



Bundeskriminalamt

KRIMINALISTISCHES
INSTITUT

Aktuelles aus der kriminalistisch-kriminologischen Forschung

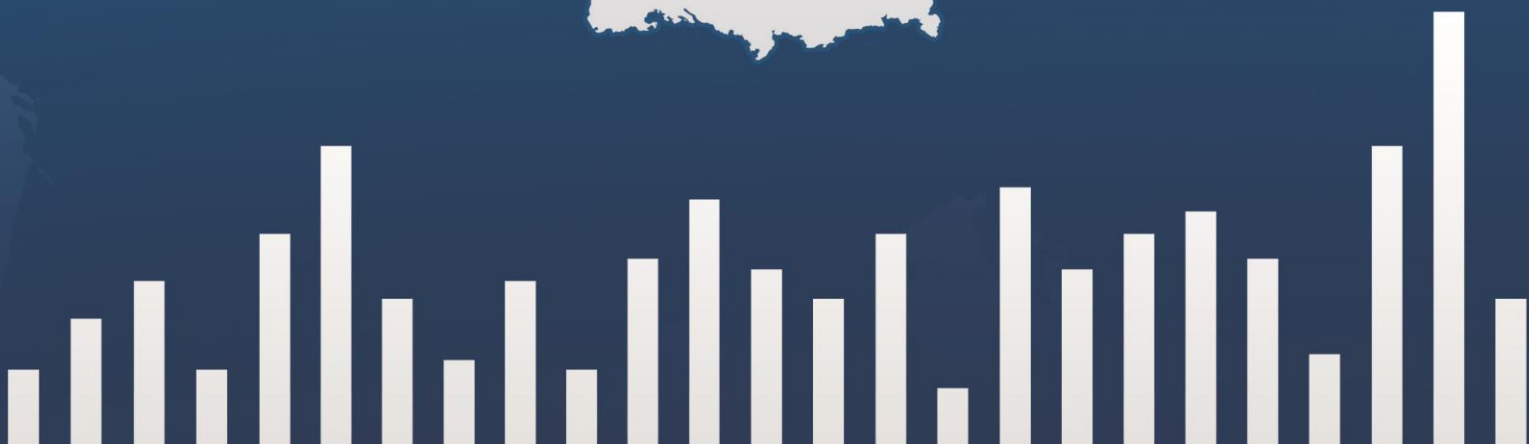
KURZSTUDIE

Die Forschung im Bundeskriminalamt unter rechtlichen Gesichtspunkten

Referat BdA7 – Beratungsstelle polizeipraktische Rechtsfragen und Rechtspolitik
Diana Hube & Frank Thiede

2023

1



Vorbemerkung

Das Kriminalistische Institut ist die kriminalistisch-kriminologische Forschungseinrichtung des Bundeskriminalamtes. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler arbeiten gemeinsam mit Kriminalbeamtinnen und Kriminalbeamten daran, das Wissen über Ausmaß, Entstehungsgründe und Tatbegehungsformen von Kriminalität zu vertiefen.

Das Format „Aktuelles aus der kriminalistisch-kriminologischen Forschung“ (KKF-Aktuell) dient dazu, die Arbeitsergebnisse des Kriminalistischen Instituts zeitnah und bedarfsträgerorientiert für die polizeiliche Praxis nutzbar zu machen. Die Inhalte sollen dazu beitragen, die Erkenntnisbasis für die Entwicklung und Fortschreibung kriminalstrategischer und kriminalpräventiver Konzepte und Maßnahmen zu verbreitern und empirisch zu untermauern.

Forschungsberichte geben die Ergebnisse und polizeifachliche Relevanz eigener Studien des Kriminalistischen Instituts wieder. Monitoringberichte hingegen enthalten die wesentlichen Ergebnisse externer Studien zu einem polizeilich relevanten Themenfeld und bewerten deren polizeifachliche Relevanz.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	1
Inhaltsverzeichnis	2
Wesentliche Ergebnisse.....	3
1 Einleitung.....	4
2 Die Genese der Forschung im BKAG.....	5
3 Forschung im BKAG: Aufgabe und Befugnisse.....	7
4 Gesetzliche Befugnisse und damit einhergehende Herausforderungen für die Forschung im BKA.....	8
4.1 Die Erhebung personenbezogener Daten	8
4.2 Die Gesetzesnovelle von 2018.....	10
5 Fazit.....	10

Wesentliche Ergebnisse

Die kriminalistisch-kriminologische Forschung im Bundeskriminalamt (BKA) ist ein zentraler Bestandteil eines ganzheitlichen Verständnisses der Kriminalitätsbekämpfung.

