21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache 21(4)013 B
vom 19. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Dr. Gerwin Moldenhauer, Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe
vom 19. Juni 2025

zum Gesetzentwurf 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

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

BT-Drucksache 21/325

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Schriftliche Stellungnahme
zu der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2025
zu den Entwürfen

A) eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund im Bundeskriminalamtgesetz (BT-Drucksache 21/324) und

B) eines Gesetzes zur Anpassung der Befugnis zur Datenerhebung bei Kontaktpersonen im Bundeskriminalamtgesetz (BT-Drucksache 21/325)

OStA b. BGH Dr. Gerwin Moldenhauer

Die beiden Regierungsentwürfe verfolgen das **Ziel**, die Vorgaben aus dem **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** (BVerfG) vom 1. Oktober 2024 (1 BvR 1160/19, BVerfGE 169, 332) **umzusetzen**. Der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Regelungen über den polizeilichen Informationsverbund im Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) regelt die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im polizeilichen Informationsverbund. Der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Befugnis zur Datenerhebung bei Kontaktpersonen im BKAG regelt die besonderen Mittel der Datenerhebung von Kontaktpersonen, namentlich deren längerfristige Observation oder den Einsatz von Verdeckten Ermittlern oder Vertrauenspersonen.

Beide Entwürfe sind zu begrüßen. Im Einzelnen:

A) Vorsorgende Speicherung im Informationsverbund (BT-Drucksache 21/324)

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 1. Oktober 2024 den polizeilichen **Informationsverbund**, soweit er in § 18 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 iVm § 13 Abs. 3, § 29 BKAG zur **vorsorgenden Speicherung** von Daten von Beschuldigten ermächtigt, für verfassungswidrig erklärt (vgl. BVerfGE 169, 332 [Rn. 152ff, 208ff.]); namentlich betrifft dies die vorsorgende Speicherung der Grunddaten des Beschuldigten (Name, Geschlecht, Geburtsdatum und Geburtsort).

Wesentliches verfassungsgerichtliches Argument ist, dass die vorsorgende Speicherung regelmäßig eine zweckändernde Weiterverarbeitung darstellt (BVerfGE aaO [Rn. 166]) und die (Alt-) Regelungen im BKAG diese nicht ausreichend berücksichtigen, sodass § 18 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 iVm § 13 Abs. 3, § 29 BKAG unverhältnismäßig im engeren Sinne in das

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1GG) eingreifen. **Angemessene Speicherzwecke**, **Speicherschwellen** und die Bestimmung einer angemessenen **Speicherdauer** sind nicht oder nicht hinreichend bestimmt.

Da die Verfassungswidrigkeit nicht den Kern der Vorschriften, sondern nur einzelne Aspekte ihrer rechtsstaatlichen Ausgestaltung betrifft, hat das BVerfG bis zum 31. März 2026 (zunächst nur bis zum 31. Juli 2025 [BVerfGE aaO (Rn. 209)], sodann verlängert durch Beschluss vom 3. Juni 2025 – 1 BvR 1160/90) eine Fortgeltung unter bestimmten Umständen zugelassen. Eine Speicherung der von der Regelung erfassten personenbezogenen Daten sei nur dann gestattet, wenn eine **spezifische Negativprognose** in der Weise gestellt worden sei, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestehe, dass die Betroffenen eine strafrechtlich relevante Verbindung zu möglichen Straftaten aufweisen würden und gerade die gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung angemessen beitragen könne. Diese Prognose muss sich auf zureichende tatsächliche Anhaltspunkte stützen und die Prognose sowie die sie tragenden Anknüpfungstatsachen sind zu dokumentieren.

Es ist sicherlich eine Herausforderung, diese Anforderungen des BVerfG in ein praxistaugliches Gesetz umzusetzen (vgl. *Thiel*, JR 2025, 62, 67). Dem vorliegenden Entwurf gelingt dies. In § 30a BKAG-E ist die Weiterverarbeitung personenbezogener Dateien im polizeilichen Informationsverbund und in § 77 Abs. 7 BKAG-E deren Aussonderung geregelt.

I. § 30a BKAG-E

In **§ 30a Abs. 1 BKAG-E** sind durch den Verweis die **allgemeinen Datenverarbeitungs- und Datenschutzregelungen** normiert, die vormals in § 29 Abs. 4 S. 2 BKAG erfasst waren (vgl. *Barczak* in Barczak/BKAG, § 29 Rn. 22). Eine inhaltliche Änderung wurde nicht vorgenommen und ist auch nicht angezeigt.

§ 30a Abs. 2 BKAG-E regelt nunmehr, dass eine **Negativprognose** für die **vorsorgende Speicherung von Daten** erforderlich ist. Danach müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit der betroffenen Person oder sonstiger Erkenntnisse eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass die betroffene Person künftig Straftaten begehen wird und gerade die Weiterverarbeitung der gespeicherten Daten zu deren Verhütung und Verfolgung beitragen kann.

