



Ausschussdrucksache 21(4)008

vom 5. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme
der Bundesrechtsanwaltskammer

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

BT-Drucksache 21/324

und

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

BT-Drucksache 21/325



Stellungnahme Nr. 19 Juni 2025

Referentenentwurf des BMI eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund im Bundeskriminalamtgesetz und Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Befugnis zur Datenerhebung bei Kontaktpersonen im Bundeskriminalamtgesetz

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht (Strauda):

RAin Dr. Carolin Arnemann
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Dr. Mayeul Hiéramente
RA Thomas C. Knierim (Berichterstatter)
RA Dr. Daniel M. Krause
RAin Theres Kraußlach
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender)
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RAin Dr. Hellen Schilling
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Annette von Stetten

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
Bundesministerium des Innern und für Heimat
Justizministerien der Länder
Innenministerien der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltskammern
Der Generalbundesanwalt beim BGH
Bundesgerichtshof
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Deutsche Strafverteidiger e.V.
Neue Richtervereinigung e.V.
Bund Deutscher Kriminalbeamter
Redaktionen der NJW,
Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,
Otto Schmidt Verlag,
Strafverteidiger,
Neue Zeitschrift für Strafrecht,
ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht,
Zeitschrift HRR-Strafrecht,
Kriminalpolitische Zeitschrift
FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel, LTO,
Der Spiegel, Focus, Die ZEIT

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Zusammenfassung/Abstract

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt Stellung zum Entwurf der beiden Änderungsgesetze zum BKAG, die durch das Bundesministerium des Innern (BMI) mit Schreiben vom 15. Mai 2025, ÖSI3.20010/1#21, im Rahmen der Verbändebeteiligung übersandt worden sind.

Es wird begrüßt, dass mit beiden Entwürfen die verfassungswidrigen Regelungen des BKAG aufgrund des Urteils des BVerfG vom 1. Oktober 2024 (Az. 1 BvR 1160/19)² durch rechtsstaatliche Bestimmungen ersetzt werden sollen, die den Anforderungen des BVerfG an die Eingriffsbefugnisse des Bundeskriminalamts und an die Speicherdauer bestimmter personenbezogener Daten entsprechen.

Zugleich erinnert die Bundesrechtsanwaltskammer daran, dass es zur Durchsetzung der Grundrechte auf eine informationelle Selbstbestimmung, der Unverletzlichkeit der Wohnung und der unüberwachten Telekommunikation der jeweils Betroffenen, zu denen auch Berufsheimnisträger aller Art gehören können, erforderlich ist, dass Regelungen aufgenommen werden, die den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Neuregelung im engeren Sinn entsprechen, nämlich Bestimmungen zur Transparenz, zum individuellem Rechtsschutz und zu aufsichtlicher Kontrolle der in die vorsorgende Datenspeicherung aufgenommenen personenbezogenen Daten.³

Im Einzelnen:

1. Die im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund vorgeschlagene Neuregelung der Eingriffsbefugnisse des BKA (§ 30a BKAG-E) für die vorsorgende Datenspeicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten und Tatverdächtigen zukünftiger Straftaten setzen die Mindestanforderungen des BVerfG um.

Das BVerfG hatte im Urteil vom 1. Oktober 2024 nicht den Kern der Regelung, aber einzelne Aspekte der rechtsstaatlichen Ausgestaltung der Befugnisse des BKA in seiner Funktion als Zentralstelle im polizeilichen Informationsverbund beanstandet (Rn. 208).⁴ U.a. entsprechen bestimmte gegenwärtige Regelungen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen⁵, soweit diese allgemein eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten im polizeilichen Informationsverbund für die Zwecke einer vorsorgenden Datenspeicherung betreffen. Bereits gespeicherte personenbezogene Daten im Informationsverbund erfahren durch die vorsorgende Datenspeicherung eine Zweckänderung, weil der ursprüngliche Anlass der Speicherung (eine konkrete Strafverfolgung) entfallen ist (Rn. 181). Die bisherige Regelung gem. § 18 Abs. 1 Nr. 2,

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

² BVerfG, Urt. v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, BeckRS 2024, 25710 = ZD 2025, 152 = NVwZ 2024, 1736.