Dies ist in § 2 Abs. 6 BKA-Gesetz als Aufgabenzuweisung an das BKA explizit normiert, leitet sich auch aus der Genese des BKA-Gesetzes und den Motiven des Gesetzgebers ab.

Kriminalistisch-kriminologische Forschung mit dem Anspruch, strategische aber auch praxisorientierte Ergebnisse zu erzielen, greift nicht nur auf reine Lageerkenntnisse zurück, sondern ist vielmehr auf die **Erhebung, Verarbeitung und Verwendung personenbezogener Daten** angewiesen.

Um dies zu gewährleisten, waren und sind im Lichte des Wandels und der Verschärfung datenschutzrechtlicher Anforderungen die notwendigen Befugnisse des BKA für die Forschung anzupassen und ggf. zu schärfen.

Hierzu wurde zuletzt im Rahmen der Novelle des BKA-Gesetzes 2018 eine eindeutige Befugnisnorm geschaffen, die die Erhebung personenbezogener Daten im Einzelfall, zweckgebunden für die Forschungsaufgabe nach § 2 Abs. 6 BKA-Gesetz, in § 9 BKA-Gesetz normiert. Somit besteht die notwendige Rechts- und Handlungssicherheit.

1 Einleitung

Die Forschung im Bundeskriminalamt ist wesentlicher Bestandteil der vielfältigen und facettenreichen Zentralstellenaufgabe des § 2 BKAG und erfolgt im föderalistischen System zur Unterstützung der Polizeibehörden des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten.

Forschung als systematische Suche nach neuen Erkenntnissen muss unweigerlich als tragende Säule im sicherheitspolitischen Gefüge betrachtet werden, da nur durch stetigen Erkenntnisgewinn zu Kriminalitätsentwicklungen, Erscheinungsformen, Entstehungszusammenhängen sowie zu anhaltenden phänomenologischen wie technischen (Fort-)Entwicklungen bestehender polizeilicher Methoden auf Basis empirischer Grundlagenerhebungen angemessener Fortschritt für das polizeiliche Handeln und eine effektive Verbrechensbekämpfung gewährleistet werden kann.

Indes stand bisher zumindest die rechtliche Genese und Fortentwicklung der Aufgabenzuweisung und des Befugnisrahmens der Forschung im Bundeskriminalamt nur selten im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung und fand auch vergleichsweise selten Thematisierung in fachspezifischen Publikationen. Die mangelnde Fokussierung in diesem Bereich wird nicht zuletzt deutlich angesichts der Ausführungen in der gängigen Kommentarliteratur zur aktuellen Fassung des BKAG von 2018,¹ die – korrespondierend mit der Gesetzesbegründung – die Änderung des § 9 Abs. 1 BKAG als wesentliche Übernahme des § 7 Abs. 2 BKAG-alt mit „redaktionellen Änderungen“ beschreibt oder zumindest hinsichtlich dieser Änderung keine weitere Erwähnung für notwendig erachtet.² Hingegen hat aus Sicht der wissenschaftlichen Forschung durch eine unscheinbare Erweiterung der Norm ein wesentlicher Schritt stattgefunden, mit dem zuvor bestehende rechtlich erhebliche Hindernisse oder zumindest rechtliche Unsicherheiten ausgeräumt werden konnten – nämlich die Möglichkeit zur aktiven Erhebung von personenbezogenen Daten zu Forschungszwecken, für die es bis zum Inkrafttreten des BKAG in 2018 keine ausdrückliche Rechtsgrundlage gegeben hat.

Die nachfolgenden Betrachtungen sollen nun auch in rechtlicher Hinsicht der Forschung im Bundeskriminalamt den ihr verdienten Raum als wichtiger Teil der Zentralstellenaufgabe gewähren und ihre Fortentwicklung im Kontext der jeweils historischen Bedingungen bis zum heutigen Tage skizzieren.

¹ BGBl. Nr. 33 vom 08.06.2017.

² Vgl. z.B. Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, BR-Drs. 109/17 vom 02.02.2017, S. 110; Graulich, in: Schenk/ Graulich/ Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 9 Rn. 7.

