

19.12.25

Stellungnahme **des Bundesrates**

Entwurf eines Gesetzes für den Bürokratierückbau im Bereich des Bundesministeriums des Innern

Der Bundesrat hat in seiner 1060. Sitzung am 19. Dezember 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 52 VwVfG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob § 52 VwVfG für den Fall der Unwirksamkeit eines Verwaltungsakts dahingehend ergänzt werden kann, dass die Behörde verlangen kann, die auf Grund eines solchen Verwaltungsakts erteilten elektronischen Dokumente zu löschen sowie sämtliche Vervielfältigungen und Ausdrücke davon zu vernichten.

Begründung:

Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist es, den Staat digitaler zu machen und Verwaltungsstrukturen zu modernisieren. Damit eine digitale Verwaltung gelingen kann, müssen auch die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten der Behörden im Falle der Unwirksamkeit eines (elektronischen) Verwaltungsakts geschaffen werden. Dies wird mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltung immer relevanter, ist jedoch bei der bestehenden Regelung des § 52 VwVfG noch nicht ausreichend berücksichtigt. Es besteht daher aus Sicht der Verwaltungspraxis ein erheblicher Regelungsbedarf.

Nach geltender Rechtslage kann die Behörde gemäß § 52 Satz 1 VwVfG für den Fall, dass ein Verwaltungsakt unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen worden oder seine Wirksamkeit aus einem anderen Grund nicht oder nicht mehr gegeben ist, die auf Grund dieses Verwaltungsakts erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurückfordern. So kann etwa im Falle eines

Erlaubniswiderrufs oder -verzichts die Erlaubnisurkunde zurückgefordert werden. Normzweck ist die Sicherheit des Rechtsverkehrs und die Verhinderung eines eventuellen Missbrauchs. Dies gilt insbesondere für Urkunden wegen ihrer Bedeutung als Beweismittel im Rechtsverkehr, indem eine Urkunde den Rechtsschein erzeugen mag, dass der von ihr verkörperte Verwaltungsakt fort gilt. Diese Schutzwirkung sollte auch in elektronischen Verwaltungsverfahren sichergestellt werden, zumal auf Grund eines Verwaltungsakts erteilte elektronische Dokumente (gleichsam als elektronische Surrogate im Sinn von § 52 Satz 1 VwVfG) unproblematisch und ohne Aufwand mehrfach abgespeichert, kopiert und ausgedruckt werden können. Da die Rückforderung in diesem Fall allein nicht zielführend wäre, sollte geprüft werden, ob eine entsprechende Regelung zum Beispiel in § 52 VwVfG geschaffen werden sollte.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 71e Satz 2 VwVfG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klarzustellen, dass sich nicht aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz eine Erforderlichkeit für die Einheitlichen Stellen oder Ansprechpartner ergibt, sämtliche elektronischen Schriftformersetzungsmöglichkeiten des § 3a VwVfG vorzuhalten.

Begründung

Mit der Änderung des § 3a VwVfG durch das 5. VwVfGÄndG vom 4. Dezember 2023 (BGBl. I S. Nr. 344) kann bzw. könnte die Neufassung des § 71e Satz 2 VwVfG erklärt werden. Die Einzelbegründung zum vorliegenden § 71e VwVfG-E, kann aber so verstanden werden, dass eine Verpflichtung der Einheitlichen Stellen oder Ansprechpartner zur Vorhaltung sämtlicher elektronischer Schriftforms Substitute des § 3a Absatz 2 und 3 VwVfG besteht. Dies steht aber dem bisherigen Rechtsverständnis zu § 3a VwVfG auch nach dessen Änderung durch das 5. VwVfGÄndG entgegen, wonach die Regelung keine Verpflichtung der zuständigen Behörden zum Einsatz aller elektronischen Schriftformersetzungsmöglichkeiten schafft.

Von einer sich aus dem VwVfG ergebenden Verpflichtung der Einheitlichen Stellen oder Ansprechpartner zur Vorhaltung sämtlicher elektronischer Schriftforms Substitute des § 3a VwVfG scheint auch die Bundesregierung nicht auszugehen, da sie in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren erklärt hat, dass sich die „Erforderlichkeit“ aus den bestehenden Vorgaben der eine Schriftform anordnenden Rechtsvorschriften ergibt, vgl. BT- Drucksache 20/11980, Seite 12.

