtlinie herzustellen, bedarf es nach Auffassung des Bundesrates folgender Anpassungen:

2. Weiterentwicklung der Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA)

2.1. Der Bundesrat bittet die Kommission, die Anforderungen an eine DSFA gemäß Artikel 27 der JI-Richtlinie so auszugestalten und zu präzisieren, dass klargestellt wird, dass nicht jede für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung typische Datenverarbeitung die Pflicht zur Durchführung einer DSFA auslöst.

2.2. Der Bundesrat hält es für erforderlich, die in Artikel 27 der JI-Richtlinie enthaltene pauschale Bezugnahme auf den Einsatz „neuer Technologien“ zu hinterfragen sowie zumindest klarer und präziser auszugestalten, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, unnötige bürokratische Belastungen zu reduzieren und innovationshemmende Effekte auszuschließen.

2.3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich verbleibende Unklarheiten im Zusammenspiel mit der durch die Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung) neu eingeführten Grundrechtefolgenabschätzung weiter verstärken könnten. Er bittet die Kommission daher, die Anforderungen an die beiden Rechtsinstrumente so zu harmonisieren, dass eine abgestimmte, kohärente Durchführung ermöglicht und unnötige Mehrfachprüfungen vermieden werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass öffentliche Stellen bereits aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Bindung verpflichtet sind, die Übereinstimmung ihres Handelns mit den Grundrechten umfassend zu prüfen.

3. Kohärente Ausgestaltung von Angemessenheitsbeschlüssen für Drittstaatenübermittlungen

Der Bundesrat sieht im Hinblick auf Artikel 36 der JI-Richtlinie erheblichen Handlungsbedarf, um ein kohärentes und einheitliches System beim Erlass von Angemessenheitsbeschlüssen für Datenübermittlungen in Drittstaaten sowohl im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie als auch der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) sicherzustellen. Derzeit werden Angemessenheitsbeschlüsse überwiegend lediglich im Anwendungsbereich der DSGVO erlassen, während sie für die JI-Richtlinie regelmäßig fehlen. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten und erheblichen praktischen Hürden, insbesondere bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Der Bundesrat spricht sich daher dafür aus, dass Angemessenheitsbeschlüsse künftig grundsätzlich für beide Datenschutzregelungsregime gleichermaßen verhandelt, beschlossen und angewendet werden. Auf diese Weise kann eine einheitliche und rechtssichere Grundlage für internationale Datenübermittlungen geschaffen werden, die sowohl den Anforderungen des Datenschutzes als auch den praktischen Erfordernissen einer effektiven internationalen Zusammenarbeit Rechnung trägt.

4. Klarstellung zum datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch in Bezug auf Protokolldaten

Der Bundesrat hält es für erforderlich, klarzustellen, dass Protokolldaten grundsätzlich nicht Gegenstand des Auskunftsanspruchs betroffener Personen nach Artikel 14 der JI-Richtlinie sind. Protokolldaten dienen nach der Systematik der JI-Richtlinie ausschließlich der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung, der

Eigenüberwachung sowie der Sicherstellung von Integrität und Sicherheit der Daten. Sie sind damit primär ein Instrument interner Kontrolle, Qualitätssicherung und Aufsicht. Sie beziehen sich zudem nicht unmittelbar auf die betroffene Person. Eine solche Klarstellung stärkt die Rechtssicherheit und gewährleistet eine strikte Trennung zwischen Betroffenenrechten sowie Kontroll- und Aufsichtsaufgaben.

5. Einordnung der JI-Richtlinie im Zusammenspiel mit dem europäischen Digitalrecht

5.1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission im Rahmen des Digitalen Fitness Checks eine Überprüfung des Zusammenwirkens verschiedener unionsrechtlicher Regelungen vorsieht und damit die Aktualität, Praxistauglichkeit und Kohärenz der bestehenden Regelungen in den Blick nimmt. Nach Ansicht des Bundesrates können so strukturelle Problemstellungen im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie im Lichte neuer technologischer Entwicklungen und einer digitalisierten Polizeiarbeit sachgerecht aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

5.2. Der Bundesrat stellt fest, dass die Übergänge zwischen den Anwendungsbereichen der DSGVO und der JI-Richtlinie in der Praxis häufig fließend sind und dies dazu führen kann, dass nicht selten zwei Datenschutzregelungsregime parallel berücksichtigt werden müssen. Er bittet die Kommission daher, die Zuordnung zu den jeweiligen Regelungsregimen klarer und konkreter zu benennen, um die ohnehin hohe Komplexität der Rechtsanwendung nicht weiter zu verstärken und Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden.