2 Die Genese der Forschung im BKAG

Wesentlich für den Aufbau des Rechtsstaates nach Gründung der Bundesrepublik 1949 war insbesondere die Etablierung von Polizei- und Justizstrukturen nach den demokratischen Vorgaben des Grundgesetzes. In dieser Hinsicht kann das Jahr 1951 als Meilenstein bezeichnet werden, in dem nicht nur das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe seine Arbeit aufnahm und die Einführung des Staatsschutzstrafrechtes in der Bundesrepublik erfolgte, zudem erließ der junge deutsche Bundestag sowohl das Gesetz über die Errichtung des Bundesgrenzschutzes als auch die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes als Sonderpolizeien des Bundes.

Dass die „Urversion“ des BKAG aus dem Jahre 1951³ Forschungsaspekte unerwähnt lässt, ist angesichts des historischen Kontextes nicht überraschend. Das aus lediglich elf Paragrafen bestehende Gesetz beschränkte die Zentralstellenaufgabe im Wesentlichen auf die Sammel-, Auswerte- und Koordinierungsfunktion zum Zwecke der Bekämpfung des „gemeinen Verbrechers“ soweit er sich (voraussichtlich) über das Gebiet eines Landes hinaus betätigte. Das BKA durfte nur tätig werden, wenn die Landesbehörden darum ersuchten oder der Bundesinnenminister dies aus besonders schwerwiegenden Gründen anordnete. Außerdem war die internationale Verbrechensbekämpfung dem BKA vorbehalten. Zu diesem Zweck hatte es nachrichten- und erkennungsdienstliche sowie kriminaltechnische Einrichtungen zu unterhalten.

Grundlegende Veränderungen hinsichtlich der Forschung als Zentralstellenaufgabe des BKA erfolgten hingegen mit dem Zweiten Änderungsgesetz zum BKAG aus dem Jahre 1973.⁴ Neben der erstmaligen Begründung originärer Strafverfolgungskompetenzen insbesondere in den Deliktsbereichen der Waffen-, Sprengstoff-, Betäubungsmittel- und Falschgeldkriminalität, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, erfolgte auch die Präzisierung der Zentralstellenfunktion. Durch Kategorisierung der Aufgabennorm der Zentralstelle entstand die Grundlage des heutigen § 2 BKAG, der zu diesem Zeitpunkt folgendermaßen gefasst war:

(1) Das Bundeskriminalamt hat als Zentralstelle

1. alle Nachrichten und Unterlagen für die polizeiliche Verbrechensbekämpfung zu sammeln und auszuwerten. Es ist soweit auch Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern;
2. die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Nachrichten und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge strafbarer Handlungen zu unterrichten;
3. erkennungsdienstliche Einrichtungen zu unterhalten;
4. die erforderlichen Einrichtungen für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für kriminaltechnische Forschung zu unterhalten sowie die Zusammenarbeit der Polizei auf diesen Gebieten zu koordinieren;
5. die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten und daraus kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken zu erstellen;

³ Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 8. März 1951, BGBl. Nr. 12 vom 14.03.1951.

⁴ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 29. Juni 1973, BGBl. 1973, Teil I, S.704 ff.

6. Forschung zur Entwicklung polizeilicher Methoden und Arbeitsweisen der Verbrechensbekämpfung zu betreiben;
 7. die Polizei der Länder in der Vorbeugungsarbeit zur Verbrechenverhütung zu unterstützen;
 8. Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten durchzuführen
- (2) Das Bundeskriminalamt erstattet erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Gutachten für Strafverfahren auf Anforderung von Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichten

In diesem Kontext hervorzuheben ist sowohl die Betonung der Aufgabe der „Kriminaltechnischen Untersuchung und Forschung“ als auch die explizite Schaffung eines gesetzlichen Auftrags hinsichtlich der „Kriminalistischen Forschung“, mit welchem eine Fokussierung auf praxisbezogene Zweck- und Methodenforschung einhergehen sollte und der durch eine kriminalistisch-kriminologische Arbeitsgruppe im BKA wahrgenommen wurde.

