



**Anhörung des Präsidenten des Bundeskriminalamtes**

**Holger Münch**

**vor dem Innenausschuss des Bundestages**

**am 20. März 2017**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des  
Bundeskriminalamtgesetzes**

**(Drs. 18/11163, 18/11326)**

Einleitung

Im Jahre 2009 hat der Gesetzgeber dem Bundeskriminalamt für bestimmte Fallkonstellationen die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus übertragen, um praktische Hindernisse in der Aufspaltung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in Fällen hoher terroristischer Bedrohung zu vermeiden; diese Aufgabe hat seitdem aufgrund der weiteren Entwicklung des islamistischen Terrorismus in Deutschland und in unseren europäischen Nachbarländern eher an Bedeutung zugenommen als eingebüßt.

Die dieser Aufgabenwahrnehmung entsprechenden Befugnisse nach §§ 20a ff. BKAG - im Gesetzentwurf nunmehr §§ 38 ff. - wurden seit Einführung im Jahre 2009 sowohl im Allgemeinen als auch im Einzelnen kontrovers diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20. April 2016 Klarheit geschaffen und grundsätzlich die Notwendigkeit und Zulässigkeit dieser Aufgaben- und Befugnisnormen anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat weder die dem Bundeskriminalamt zugewiesene Gefahrenabwehraufgabe im Bereich internationaler Terrorismus an sich, noch eine der zahlreichen, insbesondere verdeckten Befugnisse in Gänze für verfassungswidrig erklärt.

Lediglich wird bei einzelnen Vorschriften die im Tatbestand formulierte Vorgabe für ihre Umsetzung und der fehlende Umfang der Einrichtung von Schutzmechanismen beanstandet, es sind Verfahrensregelungen einschließlich Vorgaben für die Datenverwendung vom Gesetzgeber zu schaffen. Diese verfassungsrechtlich notwendigen Anpassungen werden durch den vorliegenden Gesetzentwurf vorgenommen.

#### Hypothetische Datenneuerhebung und Reform der polizeilichen IT-Architektur

Das Bundesverfassungsgericht hat nach eigener Aussage ein Grundsatzurteil zum polizeilichen Datenschutz gefällt. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verwendung und Weiterverwendung von Daten aus polizeilichen Maßnahmen werden im Gesetzentwurf insbesondere durch die §§ 12 und 14 konkretisiert. Das Prinzip der sogenannten hypothetischen Datenneuerhebung gilt nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts explizit für verdeckte Maßnahmen mit erheblicher Eingriffstiefe wie für die Wohnraumüberwachung, Onlinedurchsuchung, Telekommunikationsüberwachung oder längerfristige Observation im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von durch solche Maßnahmen gewonnenen Daten. Der vorliegende Gesetzentwurf erstreckt die Anwendung dieses Grundsatzes zur Stärkung des Datenschutzes in § 12 auf alle gewonnenen Daten, ungeachtet dessen, aus welcher Maßnahme sie erwachsen.

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts waren Anlass, eine Reform der polizeilichen IT-Architektur zu beschließen und zügig mit deren Umsetzung zu beginnen. Diese grundlegende Entscheidung findet sich im § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs wieder, nach dem das Bundeskriminalamt als Zentralstelle einen *einheitlichen* polizeilichen Informationsverbund unterhält.

Das Bundesverfassungsgericht hat keine Vorgaben zur Umsetzung und Einhaltung des Prinzips der hypothetischen Datenneuerhebung aufgestellt, auch nicht in technischer Hinsicht, jedoch ist es Aufgabe des Gesetzgebers und der mit diesen Vorgaben letztlich im Polizeialltag befassten Akteure eine praxismgerechte Lösung für diese Anforderungen zu entwickeln. Die tägliche Information und Kommunikation im Rahmen des nationalen und internationalen polizeilichen Dienstverkehrs - das Herzstück unserer Zentralstellenaufgabe ! - darf durch unpraktikable Anforderungen nicht erschwert oder gar vereitelt werden. Trotz Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2018 stellte sich daher für das Bundeskriminalamt in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium unmittelbar