3. Zu Artikel 6 Nummer 4 (§ 37 Absatz 1a BKAG)

Der Bundesrat bittet um Klarstellung, ob die vorgesehene Regelung des § 37 Absatz 1a BKAG-E, die eine Erweiterung des Kreises der Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vorsieht, neben den Beschäftigten des BKA auch auf Bedienstete der Länder Anwendung finden soll.

Sollte dies der Fall sein, bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Anpassung von § 37 Absatz 1a BKAG-E zu prüfen, um etwaige divergierende Ländervorschriften hinreichend zu berücksichtigen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht durch § 37 Absatz 1a BKAG-E vor, dass der Kreis der Ermittlungspersonen der zuständigen Staatsanwaltschaft in den Fällen des § 4 Absatz 1 und 2 BKAG sowie des § 36 Absatz 1 BKAG grundsätzlich auf Beamtinnen und Beamte sowie auf Tarifbeschäftigte ausgeweitet werden soll, die nicht dem Polizeivollzugsdienst angehören. Diese Ausweitung soll auf bestimmte Tätigkeitsfelder (z. B. Finanz- und Internetermittlungen) beschränkt sein.

Laut Gesetzentwurf soll die Regelung des § 37 Absatz 1a BKAG-E im Zusammenhang mit dem Oberthema „Bürokratierückbau“ unnötigen Mehraufwand im Rahmen der polizeilichen Arbeit verringern. Mit der maßvollen Erweiterung des Kreises der Ermittlungspersonen werde einerseits eine Entlastung der Ermittlungspersonen des Polizeivollzugsdienstes und andererseits eine erhöhte Flexibilität des Personaleinsatzes im BKA, insbesondere von qualifiziertem Fachpersonal, erzielt.

Bezüglich der Zielrichtung, bestimmte Tarifbeschäftigtengruppen des BKA für ausgewählte Aufgaben als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft zu bestimmen, bestehen keine Bedenken.

Soweit sich die vorgesehene Erweiterung jedoch auch auf Landesbedienstete erstrecken soll, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf Länderebene, die im aktuellen Gesetzentwurf keine ausreichende Berücksichtigung finden.

Da Tarifbeschäftigte zum Teil auf Länderebene nicht als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft benannt sind, hätte die vorgesehene Regelung zur Folge, dass die für das BKA tätigen Landesbeschäftigten je nach Zuständigkeitsbereich – auf Landesebene oder im Rahmen ihrer Tätigkeit für das BKA – unterschiedliche Befugnisse hätten. Dies würde insbesondere Auswirkungen auf Fragen der Eingruppierung sowie der Fortbildung und Ausstattung haben. Zudem müssten Prozesse angepasst werden, auch im Hinblick auf die Abstimmung mit der Justiz. Das Ziel einer Reduzierung des derzeitigen Verwaltungsaufwands für das BKA führt dann im Umkehrschluss zu höheren Verwaltungsaufwänden und haushalterischen Kosten in den Ländern.

4. Zu Artikel 6 Nummer 9 Buchstabe b (§ 49 Absatz 7 Satz 3 BKAG)

Artikel 6 Nummer 9 Buchstabe b § 49 Absatz 7 Satz 3 ist durch den folgenden Satz zu ersetzen:

„Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 erlangt worden sind, sind dem anordnenden Gericht unverzüglich vorzulegen, soweit sie nicht unmittelbar nach der Erhebung ohne inhaltliche Kenntnisnahme gelöscht wurden.“

Begründung:

Es ist zu befürchten, dass die mit der vorgelegten Neuregelung beabsichtigte Entlastung der Justiz zulasten der verfassungskonformen Ausgestaltung des Schutzes des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung geht.

