Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

BfDI | Postfach 1468 | 53004 Bonn

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)483

Stellvertretenden Vorsitzenden
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Lars Castellucci
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Email an innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider
Die Bundesbeauftragte

Telefon: +49 228 997799 5000

E-Mail: bfdi@bfdi.bund.de

Aktenz.: 32-642/041#1723
(bitte immer angeben)
Dok.: 82794/2024

Anlage: Stellungnahme

Bonn, 11.09.2024

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung, BT-Drucksache 20/12806

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

beiliegende Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf übersende ich Ihnen mit der Bitte, diese an die Berichterstattenden der Fraktionen und Mitglieder des Ausschusses weiterzuleiten.

Ich bedaure, dass mein Haus bei einer derart gewichtigen Gesetzesänderung nicht in einen Austausch mit der Bundesregierung treten konnte, sondern die Formulierungshilfe ohne meine Beteiligung versandt worden ist.

Folgende Regelungsinhalte erachte ich als besonders problematisch:

- Das Zusammenführen von Daten in Super-Datenbanken bei BKA und Bundespolizei
- Der Einsatz von Gesichtserkennungstechnologie zulasten Dritter
- Unzureichende Begrenzung auf schwere Straftaten

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, Drucksache 20/12805, werde ich in einem gesonderten Schreiben Stellung nehmen.

Für weitere Stellungnahmen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider

Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 11.09.2024

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung

BT-Drucksache 20/12806

Graurheindorfer Straße 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Gesetzliche Grundlagen zur automatisierten Datenanalyse und zur biometrischen Identifizierung von Personen befinden sich schon seit längerer Zeit in der Diskussion. Auf Arbeitsebene gab es eigentlich bereits eine Vielzahl konstruktiver Gesprächen zwischen meinem Haus und dem Bundesministerium des Innern, wie polizeiliche IT modern, effektiv und gleichzeitig grundrechtskonform gestaltet werden kann. Sowohl für eine effektive Polizeiarbeit als auch für die Wahrung der Grundrechte betroffener Personen ist es wichtig, dass für neue Gesetze eine gründliche Vorarbeit geleistet wird. Natürlich muss der Gesetzgeber im Blick haben, dass die Polizeibehörden sinnvolle Werkzeuge erhalten. Er muss aber ebenso die Grundrechte aller betroffener Personen wahren. **Daher sollten Ermächtigungsgrundlagen für grundrechtsintensive Maßnahmen nicht übereilt geschaffen werden.** Dies gilt hier umso mehr, als dass am 1. Oktober 2024 eine wichtige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Kernregelungen des BKA-Gesetzes verkündet wird.

Im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren wurde nun bewusst darauf verzichtet, eine Ressortabstimmung durchzuführen, in der meine Behörde ihre Prüferfahrungen einbringen und ihre Standpunkte nach gründlicher Prüfung hätte darlegen können. Gerade angesichts der Vorgeschichte wäre dies aber möglich und sinnvoll gewesen. Daher möchte ich auf diesem Wege nach höchst kursorischer Durchsicht des Gesetzentwurfs zumindest auf einige wichtige Punkte aufmerksam machen.

2. Gesichtserkennung

Der Gesetzentwurf normiert in mehreren Vorschriften den biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet. Sowohl die §§ 10b, 39a, 63b des Entwurfs zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG-E) als auch § 34b des Entwurfs zur Änderung des Bundespolizeigesetzes (BPolG-E) und § 98d des Entwurfs zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO-E) beinhalten vergleichbare Regelungen. Alle Eingriffsnormen

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

weisen zu unscharfe Tatbestandsmerkmale auf und ermöglichen erhebliche Eingriffe in die Rechte unbeteiligter Personen.

