



Ausschussdrucksache 21(4)013 F
vom 20. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg
vom 20. 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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht sowie Gesetzgebungslehre

Universitätsstraße 24
86159 Augsburg

Tel +49 (0) 821 598 - 4546

Fax +49 (0) 821 598 - 4547

matthias.rossi@jura.uni-augsburg.de

www.jura.uni-augsburg.de/rossi

Augsburg, den 20.06.2024

Schriftliche Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

BT-Drucksachen 21/324 und 21/325

I. Vorbemerkungen zur fehlenden Gesetzgebungskultur

1. Die beiden Gesetzentwürfe beruhen nicht auf selbständigen gestalterischen Zielsetzungen „des Gesetzgebers“, weder auf solchen der Fraktionen, die sie einbringen, noch auf solchen der Bundesregierung, die die Gesetzentwürfe verfasst haben dürfte. Sie sind vielmehr alleine durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 2025 motiviert. Das Gericht hatte zwar die meisten der seinerzeit gerügten Bestimmungen des BKAG für verfassungskonform erklärt, bestimmte Vorschriften über die Datenerhebung und Datenspeicherung aber wegen Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung für verfassungswidrig erklärt. Mit Blick auf die besonderen Sicherheitsbedürfnisse hat es die fraglichen Regelungen nicht für nichtig erklärt, sondern ihre Fortgeltung unter bestimmten Maßgaben zunächst bis zum 31. Juli 2025 angeordnet. Die Fortgeltungsanordnung ist mit Beschluss vom 3. Juni 2025 bis zum 31. März 2026 verlängert worden.

2. Insbesondere mit Blick auf die Verlängerung der Fortgeltungsanordnung ist keine besondere Eilbedürftigkeit erkennbar. Vielmehr sollte das reguläre Gesetzgebungsverfahren mit all seinen Verfahrensschritten genutzt werden, um das BKAG nicht nur punktuell zu ergänzen, sondern in kohärenter Weise fortzuentwickeln.
3. Gerade mit Blick auf die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung zwischen dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament und seinen aktiv-gestalterischen Aufgaben einerseits und dem die verfassungsrechtlichen Grenzen konturierenden und sichernden Bundesverfassungsgericht andererseits sollten Gesetze im Allgemeinen und das BKAG im Besonderen nicht nur eilig und notdürftig geflickt werden. Das Parlament und auch die Gesetzesinitiiierende Regierung geben ohne Not Gestaltungswillen und Gestaltungskraft preis, wenn sie ihre Ansprüche auf eine Flickschusterei beschränken. Sie nehmen zudem in Kauf, dass die punktuellen Ergänzungen ungeachtet ihrer eigenständigen verfassungsrechtlichen Bewertung zu weiteren Unstimmigkeiten im gesamten BKAG führen.
4. Es sind mindestens vier Punkte, die in den vorliegenden Verfahren eine fehlende Gesetzgebungskultur indizieren: Zu rügen ist erstens die formale Differenzierung zwischen beiden Gesetzentwürfen nach dem Kriterium der Einflussmöglichkeiten des Bundesrates. Vielmehr sollte der Bundesrat zweitens eben frühzeitig dadurch eingebunden werden, dass sich die Regierung als wahrer Urheber der Gesetzentwürfe zu erkennen gibt und sich die Fraktionen nicht missbrauchen lassen, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen. Drittens ist die sehr kurzfristige Anberaumung einer öffentlichen Anhörung nicht geeignet, um Mängel und Desiderate ausreichend zu identifizieren und Alternativen zu erwägen. Dass dies womöglich auch gar nicht gewollt ist, wird viertens daran erkennbar, dass bereits drei Tage nach der Anhörung die 2. und 3. Lesung im Plenum stattfinden soll. Diese zeitlichen Vorgaben beschränken die Motivation ganz erheblich, diese schriftliche Stellungnahme für alternative Regelungsmodelle zu nutzen.
5. Insgesamt wird das Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung des BKAG weder der besonderen Bedeutung der Aufgaben und Arbeit des BKA noch der grundlegenden Bedeutung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gerecht. Es schafft nicht die Rechtssicherheit, die für das BKA ebenso notwendig ist wie für alle Betroffenen. Es zeichnet sich vielmehr ab, dass das BKAG erneut auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gelangen wird und das Gericht sodann diejenigen

Festlegungen treffen wird und treffen muss, die an sich dem parlamentarischen Gesetzgeber obliegen.