nach Urteilsverkündung die Frage nach gangbaren Lösungen zur Umsetzung und Implementierung dieser Vorgaben. Dabei kamen wir sehr schnell zu dem Schluss, dass dieses Ziel nur durch Anpassung IT-basierter Rahmenbedingungen erreicht werden kann, denn die Gewährleistung dafür, dass die jeweilig Eingriffstiefe der Datenerhebungsmaßnahme nach den Grundsätzen der hypothetischen Datenneuerhebung bei der weiteren Datenverwendung umfassend in die Entscheidung über eine Datenverwendung einfließt, kann nur mit einer einheitlichen Kennzeichnungspflicht und Systematik bei allen Polizeien des Bundes und der Länder erfolgen.

Darüber hinaus ist eine grundlegende und vor allem einheitliche Neukonzeption der polizeilichen IT-Architektur dringend geboten, um die bisherigen Schwierigkeiten, die durch die zersplitterte IT-Landschaft mit ihren nur teilweise kompatiblen Systemen bei den Polizeien des Bundes und der Länder bedingt sind, zu beheben. Die effektive und grundrechtsschonende Verknüpfung bereits vorhandener Daten ist für die polizeiliche Arbeit und damit der Gewährleistung der inneren Sicherheit nicht weniger ausschlaggebend, als die Befugnisse zur originären Erhebung dieser Daten selbst. Das diesem Gesetzentwurf zugrundeliegende Bekenntnis zur Schaffung eines übergreifenden Informationssystems ist aus polizeilicher Sicht alternativlos.

#### Weiterer Modernisierung der Zentralstelle

Über diese spezifische Anpassung der Zentralstellenaufgabe hinaus verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel der Modernisierung der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts insgesamt. Nicht zuletzt aufgrund der steten Herausforderungen, die das föderale System in unserem Land mit sich bringt, sind zeitgemäße und praxisgerechte Regelungen notwendig, welche die erforderliche Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben für die Polizeien von Bund und Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten durch das Bundeskriminalamt gewährleisten. Diese befinden sich im Gesetzentwurf vor allem in § 2 für die Zentralstellenaufgabe des BKA:

Neben der Abgrenzung zwischen Koordination und Beratung einerseits und dem Angebot sogenannter „Spezial-Services“ andererseits ist hier vor allem die gesetzliche Grundlage zur Schaffung sogenannter Kompetenzzentren gem. § 2 Abs. 5 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zu erwähnen. Insbesondere in den Bereichen der Informations-, Einsatz- und Kriminaltechnik, deren Grundlagen und Entwicklungen grundsätzlich für alle Polizeien gleichermaßen von Bedeutung sind, dürfen unsere wertvollen personellen

und sachlichen Ressourcen nicht für Doppelarbeit oder Kooperationsmängel vergeudet werden. Durch eine Regelung zur Errichtung von Kompetenzzentren beim Bundeskriminalamt wird nunmehr eine rechtssichere Form der Zusammenarbeit eröffnet, die durch Nutzung von Synergieeffekten einen effektiven und effizienten Ansatz zur Bewältigung übergeordneter polizeilicher Herausforderungen bietet.

Wesentlicher Teil der Zentralstelle bleibt indes die allgemeine Auswertung und Analyse gesammelter Informationen in operativer und strategischer Hinsicht. Diese Tätigkeit ist notwendige Bedingung zur Erlangung von unverzichtbarem Hintergrundwissen zu unterschiedlichsten Kriminalitätsfeldern und dient als elementare Grundlage für daraus resultierende kriminalstrategische Überlegungen. Die Hervorhebung der Bedeutung und die Stärkung dieses Aufgabengebiets durch § 2 Abs. 6 Nr. 1 des Gesetzentwurfs wird daher uneingeschränkt begrüßt. Auch hier gilt das bereits oben erwähnte Gebot, aus bereits vorhandenen Daten die größtmögliche Aussagekraft für die polizeiliche Arbeit zu extrahieren und dieses Wissen mit anderen Polizei- und Sicherheitsbehörden zu teilen.