5.3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich das Zusammenspiel der JI-Richtlinie mit einer Vielzahl jüngerer unionsrechtlicher Digitalrechtsakte, wie etwa der KI-Verordnung, in der Praxis nicht durchgängig reibungslos gestaltet. In den Rechtsakten enthaltene Unberührtheitsklauseln leisten zwar einen Beitrag zur Abgrenzung der jeweiligen Regelungsregime, verhindern jedoch nicht praktische Auslegungs- und Kohärenzfragen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise die Vorgaben der KI-Verordnung vorrangig auf private Akteure zugeschnitten sind und die besonderen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns, insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, nur eingeschränkt abbilden. Der Bundesrat sieht im Rahmen des Digitalen Fitness Checks einen geeigneten Ansatz, um hier zu klarstellenden und aufeinander abgestimmten Vorgaben zu gelangen.

5.4. Der Bundesrat sieht ferner Klarstellungsbedarf im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken des Trainings und der Testung von KI-Systemen dem Anwendungsbereich der JI-Richtlinie unterfällt. Er spricht sich dafür aus, auf Unionsebene klare Vorgaben zur Einordnung solcher Verarbeitungen zu schaffen, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und eine widerspruchsfreie Anwendung der JI-Richtlinie im Zusammenspiel mit anderen Unionsrechtsakten, insbesondere der KI-Verordnung, zu gewährleisten. Auch hierfür bietet der Digitale Fitness Check nach Auffassung des Bundesrats einen geeigneten Prüf- und Weiterentwicklungsrahmen.

6. Klarstellung zur Einrichtung von Reallaboren und Erprobungsszenarien im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie

Der Bundesrat regt an, zu prüfen, ob und in welcher Form eine unionsrechtliche Regelung für zeitlich und sachlich begrenzte Erprobungsszenarien in Reallaboren im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erforderlich ist. Derzeit ist nicht hinreichend klar, ob bestehende unionsrechtliche Vorgaben – insbesondere im Zusammenspiel von JI-Richtlinie und KI-Verordnung – eine belastbare Befugnis für die Einrichtung und Durchführung solcher Erprobungsszenarien im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bieten. Für die Entwicklung, Testung und das Training datengetriebener und KI-gestützter Verfahren sind öffentliche Stellen in diesem Bereich regelmäßig auf die Verarbeitung von Echtdateen angewiesen, um realitätsnahe, funktionsfähige und rechtssichere Systeme zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Kommission, zu prüfen, ob spezifische unionsrechtliche Regelungen für Reallabore im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu schaffen sind, die unter klar definierten rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen eine solche Erprobung ermöglichen. Es wird weiterhin um Prüfung gebeten, ob für diese klar begrenzten Reallabore punktuelle Klarstellungen bzw. Erleichterungen im Hinblick auf Betroffenenrechte, Informations- und Dokumentationspflichten in Reallaboren vorgesehen werden können.

7. Berücksichtigung durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung wird gebeten, den in der Entschließung genannten Handlungsbedarf im weiteren Verlauf der Diskussion auf Unionsebene maßgeblich zu berücksichtigen. Es handelt sich gemäß § 5 Absatz 2 Satz 1 EUZBLG um einen

unionsrechtlichen Rechtsetzungsakt, welcher im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder und ihre Verfahren betrifft. Über die JI-Richtlinie wird mittelbar Einfluss auf nationale Zuständigkeiten genommen, die außerhalb des Kompetenzrahmens der EU liegen.

8. Übermittlung an die Kommission

Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme hinsichtlich der Ziffern 1 bis 6 direkt an die Kommission.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Seit ihrem Inkrafttreten am 5. Mai 2016 hat die Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie) zu einer europaweiten Harmonisierung datenschutzrechtlicher Standards im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beigetragen. Nach Artikel 62 der JI-Richtlinie hat die Europäische Kommission (Kommission) bis zum 6. Mai 2022 und danach alle vier Jahre einen Bericht über die Bewertung und Überprüfung dieser Richtlinie vorzulegen. Im Rahmen dieser Evaluierung berücksichtigt sie unter anderem Standpunkte und Feststellungen des Europäischen Parlaments, des Rates, aber auch anderer einschlägiger Stellen und Quellen (Artikel 62 Absatz 4 der JI-Richtlinie).

Am 26. Juli 2022 hat die Kommission ihren ersten Bericht zur Bewertung und Überprüfung der JI-Richtlinie vorgelegt (COM/2022/364 final).

Eine erneute Überprüfung der JI-Richtlinie ist für das Jahr 2026 vorgesehen. Dabei sollen die genannten Anliegen berücksichtigt werden.