Wie nahezu jede bedeutende Konzeption zur gesetzlichen Änderung sicherheitsbehördlicher Vorgaben waren auch die hier vorliegenden Neuerungen auf gesellschaftlichen und damit einhergehenden politischen Wandel zurückzuführen. Ausschlagend war hier die Etablierung der Maxime der Prävention als konzeptionelles Leitbild der Verbrechensbekämpfung und die Prämisse der wissenschaftlichen Fundierung der praktischen Polizeiarbeit.⁵ So hieß es bereits im Rahmen der Beantwortung einer Großen Anfrage zur Verbrechensbekämpfung der CDU-/CSU-Bundestagsfraktion aus dem Jahre 1970:⁶

„Es besteht bis heute kein Zweifel, daß weite Gebiete der Kriminalität noch wenig erforscht sind und daß eine wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung ohne wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die Kriminalität und deren Erscheinungsformen nicht möglich ist. Die bei der Kriminalpolizei anfallenden Arbeitsergebnisse müssen deshalb systematisch ausgewertet und allgemein verwertbar gemacht werden. Neben den kriminologischen Forschungsstellen bei den Universitäten ist insbesondere das kriminalistische Institut beim Bundeskriminalamt wegen der unmittelbaren Nähe zu den großen kriminalpolizeilichen Sammlungen dazu berufen.“

Hinsichtlich der fortschreitenden Umformung der 1951 definierten Zentralstelle in diesem Sinne ist nicht zuletzt die Tätigkeit des von 1971 bis 1981 als BKA-Präsident amtierenden Dr. Horst Herold zu nennen, auf den nicht nur technische Modernisierungsinitiativen zurückzuführen sind, sondern der auch „Präventionsvisionen zukünftiger polizeilicher Strategien“ forcierte.⁷ Erwähnt sei hier rein exemplarisch das Beispiel der Entwicklung der Kriminalgeografie, mit welcher der räumliche Anfall von Kriminalität zur Verteilung von Einsatzkräften abgebildet und Ursachenforschung hinsichtlich verstärkter geografischer Kriminalitätsaufkommen betrieben wurde. Grundfragen dieses Ansatzes beschäftigen die Polizei im Rahmen des sog. Predictive Policing bis heute.

⁵ Baumann/ Reinke/ Stephan/ Wagner: Schatten der Vergangenheit. Das BKA und seine Gründergeneration in der frühen Bundesrepublik, Sonderband der Reihe „Polizei und Forschung“, 2011, S. 62.

⁶ BT Drs. VI/ 871; vgl. auch Ahlf, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, 1985, S. 10.

⁷ Herold, in: Taschenbuch für Kriminalisten, 1968, S. 240 ff.

3 Forschung im BKAG: Aufgabe und Befugnisse

Der Grundstein für die Forschung als wichtiger Teil der Zentralstellenaufgabe des BKA war somit nach Inkrafttreten des Zweiten Änderungsgesetzes 1973 gelegt. Eine Befugnisnorm für die Aufgabenwahrnehmung indes wurde viele Jahre lang nicht festgeschrieben, wobei davon auszugehen ist, dass eine solche überwiegend auch nicht als notwendig erachtet wurde. Die Frage, welche Daten für welche Zwecke nach welchen Vorgaben genutzt werden können, rückte spätestens durch das sogenannte Volkszählungsurteil aus dem Jahre 1983⁸ in den Mittelpunkt der Betrachtung auch polizeilicher Gesetzeskonzepte. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Menschenwürde etabliert (Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung stehen seither unter dem Gebot der Erforderlichkeit einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage. Die bis dahin der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehenden rechtlichen Regelungen über die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten mussten nun an diesen Vorgaben gemessen werden. Die Umsetzung erfolgte im Rahmen der Neufassung des BKAG aus dem Jahre 1997,⁹ welche durch Normierung bereichsspezifischer, detaillierter gesetzlicher Vorschriften zur Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten derartige Änderungen vorsah und damit eine entsprechende grundsätzliche Neustrukturierung des BKAG bewirkte.

In diesem Kontext ist auch die Befugnisnorm des § 29 BKAG-alt zu sehen, welche in wesentlichen Teilen dem heutigen § 21 BKAG entspricht und die erstmals detaillierte Vorgaben für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten für die wissenschaftliche Forschung aufstellte.