II. Ausgewählte Anmerkungen

6. Die gewählte Regelungssystematik zur Datenverarbeitung im Informationsverbund (§ 30a BKAG-E) überzeugt nicht vollständig. Der Standort im 3. Abschnitt über die Zentralstelle ist zwar einleuchtend. Gleichwohl werden so viele Normen aus dem 2. Abschnitt und insbesondere aus dem 2. Unterabschnitt in Bezug genommen, dass die Norm aus sich heraus nicht verständlich ist. Bereits der § 30a Abs. 1 BKAG-E, der die entsprechende Geltung bestimmter Vorschriften anordnet, soweit nicht die Sondervorschrift des Absatzes 2 greift, ist regelungstechnisch missglückt. Denn es werden eben nicht vollständige Paragraphen, sondern nur bestimmte Absätze dieser Paragraphen in Bezug genommen. Das erschwert die Übersicht, welche Befugnisse greifen und welche nicht. Bereits die Notwendigkeit dieser differenzierten Verweisung indiziert, dass die bestehende Struktur des BKAG nicht hinreichend klar ist.
7. Das eigentliche Novum der Änderung ist § 30a Abs. 2 BKAG-E. Indes leidet diese Vorschrift daran, dass sie zwar Regelungen für „die vorsorgende Speicherung personenbezogener Daten von Beschuldigten und Tatverdächtigen“ trifft, aber nicht definiert, was eine „vorsorgende Speicherung“ ist bzw. wann eine solche vorliegt. Selbst in der Gesetzesbegründung findet sich keine Begriffsdefinition. Statt dessen wird nur das Bundesverfassungsgericht in Bezug genommen: „Eine vorsorgende Datenspeicherung zeichnet sich dadurch aus, dass sie nach Abschluss des unmittelbaren Anlassfalls und damit der Erfüllung des der ursprünglichen Erhebungsmaßnahme zugrundeliegenden Zwecks erfolgt.“ Unter der angegebenen Randnummer des Urteils (Randnummer 141) findet sich diese Aussage indes nicht. Ungeachtet dieses unzureichenden Verweises wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwar zutreffend wiedergegeben. Das Bundesverfassungsgericht rügt indes im Ergebnis doch gerade, dass der Gesetzgeber seiner Verantwortung für klare Eingriffsbefugnisse nicht hinreichend nachgekommen ist. Insofern mutet es grotesk an, wenn das Anpassungs- bzw. Reparaturgesetz nun erneut eine begriffliche Definition scheut und sich vielmehr nur die Aussagen in der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts zu eigen macht.
8. Dass die Befugnis zur vorsorgenden Speicherung nur an relativ vage Voraussetzungen geknüpft ist, weil schon die Möglichkeit ausreichend sein soll, dass „gerade

die Weiterverarbeitung der gespeicherten Daten“ zur „Verhütung und Verfolg von Straftaten beitragen kann, ist dagegen nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber kann sich insofern auf solche allgemeinen Voraussetzungen beschränken. Eine etwaige unverhältnismäßige Inanspruchnahme dieses Befugnis führte den konkreten Vollzug, nicht aber schon dessen abstrakte Möglichkeit in die Verfassungswidrigkeit.

9. Die neu in den § 77 BKAG aufzunehmenden Absätze 7 und 8 dürften den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an ein Regelungskonzept über die Speicherdauer stellt, für sich genommen noch nicht entsprechen. Denn die Norm wiederholt nur die allgemeinen Abwägungskriterien, die sich letztlich aber bereits aus dem Verfassungsrecht ergeben, nämlich „Art und Schwere des zugrundeliegenden Sachverhalts sowie das Eingriffsgewicht der Datenerhebung“. Weder mit Blick auf das BKA noch mit Blick auf mögliche Betroffene wird insofern aber eine Konkretisierungsleistung erbracht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es aber gerade, diese Belange für den Vollzug bzw. für die mögliche Betroffenheit kalkulierbar zu machen. Zumindest Zweifel sind zudem angebracht, soweit es um die Frage geht, wie oft die Aussonderungsprüffristen festgelegt werden dürfen. Gesetzestechnisch sind insofern die Verweise zu rügen, die der unmittelbaren Erfassung des Gesetzesinhalts entgegen stehen (§ 77 Abs. 7 BKAG-E verweist im letzten Satz auf Fälle „des Satzes 1 Nummer 1“, der seinerseits sowohl § 75 Abs. 4 BKAK als auch § 100a Abs. 2 StPO in Bezug nimmt.
10. Die vorgeschlagene Änderung des § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BKAG-E ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Schon die vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig befundene Regelung war verfassungskonform auslegbar und wurde, soweit ersichtlich, stets auch nur verfassungskonform angewendet. Insofern handelt es sich bei der nun vorgeschlagenen Änderung lediglich um eine Klarstellung, die über die Anforderungen des Grundgesetzes hinaus nun auch den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trägt.

gez. Rossi