Ferner sind die Regelungen nicht mit der KI-Verordnung in Einklang zu bringen. Diese verbietet unter anderem die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsmaterial erstellen oder erweitern.[1] **Der Gesetzentwurf lässt eine Darstellung vermissen, wie der Einsatz der Gesichtserkennungstechnologie technisch ermöglicht werden soll.** Da die Polizeibehörden nach der KI-Verordnung nicht eine eigene umfassende Datenbank zur Gesichtserkennung anlegen dürfen, aber nach allgemeiner Ansicht auch nicht Kunden etablierter kommerzieller Anbieter wie PimEyes oder Clearview AI werden sollten, müssten sie für jeden Abgleich von Gesichtsbildern den aktuellen Lichtbildbestand des Internets erheben. Dies ist unter den heutigen technischen Gegebenheiten unrealistisch.

- **Zu § 10b BKAG-E**

Die Regelung nimmt Bezug auf den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO. Dieser Straftatenkatalog unterliegt ständigen Erweiterungen und Neuregelungen, so dass er nicht mehr geeignet ist, um eine Maßnahme trennscharf auf schwere Taten zu beschränken. Insoweit sei beispielhaft auf die durch Nr. 1 Buchstabe n) erfassten Fälle eines über einen längeren Zeitraum begangenen Sozialhilfebetrugs oder die nach Nr. 7 Buchstabe a) erfassten Fälle regelmäßiger „Kleindealerei“ verwiesen. **Eine Bezugnahme auf den Katalog der Bezugstaten in § 138 StGB ist eher geeignet, um eine taugliche Abgrenzung mit Blick auf schwere Taten zu schaffen.**

Auch der Adressatenkreis der Neuregelung ist zu weit gefasst. Nach § 10 Abs. 2 BKAG-E in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BKAG können sich Maßnahmen auch gegen

[1] Art. 5 Abs. 1 lit. e) KI-Verordnung

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

Zeugen und Opfer künftiger Straftaten richten. Die Suche nach einem Opfer einer künftigen Straftat zur Verhinderung derselben im Bereich der Verhütung schwerer Straftaten ist der Kernbereich der Gefahrenabwehr. Sollte die unbeteiligte Person allerdings „nur" Zeuge sein, so liegt ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Rechte einer unbeteiligten Person vor. Zum Beispiel könnten hier mit Blick auf die Zentralstellenfunktion bereits bei einer gewerblichen Hehlerei die biometrischen Daten eines gutgläubigen Kunden eines kriminellen Pfandhausbetreibers mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet abgeglichen werden. **Der Verweis auf § 19 Abs. 1 Nr. 1 BKAG ist meines Erachtens zu streichen.**

Die Vorschrift des § 10b Abs. 7 ist zu unbestimmt. Zwar fordert die Vorschrift, dass die Daten zu löschen sind, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen. Die Auslegung des Rechtsbegriffs ist zu unbestimmt, um eine rechtssichere Datenlöschung zu ermöglichen. Es besteht die Gefahr, dass Daten missbräuchlich vorgehalten werden, in dem auf den Abschluss von Ermittlungen in einem größeren Kontext verwiesen wird. **Es bedarf einer klaren Regelung, dass die Daten, sofern sie nicht als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen können, sofort zu löschen sind.**

Einer genaueren verfassungsrechtlichen Prüfung bedürfte auch die Gesetzgebungskompetenz. Auf die Zentralstellenkompetenz nach Art. 73 Nr. 10 GG wurden bislang nur Datenerhebungen des BKA von geringer Eingriffsintensität gestützt, die für die von der Zentralstelle zu erledigenden Koordinierungsaufgaben konzentriert war.