In dem verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Forschungsfreiheit hat der Gesetzgeber hier die bis heute geltenden grundsätzlichen Abwägungen getroffen, die sowohl inhaltliche als auch prozedurale Anforderungen beinhalten, um einerseits dem Forschungsinteresse gerecht zu werden, andererseits das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen und das individuelle Interesse, „nicht ungefragt zum Forschungsobjekt zu werden“¹⁰, zu gewährleisten. Mit § 29 BKAG wurde sowohl die Befugnis zur Verarbeitung und Nutzung bereits beim BKA vorhandener personenbezogener Daten für die interne, BKA-eigene Forschung als auch zur Übermittlung ebendieser Daten an bestimmte private und öffentliche Stellen wie Hochschulen oder andere öffentliche Forschung betreibende Einrichtungen geschaffen, um externe Forschungsprojekte zu ermöglichen oder zu unterstützen. Zur Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Datenschutzgrundsätze wurden neben dem Vorrang der Nutzung von anonymisierten Daten und den entsprechend hohen Hürden zur Nutzung nichtanonymisierter Daten Zweckbindungsgrundsätze, einschränkende Vorgaben zur Datenübermittlung und Vorgaben zur datenschutzrechtlichen Kontrolle festgeschrieben, die angesichts des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung als grundsätzlich ausgewogen und angemessen und aus polizeilicher Sicht gleichsam als praktikabel bewertet werden können.

⁸ BVerfGE 65, S. 1 ff.

⁹ Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 7. Juni 1997, BGBl. Nr. 46 vom 10 Juli 1997.

¹⁰ Ruthig, in: Schenk/ Graulich/ Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 29 Rn. 2, 2014.

4 Gesetzliche Befugnisse und damit einhergehende Herausforderungen für die Forschung im BKA

4.1 Die Erhebung personenbezogener Daten

Wie bereits erwähnt stellte § 29 BKAG jedoch lediglich eine gesetzliche Befugnis zur Zweckänderung bereits existenter personenbezogener Daten dar, legitimierte die Zentralstelle also zur Weiterverarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten, welche aufgrund der sonstigen gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse im BKA bereits vorhanden waren, sah aber keine ausdrückliche Möglichkeit zur originären aktiven Erhebung personenbezogener Daten zu Zwecken der Forschung selbst vor. Die Generalklausel zur Datenerhebung im Rahmen der Zentralstelle, der damalige § 7 BKAG, verwies lediglich auf die Aufgabe der strategischen Auswertetätigkeit (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG), nicht jedoch auf die in § 2 Abs. 6 BKAG implementierte kriminologische oder technische Forschungsaufgabe. Dies entsprach durchaus dem ursprünglichen Gedanken, der sich zunächst darauf beschränkte, die im BKA vorhandenen Informationen weiterzuverwenden, sodass aus ihnen jeweils der größtmögliche Nutzen gezogen werden konnte. So sollten Daten, unabhängig ihres primären Erhebungszwecks, auch für präventivpolizeiliche Aussagen und Entwicklungen neuer Methoden der Kriminalitätsbekämpfung herangezogen werden können. Diese Umwidmung stellte die Forschung im Laufe der Jahre immer wieder vor beträchtliche Probleme im Rahmen avisierten Forschungsprojekte.

Dies betraf beispielsweise den weiten Bereich der Videoanalyse und die Forschung im Bereich der Auswertung von Massendaten etwa zur Entwicklung von Gesichtserkennungssystemen anhand von Videosequenzen oder zur Feststellung auffälligen Verhaltens einzelner Personen in großen Menschenmengen. Ausweichmöglichkeiten wie das Heranziehen von BKA-eigenen Darstellern zur Produktion entsprechender Aufnahmen stießen bei der Simulierung von Großveranstaltungen naturgemäß schon faktisch auf zum Teil unüberwindbare Hürden. Der Rückgriff auf in offenen Teilen des Internets befindliche Videosequenzen war gleichfalls nicht umfassend möglich, da nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts die Erhebung von aus öffentlich zugänglichen Quellen stammenden Daten ebenfalls einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, soweit die Erfassung, Sammlung und Verarbeitung dieser Daten in systematischer Weise erfolgt.¹¹ Auch bei Einholung der Einwilligung dritter Personen stieß man je nach Forschungskonstellation an praktische und rechtliche Grenzen. Während beispielsweise im Rahmen des durch das BKA im Jahre 2006 am Mainzer Hauptbahnhof durchgeführten Pilotprojekts zur technischen Realisierbarkeit von Fahndungsmaßnahmen mittels Gesichtserkennungssystemen aufgrund der baulichen Gegebenheiten vor Ort das Selbstbestimmungsrecht und die Einwilligungshoheit der dort aufhältigen Bürgerinnen und Bürger durch Vorabinformation und Möglichkeit zum unaufwändigen Ausweichen auf einen nicht mit Kameras ausgestatteten Alternativzugang zum jeweiligen Bahnhofsteil gewährleistet werden konnten, stieß ein solches Konzept beispielsweise bei der Erfassung von Kfz-Kennzeichen im Straßenverkehr mangels vergleichbar überzeugender und niedrigschwelliger Ausweichroute bereits an seine Grenzen.