Die Regelung setzt die verfassungsgerichtlichen Vorgaben vollständig um und kommt zu einer praxisgerechten Lösung.

1 Eine solche **Negativprognose** hat sich in anderen Zusammenhängen **grundsätzlich bewährt**, bspw. in § 18 Abs. 1 Nr. 3 (Tatverdächtiger), § 18 Abs. 2 Nr. 2 BKAG oder auch in § 81g Abs. 1 S. 2 StPO im Zusammenhang mit der Feststellung und Speicherung des DNA-Identifizierungsmusters (vgl. BT-Drucksache 13/10791, S. 5; *Hadamitzky* in: KK/StPO, 9. Aufl. 2023, § 81g Rn. 9). Das Bundeskriminalamt ist mit der Erstellung solcher Prognosen vertraut.

2 Die **Anforderungen** an die **Tatsachengrundlage** sind durch „**tatsächliche Anhaltspunkte**“ **ausreichend**. Sofern das BVerfG in seinem Urteil vom 1. Oktober 2024 von „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten“ spricht (BVerfGE aaO [Rn. 186]), ist das klarstellend dahingehend zu verstehen, dass die Tatsachengrundlage ausreichend (unterhalb oder ab der Schwelle des § 152 Abs. 2 StPO), nicht jedoch qualifiziert („bestimmte Tatsachen“, „hinreichende Tatsachen“) sein muss.

3 Die einzelnen **Prognosefaktoren** wie Art oder Ausführung der Tat, Persönlichkeit des Betroffenen oder sonstige Erkenntnisse sind **empirisch erprobt** und beispielsweise identisch mit denjenigen für eine Prognose im Rahmen des § 81g Abs. 1 S. 2 StPO oder des § 18 Abs. 1 Nr. 3, Abs 2 Nr. 2 BKAG.

4 Die Prognose bezieht sich richtigerweise auf **jedwede künftige Straftat**. Eine Einschränkung auf bestimmte Delikte – wie etwa § 81g Abs. 1 S. 2 StPO („*Straftat von erheblicher Bedeutung*“) – wäre nicht sachgerecht, da der Eingriff nicht so schwer wiegt wie beispielsweise bei der Speicherung eines DNA-Identifizierungsmusters, sämtliche Kriminalitätsbereiche umfassend abzudecken sind und die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne über die Speicherdauer gewährleistet wird.

5 Lediglich der **Prognosemaßstab** könnte **harmonisiert** werden. Der konkrete Prognosemaßstab des § 30a Abs. 2 BKAG-E „*hinreichende Wahrscheinlichkeit (…) Straftaten begehen wird*“ weicht von den Maßstäben des § 18 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2 BKAG oder auch § 81g Abs. 1 S. 2 StPO „*Grund zur Annahme (…) dass zukünftig Strafverfahren zu führen sind*“ ab (vgl. dazu OLG Köln, NStZ-RR 2002, 306). Der Entwurf legt

nicht dar, warum ein anderer Maßstab gewählt wurde (vgl. RegE S. 8). Bei der im Entwurf gewählten Formulierung wäre wohl eine Aufklärung von Altfällen nicht miterfasst (vgl. *Schmitt*/Köhler, StPO, 68. Aufl. 2025, § 81g Rn. 8), also der Fall, dass die Straftat vor der Prognoseentscheidung begangen, aber erst danach bekannt wird.

II. § 77 Abs. 7 und Abs. 8 BKAG-E

§ 77 Abs. 7 BKAG-E regelt die **Aussonderungsprüffrist** für die vorsorgend gespeicherten Daten. Bei Erwachsenen darf diese grundsätzlich drei Jahre nicht übersteigen und nur bei schweren Straftaten (§ 100a Abs. 2 StPO) beträgt sie maximal fünf Jahre. Bei Jugendlichen beträgt sie grundsätzlich drei Jahre, nur bei schweren Straftaten ist eine Maximalfrist von vier Jahren zulässig. § 77 Abs. 7 BKAG-E regelt auch eine deutlich abgesenkte Aussonderungsprüffrist für Kinder, nämlich ein Jahr bzw. bei schweren Straftaten zwei Jahre.