Nach derzeitiger Rechtslage sind gemäß § 49 Absatz 7 Satz 3 BKAG sämtliche Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 (im Wesentlichen eine Online-Durchsuchung) erlangt wurden, dem anordnenden Gericht vorzulegen, das sodann über die Verwertbarkeit oder Löschung der Erkenntnisse entscheidet. Eine Vorfilterung hinsichtlich des bloßen Infragekommens von Verwertungsverboten findet mithin nicht statt. Diese Regelung besteht seit 2017 und hat den vorher geltenden § 20k BKAG ersetzt. Anlass der Neuregelung war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach § 20k BKAG a. F. in Teilen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung genügte (BVerfG, Urt. v. 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – NJW 2016, 1781, Rn. 208 ff.). Danach ist für den wirksamen Kernbereichsschutz die Sichtung der erlangten Erkenntnisse durch eine unabhängige Stelle zum möglichst frühzeitigen Herausfiltern kernbereichsrelevanter Erkenntnisse verfassungsrechtlich geboten. Damit diese Erkenntnisse den Sicherheitsbehörden nach Möglichkeit nicht offenbar werden, ist diese Kontrolle im Wesentlichen von externen, nicht mit Sicherheitsaufgaben betrauten Personen durchzuführen. Dabei ist zwar die – durch gesonderte Verschwiegenheitsverpflichtung abgesicherte Hinzuziehung – auch eines Bediensteten des BKA zur Gewährleistung von ermittlungsspezifischen Fachverstand nicht ausgeschlossen. Die tatsächliche Durchführung und Entscheidungsverantwortung muss jedoch maßgeblich in den Händen von Personen liegen, die dem Bundeskriminalamt gegenüber unabhängig sind (insg. BVerfG, Urt. v. 20. April 2016, a. a. O., Rn. 224). § 49 Absatz 7 Satz 3 BKAG dient der Umsetzung dieser Vorgaben (BT-Drs. 18/11163, S. 118).

Durch die Gesetzesänderung soll nunmehr eine Angleichung an § 100d Absatz 3 Satz 2 StPO erreicht werden. Danach sind Erkenntnisse, die aus einer Maßnahme nach § 100b StPO (Online-Durchsuchung) erlangt wurden und den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung betreffen, unverzüglich zu löschen oder dem Gericht zur Entscheidung über die Verwertbarkeit vorzulegen. In diesem Fall findet also vorab eine Filterung der Erkenntnisse auf das Infragekommen von Verwertungsverboten durch die Staatsanwaltschaft statt. Der Be-

urteilungsspielraum der Staatsanwaltschaft insoweit ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden (BVerfG, Beschl. v. 11. Mai 2007 – 2 BvR 543/06 –, juris, Rn. 65 f.). Der Staatsanwaltschaft könne aufgrund ihrer eigenen Kompetenz anvertraut werden, ob ein Verwertungsverbot überhaupt in Betracht kommt. Allein die bloße Möglichkeit, dass die Staatsanwaltschaft die Grenze ihres Beurteilungsspielraums überschreiten könnte, führe nicht bereits zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift. Der Gesetzgeber dürfe jedenfalls davon ausgehen, dass die Staatsanwaltschaft gerade auch mit Blick auf den Grundrechtsschutz in verantwortungsbewusster Weise mit ihrem Beurteilungsspielraum umgehen werde (BVerfG, Beschl. v. 11. Mai 2007, a. a. O., Rn. 66).

Es erscheint erheblich zweifelhaft, ob sich die Grundätze, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf § 100d Absatz 3 Satz 2 StPO aufgestellt hat, auf den beabsichtigten § 49 Absatz 7 Satz 3 BKAG-E und das BKA übertragen lassen. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seiner zeitlich späteren Entscheidung explizit zum BKAG andere Anforderungen an die Kontrolle der erlangten Erkenntnisse gestellt. Eine Vorabfilterung sollte gerade nicht stattfinden und die kernbereichsrelevanten Erkenntnisse den Sicherheitsbehörden nach Möglichkeit nicht vorab zur Kenntnis gelangen. Wenn das Bundeskriminalamt analog zu § 100d Absatz 3 Satz 2 StPO dem anordnenden Gericht zukünftig nur noch Erkenntnisse vorlegt, die den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung betreffen, muss bereits vorher eine umfassende interne Kontrolle und Filterung der Erkenntnisse stattgefunden haben, die nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hier gerade von unabhängigen Personen durchgeführt werden soll.

Um sich nicht dem Risiko verfassungswidriger Eingriffe in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung bzw. einem unzureichenden Schutz dessen durch das BKA auszusetzen, sollte die Neuregelung daher wie vorgeschlagen formuliert werden, um zumindest eine gewisse Entlastung für die gerichtliche Prüfung zu erreichen. Mit dem an die bisherige Regelung angefügten Halbsatz wird dem BKA ermöglicht, diejenigen nach Absatz 1 erlangten Daten bereits unmittelbar nach ihrer Erhebung zu löschen, die auch ohne deren inhaltliche Kenntnisnahme (ohnehin) nicht verwertet werden sollen. In entsprechendem Umfang wird die Prüfung des Gerichts entlastet. Da die so gelöschten Daten mangels inhaltlicher Kenntnisnahme den Sicherheitsbehörden nicht offenbar werden, dürfte dies den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 20. April 2016, a. a. O., Rn. 224) gerecht werden.