- **Zu § 39a BKAG-E**

In Satz 2 der Vorschrift wird auf die Begehung von Straftaten und nicht mehr auf das Vorliegen einer Gefahr abgestellt. Zu beachten ist, dass das Bundesverfassungsgericht die Verschiebung vom Gefahrenbegriff zu einem Blick auf schwere Taten zulässt, aber dann auch

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

Anlasstaten, die im Höchstmaß mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 10 Jahren bedroht sind, fordert.[2] Diesen Anforderungen wird § 39a BKAG-E durch die Bezugnahme auf § 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG und § 129a Abs. 2 StGB nicht gerecht, weil letzterer auch auf Delikte aus dem Bereich der mittleren Kriminalität verweist. **Auch hier bietet sich eine Bezugnahme auf § 138 Abs. 1 StGB an.**

Auch hier ist der Adressatenkreis durch die Bezugnahme auf die §§ 17, 18, 20 desBundespolizeigesetzes zu weit gefasst. Man muss sich bereits die Frage der Eignung einer Maßnahme stellen, wenn man sie nach § 17 Abs. 2 BPolG nicht nur gegen ein Kind, welches die Gefahr verursacht, sondern auch gegen den Erziehungsberechtigten oder den Betreuer richten kann. Ferner läge in diesen Fällen ein erheblicher Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung der Betreuungsperson vor. Sofern die Möglichkeit besteht, die Maßnahme gegen völlig unbeteiligte Personen zu richten (§ 20 BPolG) ist der Eingriff aufgrund seiner Schwere ebenfalls nicht zu rechtfertigen. **Auch aus systematischen Gründen wäre hier ein Verweis auf § 18 Abs. 1 BKAG sachgerecht.**

- **Zu § 63b BKAG-E**

Die geschilderten Bedenken bestehen auch bezüglich dieser Vorschriften.

- **Zu § 34b BPolG-E**

Die in § 34b Abs. 1 S. 2 BPolG-E aufgeführten Straftatbestände grenzen den Anwendungsbereich der Vorschrift nicht ausreichend ein. Hierbei ist zunächst der Begriff einer „Straftat im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen“ zu unbestimmt, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen. Bereits aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die in Frage kommenden Delikte daher abschließend benannt werden. Zudem sollten auch die Straftaten „die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder

[2] Vgl. BVerfG, NJW 2004, 999 (1011).

Graurheindorfer Str. 153 FON +49 (0)228-997799-0 E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
53117 Bonn INTERNET www.bfdi.bund.de

Bahnverkehrs gerichtet“ sind, abschließend aufgeführt werden. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung nennt die Vorschrift hier „insbesondere“ Straftaten nach den §§ Z315, 315b, 316b und 316c StGB. Hierbei sind gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr (§ 315b StGB) sowie die Störung öffentlicher Betriebe (§ 316b StGB) lediglich mit einer Höchststrafe von 5 Jahren bedroht und somit dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzuordnen. Besser wäre auch hier ein Verweis auf § 138 Abs. 1 StGB, ggf. beschränkt auf dort genannte Straftaten im Aufgabenbereich der Bundespolizei.

Der Adressatenkreis ist zu weit gefasst, siehe oben zu § 39a BKAG-E.

- **Zu § 98d StPO-E**

Auch hier ist der Adressatenkreis zu weit gefasst. Die Maßnahme kann auch gegen nicht beschuldigte Personen, nach denen für die Zwecke des Strafverfahrens gefahndet wird, gerichtet werden. Dies ermöglicht, sofern der Begriff der „Fahndung“ nicht auf Maßnahmen nach den §§ 131 ff. StPO beschränkt wird, einen Eingriff in die Rechte von möglichen Zeugen unabhängig von der Frage, ob ihre Angaben für das Ermittlungsverfahren von besonderer Relevanz wären. Es muss daher bereits vom Wortlaut deutlich werden, dass der Begriff „Fahndung“ hier nicht im umgangssprachlichen Sinne zu verstehen ist. Ferner bedarf es einer Beschränkung auf die Fälle, in denen die Aussage der sonstigen Person für die Fortführung der Ermittlungen unerlässlich ist. Es bestünde in der jetzigen Ausgestaltung der Norm bei einer videografierten Tatbegehung auf einem Volksfest die Möglichkeit, die biometrischen Daten einer Vielzahl möglicher unbeteiligter Besucher des Festes als Zeugen mit im Internet öffentlichen Daten automatisch abzugleichen, nur um diese als Zeugen zu identifizieren, ohne dass dies für die Ermittlungen von ausschlaggebender Bedeutung sein muss. **Neben der erwähnten Ausschärfung des Begriffes der Fahndung bedarf es hier der Einschränkung dahingehend, dass durch die Ermittlung der unbeteiligten Person für das Ermittlungsverfahren voraussichtlich essentielle Erkenntnisse gewonnen werden können.**