Kinder werden aber wegen ihrer Strafunmündigkeit (§ 19 StGB) von der Negativprognose im Rahmen der Weiterverarbeitung nach § 30a BKAG-E nur äußerst eingeschränkt erfasst sein, da die Prognose sich auf die Begehung von Straftaten bezieht. Für die Praxis werden sich hier Schwierigkeiten ergeben, da im Staatsschutz mit Sorge zu beobachten ist, dass vermehrt auch Kinder als Täter in Erscheinung treten oder Altersangaben weiterer Aufklärung bedürfen. Hier wäre eine **weitergehende Erläuterung in der Gesetzesbegründung** hilfreich, ob ausschließlich Fälle gemeint sind, bei denen Kinder an der Grenze zur Strafmündigkeit stehen oder ob Anknüpfungspunkt auch die Begehung von Taten durch Strafunmündige sein soll.

Der Aussonderungsprüfung wird im Einzelfall in der Praxis eine wesentliche Bedeutung zukommen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung betont, dass die Prognose über die Zeit ohne Hinzutreten neuer relevanter Umstände grundsätzlich an Überzeugungskraft verliert (BVerfGE aaO [Rn. 189]). Dem ist zuzustimmen. Im Rahmen der Prüfung wird das BKA in jedem Einzelfall vor der Herausforderung stehen, das Eingriffsgewicht – unter besonderer Berücksichtigung der Heimlichkeit des Eingriffs – mit der sachgerechten Erfüllung der effektiven und zügigen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr abzuwägen.

§ 77 Abs. 8 BKAG-E regelt die Aussonderungsprüffristen für im Informationsverbund gespeicherte Anlasspersonen (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 BKAG) und dient der Vermeidung von Wertungswidersprüchen (vgl. RegE S. 9).

B) Datenerhebung bei Kontaktpersonen (BT-Drucksache 21/325)

Das BVerfG hat in dem Urteil vom 1. Oktober 2024 ebenfalls die Überwachung von Kontaktpersonen nach § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 iVm § 39 Abs. 2 Nr. 2 BKAG für verfassungswidrig erklärt. Die Regelung ermächtigt das BKA zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen gegenüber Kontaktpersonen, namentlich eine längerfristige Observation und den Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern. Auch hier entspricht die Eingriffsschwelle nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. BVerfGE aaO [Rn. 96ff., 206]) und verletzt damit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG.

Der Einsatz der eingriffsintensiven Maßnahmen gegenüber Kontaktpersonen ist aufgrund einer „zumindest ungeschickten Verweispraxis“ (vgl. *Thiel*, JR 2025, 62, 64) lediglich an die Eingriffsschwelle für einfache Erhebungen gekoppelt und setzt – anders als beim Verantwortlichen – weder eine konkretisierende Gefahr noch ein hinreichend gewichtiges Rechtsgut voraus (vgl. BVerfG aaO [Rn. 112]). Wegen der großen Bedeutung einer wirksamen Bekämpfung des internationalen Terrorismus für den freiheitlich demokratischen Rechtsstaat hat das BVerfG die Fortgeltung ebenfalls bis zum 31. März 2026 mit der Maßgabe zugelassen, dass die **erhöhten Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 3 BKAG** (*bestimmte Tatsachen* die Annahme rechtfertigen, dass innerhalb eines *übersehbaren Zeitraums* (…) eine *konkretisierte Straftat nach § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG* oder *konkrete Wahrscheinlichkeit* (…) innerhalb eines *übersehbaren Zeitraums* (…) *Straftat nach § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG begangen wird*) vorliegen und der Drittbetroffene **nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt** mit dem Verantwortlichen steht (vgl. BVerfG aaO [Rn. 210] iVm BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 2025 – 1 BvR 1160/90).

Die Regelung des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG-E setzt die verfassungsgerichtlichen Vorgaben umfassend um und stellt eine praxisgerechte Lösung dar. Der Abklärung von Kontaktpersonen hat bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Zunächst setzt § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BKAG-E die **konkretisierte Gefahr** für ein **gewichtiges Rechtsgut** wie beim Verantwortlichen voraus und fordert darüber hinaus einen **qualifizierten**

Kontakt, der nicht nur flüchtig oder zufällig ist. Die Kontaktperson muss zudem a) **Kenntnis** von der Vorbereitung einer Katalogtat (§ 5 Abs. 1 S. 2 BKAG) haben, b) aus der **Verwertung der Tat Vorteile ziehen können** oder c) von dem Verantwortlichen zur Begehung der **Straftat** (gemeint sein wird eine Katalogtat iSv § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG) **instrumentalisiert** werden.

Nicht erfasst ist damit – anders als beispielsweise bei der strafprozessualen Telekommunikationsüberwachung des Nachrichtenmittlers nach § 100a Abs. 3 Var. 2 StPO – die „**gutgläubige Kontaktperson**“, also beispielsweise der Fall, bei dem die Gefahr besteht, dass Tatmittel bei einem gutgläubigen Dritten gelagert werden. Hier könnte im Entwurf noch nachgesteuert werden.

Karlsruhe, 19. Juni 2025

Dr. Gerwin Moldenhauer