³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, 90 ff., 192; BVerfGE 141, 220, Rn. 134 m.w.N.

⁴ Randnummern im Text stammen aus dem Urteil des BVerfG v. 1.10.2024, BeckRS 2024, 25710.

⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, 193 ff.

Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 3, § 29 BKAG enthält indessen „... keine zu Zwecken künftiger Straftatenverhütung und -verfolgung hinreichende Speicherschwelle. Die Norm lässt für die vorsorgende Speicherung allein die Beschuldigteneigenschaft genügen. Insbesondere ist eine Negativprognose fachrechtlich nicht vorgesehen. Der Status des Beschuldigten ist auch jenseits der Fälle des § 18 Abs. 5 BKAG schon mit Unsicherheiten hinsichtlich der Beziehung zur vorgeworfenen Straftat verbunden und vermag deshalb für sich allein erst recht keinen belastbaren Schluss auf die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer relevanten Beziehung zu anderen zukünftig zu verfolgenden oder zu verhütenden Straftaten zu tragen. ...“ (Rn. 195) Wegen des eindeutigen Wortlauts der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen hat das BVerfG es abgelehnt, eine verfassungskonforme Verwaltungspraxis anzunehmen oder eine verfassungskonforme Gesetzesauslegung (u.a. durch Rückgriff auf § 47 Nr. 3 BDSG) vorzunehmen (Rn. 197 ff).

Mit dem Entwurf des § 30a Abs. 1 BKAG-E werden die bisher in §§ 13 Abs. 3, 29 Abs. 4 S. 2 BKAG enthaltenen Grundlagen für die Einbeziehung personenbezogener Daten für die vorsorgende Datenspeicherung zusammengeführt und nunmehr ausdrücklich auch § 12 Abs. 2 bis 5 BKAG einbezogen (Rn. 199). Die in § 30a Abs. 2 BKAG-E aufgestellten Anforderungen an die Negativprognose im Einzelfall entsprechen dem Grunde nach den Anforderungen des BVerfG an den Zweck der Verhütung zukünftiger Straftaten (Rn. 176) sowie die Voraussetzungen der Prognose bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte (Rn. 186).

2. Die im Referentenentwurf dieses Gesetzes außerdem vorgesehene Ausweitung der Regelung zu Höchstspeicherfristen (§ 77 Abs. 7 und 8 BKAG-E) bei der vorsorgenden Datenspeicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten und Tatverdächtigen zukünftiger Straftaten setzen die Mindestanforderungen des BVerfG um (Rn. 200 ff.). Die Regelung enthält die vom BVerfG geforderte gesetzliche Ausgestaltung der Lösungsfristen und eine an Alter und Einstufung als Beschuldigter, Tatverdächtiger künftiger Straftaten, Anlassperson abgestuften Konzeption.
3. Auch die vom BVerfG⁶ beanstandete, verfassungswidrige Regelung in § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BKAG soll durch eine nunmehr verfassungskonforme Regelung ersetzt werden. Im Zuge der Anordnung der befristeten Fortgeltung der geltenden Regelung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG hat das BVerfG deutlich gemacht, dass das geltende Recht nur mit der Maßgabe angewendet werden darf, „...wenn in der Person, zu der die von der Maßnahme nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BKAG betroffene Person nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt steht (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 BKAG), eine der in § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 3 BKAG geregelten Voraussetzungen vorliegt....“ (Rn. 210).

Angesichts der eingriffsintensiven heimlichen Datenerhebung bei Kontaktpersonen ist die vorgeschlagene Regelung insbesondere an den Grundrechten der Unverletzlichkeit der Wohnung und der unüberwachten Telekommunikation sowie an der Berufsausübungsfreiheit zu messen. Der vorgelegte Regelungsvorschlag genügt den Vorgaben des BVerfG (Rn. 108, 210), da die vorgeschlagenen besonderen Voraussetzungen mit einer besonderen Subsidiarität gegenüber den Anwendungsfällen des § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 BKAG (RefE S. 6) ausgestaltet sind. Zudem ist bei der Entscheidung über heimliche Maßnahmen darzulegen, dass die besonderen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 BKAG („wenn die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung von Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder erschwert wäre“) gewahrt ist. Gleichwohl bleibt die Anwendung einer solchen Befugnis in der Praxis weiter zu beobachten.