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

Darüber hinaus gelten hier die oben dargestellten Bedenken in Bezug auf den Katalog des § 100a StPO ebenfalls. Die Maßnahme ist zu eingriffsintensiv, um sie für alle dort aufgeführten Delikte freizugeben. **Auch hier bietet sich der Verweis auf § 138 Abs. 1 StGB an.**

§ 98d Abs. 5 StPO-E, der die Löschung nicht mehr benötigter Daten regelt, unterliegt den gleichen Bedenken, wie die vergleichbaren Normen des BKAG-E. **Sachgerecht wäre die sofortige Löschung der abgeglichenen Daten nach Dokumentation des Abgleichergebnisses.**

3. Automatisierte Datenanalyse

- **Zu § 16a BKAG-E**

Die Vorschriften zur automatisierten Datenanalyse in § 16a BKAG-E sind viel zu weit gefasst. Es besteht das Risiko, dass auf Grundlage dieser Norm eine umfassende Datensammlung im Sinne einer Super-Datenbank beim BKA aufgebaut wird. Auch wenn die sprachliche Fassung des § 16a BKAG-E dies auf den ersten Blick nicht nahelegt, ist es ausweislich der Begründung das ausdrückliche Ziel der Regelung.[3]

Möglich werden soll – dauerhaft und unabhängig von einem konkreten Vorgang – die Zusammenführung *aller* Daten aus dem Informationssystem des BKA und dem polizeilichen Informationsverbund *aller* deutschen Polizeibehörden. Dies umfasst eine Vielzahl von Daten Beschuldigter, Opfer, Zeugen oder sogar gänzlich unbeteiligter Personen. Jeder, der einen Wohnungseinbruch anzeigt, würde in dieser Datenbank erfasst. Sofern der Einbruch unaufgeklärt bleibt bis zur Verjährung, also für mindestens zehn Jahre. Zudem handelt es sich um Daten sehr unterschiedlicher Sensibilität, von bloßen Adressen über medizinische

[3] Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a Abs. 1: „Die Zusammenführung muss aus technischen Gründen vom Einzelfall und weiteren Eingriffsschwellen unabhängig sein. Die Daten können nur dann schnell und effizient analysiert werden, wenn zumindest der Grunddatenbestand bereits zusammengeführt und aktualisiert in einem einheitlichen Datenformat in einer entsprechenden Anwendung vorliegt.“.

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

Gutachten bis hin zu Namen von Vergewaltigungsopfern und Angaben über Details solcher Taten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedingungen und Grenzen der automatisierten Datenanalyse durch Sicherheitsbehörden umfassend festgelegt.[4] Nach der Entscheidung ist zunächst zu prüfen, welche Begrenzungen der Gesetzgeber vorsieht, um die Eingriffsintensität abzumildern. Diese betreffen zum einen die einzubeziehenden Daten und Personen. Hier setzt der vorliegende Gesetzentwurf wie dargestellt keinerlei Grenzen. Zum anderen beziehen sie sich auf die eingesetzten Analysemethoden. Auch hier finden sich keine Grenzen, die Regelung ist bewusst technikneutral formuliert und umfasst daher auch die Anwendung künstlicher Intelligenz.[5] **Die Eingriffsintensität der mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigten Praktiken ist also maximal hoch und bedarf dringend der Einschränkung.**