#### Erleichterung des Informationsaustausches innerhalb der EU

Die Optimierung der Nutzung und Teilung vorhandenen polizeilichen Wissens im nationalen Bereich ist unabdingbar, muss aber auch im internationalen Bereich intensiviert werden. Ebenso wie organisierte Kriminalität und Terrorismus nicht an den Landesgrenzen Halt machen, darf der polizeiliche Informationsaustausch im Zeitalter der Globalisierung durch geographische Grenzen und nationalstaatlichen Einzelregelungen erschwert werden, solange es keine gerechtfertigten Gründe für Restriktionen gibt. Bezüglich des Datenaustauschs mit der Europäischen Union als einer Werte- und Rechtsgemeinschaft, die die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte und ein einheitliches Datenschutzniveau gewährleistet, sind keine solchen Gründe ersichtlich. Somit ist der § 26 des vorliegenden Gesetzentwurfs, der eine Gleichstellung der Voraussetzungen der Datenübermittlung im Inland mit der Datenübermittlung an das EU-Ausland vorsieht, wesentliche Grundlage für die Erfüllung unserer Aufgaben sowohl im Bereich der Gefahrenabwehr als auch im Bereich der Strafverfolgung.

#### Anpassung und Erweiterung einzelner Befugnisnormen, elektronische Aufenthaltsüberwachung

Anlässlich der ohnehin notwendigen Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes wurde die Gelegenheit genutzt, unsere Befugnisse zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus sowie zur Wahrnehmung der Zentralstellenaufgabe und der Strafverfolgung über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinaus anzupassen und maßvoll zu erweitern. Die Bewältigung unserer Aufgaben und somit auch die Gewährleistung der inneren Sicherheit hängen nicht zuletzt vom Vorhandensein eines angemessenen polizeilichen Instrumentenkastens ab. Die Ausweitung unserer Befugnisse beschränkt sich im Wesentlichen auf Maßnahmen, die anderen Polizeibehörden überwiegend schon lange zur Verfügung stehen - beispielsweise die Befugnis zur nationalen und internationalen Ausschreibung von Personen zur gezielten Kontrolle (als offene Maßnahme im Unterschied zur „polizeilichen Beobachtung“, einer verdeckten Maßnahme) gem. § 33 des Gesetzentwurfs - , oder die bereits zum festen Bestandteil der Strafprozessordnung gehören - wie die Postbeschlagnahme, eingefügt in § 50 des Gesetzentwurfs.

Ein Novum hingegen ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung und Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. Die Regelung zur sogenannten „Fußfessel“ (§ 56 BKAG-E) soll ebenso wie die Ermächtigungsgrundlage zur Verhängung von Aufenthalts- und Kontaktverboten (§ 55 BKAG-E) bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes bis 25. Mai 2018 - dem vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes im Übrigen - als §§ 20y/20z in Kraft treten. Für das BKA beschränkt sich diese Befugnis im neuen BKAG auf Ausnahmefälle der eigenen, originären Aufgabenwahrnehmung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen, in denen die Zuständigkeit eines Landes noch nicht erkennbar ist, eine länderübergreifende Gefahr vorliegt oder ein Land um Übernahme ersucht (§ 4a BKAG, künftig § 5 BKAG-neu).

Vor allem die elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr steht im Fokus der öffentlichen Diskussion. Immer wieder werden Stimmen laut, die die Verhütung und Verhinderung von Anschlägen durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung bezweifeln und daher den Sinn der Maßnahme als Ganzes in Frage stellen oder als pure Gesetzessymbolik zur Erzeugung eines trügerischen Sicherheitsgefühls ansehen. Aus diesem Grund möchte ich erneut betonen, dass sowohl Aufenthalts- und Kontaktverbote als auch die elektronische Aufenthaltsüberwachung schlicht als weitere Maßnahmen zu verstehen sind, die unseren polizeilichen Instrumentenkasten vervoll-