⁶ Dazu BVerfG, Urt. v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, Rn. 96 ff, 100 ff.

4. Zur Durchsetzung der Grundrechte auf eine informationelle Selbstbestimmung, der Unverletzlichkeit der Wohnung und der unüberwachten Telekommunikation der jeweils Betroffenen, zu denen auch Berufsgeheimnisträger aller Art gehören können, ist weitergehend daran zu erinnern, dass Regelungen in das BKAG aufgenommen werden, die den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Neuregelung im engeren Sinn entsprechen, nämlich Bestimmungen zur Transparenz, zum individuellem Rechtsschutz und zu aufsichtlicher Kontrolle der in die vorsorgende Datenspeicherung aufgenommenen personenbezogenen Daten.

Unbefriedigend ist, dass der Gesetzentwurf keine Regelungen enthält, die die Transparenz, den individuellen Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle der Einhaltung dieser Voraussetzungen betrifft (Rn. 192). Das BVerfG hatte im Urteil vom 1.10.2024 unter Rückgriff auf frühere Entscheidungen⁷ bewusst offengelassen, ob den Gefahren der vorsorgenden Speicherung von mit besonders eingriffsintensiven Methoden erhobenen personenbezogenen Daten hinreichend begegnet wurde (Rn. 192), weil bereits die vorrangige Prüfung der Normvoraussetzungen zur Verfassungswidrigkeit der Datenspeicherung führte. Da mit den vorliegenden Gesetzesentwürfen lediglich Mindestanforderungen an die Speichermöglichkeit umgesetzt werden sollen, verhalten sich die Gesetzesentwürfe nicht zu den vom BVerfG ebenfalls aufgestellten Anforderungen an die Transparenz und die Kontrollierbarkeit einer Datenspeicherung und Datenverarbeitung.

Betroffene, zu denen auch Berufsgeheimnisträger gehören können, müssen gerade auch mit Blick auf die lediglich aus einer Gefahrenprognose heraus entschiedene vorsorgende Datenspeicherung die Möglichkeit zur Einsicht und zum Widerspruch bzw. zu einem gerichtlichen Rechtsbehelf erhalten. Indem sich die gem. § 30a Abs. 2 BKAG-E zu erfüllenden Entscheidungen auf personenbezogene, phänomenbezogene oder tatbezogene Kriterien stützen können (RefE, S. 4), kann eine völlig unzutreffende oder verfälschende, diskriminierende Entscheidung, die zudem auch dem eigentlichen Zwecke der Verhütung zukünftiger Straftaten zuwiderläuft, keinen Bestand haben. Eine Überprüfung der Aufnahmeentscheidungen durch Anwendung der geltenden Regelungen ist indessen nicht gewährleistet. So regeln die §§ 12 Abs. 5, 31 Abs. 1, 2 BKAG lediglich die rein organisatorische oder technische Ausgestaltung des polizeilichen Informationsverbunds und die Verantwortlichkeit der aufnehmenden Stelle. Auch der Auskunftsanspruch für Betroffene gem. §§ 84, 85 BKAG reicht für eine Überprüfung nicht aus, da nach diesen Normen lediglich Auskunft über die Tatsache der Speicherung als solche und eine Information über den Speicherzweck gewährt wird. Eine Nachprüfung der Beachtung der Voraussetzungen gem. § 30a Abs. 2 BKAG-E sowie des § 45 Abs. 1 Nr. 4 BKAG-E wird damit nicht ermöglicht. Mithin muss auch eine Einsicht in den Inhalt der Aufnahmeentscheidung und deren Grundlagen gewährt werden.

- - -

⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 (BKA-Gesetz), BVerfGE 141, 220, Rn. 274 = BeckRS 2016, 44821 = NJW 2016, 1781; BVerfG, Urt. v. 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277, Rn. 226f. = BeckRS 2013, 49916 = NJW 2013, 1499.