Ferner ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung keine Aussagen über eine dauerhaft zugrundeliegende Datenbank getroffen hat. Es ging anscheinend davon aus, dass jeweils im Zeitpunkt der automatisierten Datenanalyse der dafür verarbeitete Datenbestand zusammengestellt wird. **Die hier beabsichtigte, dauerhaft angelegte Datenbank stellt einen darüber hinaus gehenden, äußerst schwerwiegenden Eingriff dar, welcher nach hiesigem Erachten nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist.**

Sodann ist zu prüfen, welche Eingriffsschwellen der Gesetzgeber festlegen muss. Bei intensiven Eingriffen fordert das Gericht als Schwelle mindestens eine konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut.[6] Dieser Anforderung wird nur die Schwelle in Absatz 1 Satz 1 gerecht. Insoweit sich der Gesetzentwurf in Absatz 1 Satz 2 wiederum von dem klassischen Gefahrenbegriff löst und auf Straftaten abstellt, wird auf die oben zu §

[4] BVerfG NJW 2023, 1161.
[5] Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a.
[6] BVerfG NJW 2023, 1161 (1206), Rn. 105.

Graurheindorfer Str. 153 FON +49 (0)228-997799-0 E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
53117 Bonn INTERNET www.bfdi.bund.de

39a BKAG-E dargestellten Bedenken Bezug genommen. Es stellt sich bei Absatz 3 die Frage, ob für die Zentralstellentätigkeit eine derart tiefgreifend in Grundrechte eingreifende Ermächtigung angemessen ist. Die Zentralstellentätigkeit beinhaltet nur koordinierende Aufgaben, aber keine Befugnisse zur Gefahrenabwehr.

Die sprachliche Ausgestaltung des Absatz 4 der Norm ist zu unbestimmt. **Es bedarf bezüglich des Wortlauts „datei- und informationssystemübergreifend“ zumindest einer klaren Beschränkung auf das Informationssystem des BKA**, wie er laut Begründung des Entwurfs angestrebt wird.[7] Absatz 4 zielt offensichtlich darauf ab, neue Erkenntnisse zu gewinnen, indem uneingeschränkt Beziehungen zwischen z. B. Personen und Sachen hergestellt werden. Durch die Formulierung „im Rahmen“ knüpft dieser Absatz zwar an die vorherigen Absätze an. Gleichzeitig spricht er aber im Plural davon, dass „alle eingehenden Erkenntnisse zu bekannten Sachverhalten zugeordnet und die Daten statistisch ausgewertet werden“. Wie oben dargelegt, sollen aber von vornherein alle Daten in einer Super-Datenbank gesammelt werden, **noch bevor eine Gefahrenlage besteht**. Dem Gesetzeswortlaut ist bereits zu entnehmen, dass unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausgeschlossen werden sollen. Dies unterstreicht im Umkehrschluss, dass wie oben dargelegt zunächst in einem großen Umfang Informationen von unbeteiligten Personen Gegenstand der Auswertung sein werden ohne zuvor die Speicherschwellen der §§ 18 und 19 BKAG geprüft zu haben, gegebenenfalls auch Massendaten (aus Telekommunikationsüberwachungen, Funkzellenabfragen u.a.). An besonderen Löschmechanismen bzw. kürzere Aussonderungsprüffristen fehlt es ebenfalls.

[7] Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a.

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de

- **Zu § 34a BPolG-E**

Auch die Bundespolizei wäre nach dem Gesetzentwurf berechtigt, eine äußerst umfassende dauerhafte Datenbank anzulegen, unabhängig von nachfolgenden Analysen im konkreten Anwendungsfall. **Die Norm ist aus den oben dargestellten Gründen auch hier strikt abzulehnen.**

Die Formulierung „informationssystemübergreifend“ in Abs. 2 ist auch hier klarzustellen.

Graurheindorfer Str. 153
53117 Bonn
FON +49 (0)228-997799-0
E-MAIL poststelle@bfdi.bund.de
INTERNET www.bfdi.bund.de