ständig, aber keinesfalls als Patentlösungen - schon gar nicht isoliert betrachtet - zur Verhinderung von Anschlägen dargestellt werden dürfen. Dennoch bieten uns diese Maßnahmen wertvolle Ansätze zur Verhütung und Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, in einem derart sensiblen Aufgabenbereich, in dem wir das Risiko von Informationsverlusten allein schon in Form der Unkenntnis über den Aufenthalt eines polizeilich detektierten sog. Gefährders nicht eingehen dürfen. Dem staatlichen Schutzauftrag und der berechtigten Erwartungshaltung der Bevölkerung würden wir nicht gerecht. Neben der Möglichkeit, Personen, von denen die Gefahr der Begehung einer terroristischen Straftat im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG-E ausgeht, Betretungsverbote für potentielle Anschlagziele - regelmäßig durch richterliche Anordnung - aufzuerlegen, kann durch Einsatz der „Fußfessel“ sichergestellt werden, dass ein solcher „Gefährder“ sich den Blicken der Sicherheitsbehörden nicht generell entziehen kann und bei Bedarf ein schnelles Eingreifen der Polizei realisierbar ist.

#### FAZIT:

Die Neustrukturierung des Bundeskriminalamtsgesetz und der damit einhergehenden Aufgaben des Bundeskriminalamts, insbesondere die Schaffung einer zukunftsfähigen, polizeifachgemäßen Neugestaltung der polizeilichen IT-Architektur, stellen derzeit eine der größten Herausforderungen im Bundeskriminalamt dar. Die dazu nötigen Änderungen und Prozesse eröffnen gleichzeitig die Chance, das Bundeskriminalamt zu einer modernen, zukunftsfähigen Zentralstelle zu entwickeln. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt eine grundlegende Basis zur Erreichung dieses Zieles dar. Zudem wird durch teilweise Änderung der Gefahrenabwehrbefugnisse der polizeiliche Instrumentenkasten bedarfsgerecht angepasst.

Der Aufwand zur Erfüllung der gesetzgeberischen bzw. verfassungsrechtlichen Vorgaben kann indes keinesfalls als gering bezeichnet werden. Dies gilt zwar vor allem für die Ausrichtung der polizeilichen IT-Architektur an den Grundsatz der hypothetischen Datenenerhebung, beschränkt sich aber nicht auf dieses Aufgabenfeld. Nicht zuletzt die durch das Bundesverfassungsgericht erheblich ausgeweiteten Dokumentations-, Statistik- und Berichtspflichten werden zukünftig personelle Ressourcen spürbar in Anspruch nehmen. Auch die Durchführung einzelner Maßnahmen wird partiell auf-

wändiger. Dies gilt etwa für die strengeren Vorgaben zur Gewährleistung des Kernbereichsschutzes privater Lebensgestaltung. Während Regelungen zum Kernbereichsschutz sich nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts auf weitere verdeckte Maßnahmen erstrecken, also quantitativ ausgeweitet wurden - z.B. auf die längerfristige Observation - , erfolgte auch eine qualitative Steigerung der Anforderungen darüber hinaus für die Maßnahmen der Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung: Hier ist die unverzügliche Prüfung **sämtlicher** Daten aus diesen beiden Maßnahmen auf Kernbereichsrelevanz durch eine „unabhängige Stelle“ (im Aufgabenfeld des Bundeskriminalamtes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus ist dies gemäß BKAG das AG Wiesbaden) gefordert, bindet weitere zusätzliche Ressourcen, nicht nur auf Seiten des Bundeskriminalamtes, sondern auch auf Seiten der Justiz.

Voraussetzung für die polizeiliche Arbeit ist Rechtssicherheit. Die Vorschriften zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes gewährleiten die Ausübung unserer Arbeit in verfassungskonformer und datenschutzfreundlicher Weise. Die Umsetzung der verschiedenen Zielrichtungen des Gesetzentwurfs gewährt dem Bundeskriminalamt zukünftig die notwendige Basis für eine verfassungsgemäße, moderne Aufgabenwahrnehmung.