Soweit in diesen Bereichen zumindest noch theoretisch eine Vorgehensweise durch Einholung der Einwilligung betroffener Personen in Betracht kam, führte der damit verbundene oftmals

¹¹ Urteil des BVerfG vom 27.02.2008, Az. 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07.

unverhältnismäßige Arbeitsaufwand nicht selten zur faktischen Nichtdurchführbarkeit entsprechender Projekte. Zudem war die Erlangung einer wirksamen Einwilligung auch beträchtlich durch die jüngeren Entwicklungen im nationalen und europäischen Datenschutzrecht erschwert, da durch deren restriktive Vorgaben die Möglichkeit der Einwilligung gegenüber Hoheitsträgern in der Praxis teilweise nahezu verwehrt schien.

Letztlich betraf diese Problematik der fehlenden Erhebungsbefugnis personenbezogener Daten zu Forschungszwecken eine Vielzahl von Forschungsideen hinsichtlich der verschiedensten Kriminalitätsphänomene auch jenseits o.g. Fälle. Dies schon aufgrund des Umstandes, dass im Rahmen kriminologischer Forschungsprojekte nicht einmal die Anforderung von Ermittlungsakten im justiziellen Bereich zu forschungsrelevanten Auswertezwecken vollumfänglich in Betracht kam. In Ermangelung einer eindeutigen Rechtsgrundlage für die Erhebung personenbezogener Daten bei externen behördlichen und auch nichtbehördlichen Stellen fehlte die nötige Rechts- und Handlungssicherheit.

Indes war nicht nur der Wortlaut des § 7 BKAG in Zusammenschau mit §§ 2 und 29 BKAG eindeutig, auch die Begründung bereits einer der ersten Gesetzesentwürfe zu § 7 Abs. 2 BKAG traf eine richtungsweisende Aussage:¹²

„Regelmäßig werden die Informationen dem Bundeskriminalamt in seiner Eigenschaft als Zentralstelle insbesondere von den Polizeien des Bundes und der Länder angeliefert. Soweit das Bundeskriminalamt im Rahmen seiner Aufgabe, Informationen zu sammeln und auszuwerten, ergänzende Informationen benötigt, ist hierfür eine Rechtsgrundlage erforderlich, weil dieser Vorgang sich als Erhebung im Sinne der Datenschutzterminologie darstellt. Die jeweiligen Übermittlungsregelungen reichen als Rechtsgrundlage für diese aktive Informationsbeschaffung des Bundeskriminalamtes nicht aus. Vielfach wird es nur darum gehen, bei den Landeskriminalämtern, z. B. in einem aktuellen Fall, um ergänzende Informationen nachzusuchen. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundeskriminalamtes ist in jedem Fall, daß dort bereits Unterlagen zu dem ergänzungsbedürftigen Sachverhalt vorliegen.

(...)

Mit dieser Regelung wird auch der herausgehobenen Funktion des Bundeskriminalamtes als Partner für die notwendige bundeseinheitliche Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden und Stellen Rechnung getragen, z. B. Kraftfahrtbundesamt, Gewerbeämter, HUK-Verband, Kfz-Vermieterverband und Kfz-Herstellern.“

Auch wenn an dieser Stelle natürlich nicht explizit begründet wurde, aus welchen Gründen im Rahmen der Generalklausel für die Datenerhebung im Bereich der Zentralstelle ein Verweis auf § 2 Abs. 6 BKAG unterblieb und somit für das Aufgabenfeld der Forschung und Methodenentwicklung ausgeschlossen war, wird doch die Zielrichtung deutlich, in der eine unmissverständliche Beschränkung auf die strategische Auswertungstätigkeit des BKA erfolgte. Die Erhebungsvorschrift des § 7 Abs. 2 BKAG war ohnehin im föderativen System – insbesondere von den Ländern – kritisch aufgenommen und diskutiert worden. Das BKA als Zentralstelle mit einer Erhebungsbefugnis auszustatten, stellte ein Novum im Vergleich zur vorhergehenden Rechtslage und damit eine Befugnisenerweiterung dar. Insofern konnte die Begrenzung der Befugnis auf kriminalpolizeiliche Unterstützungsleistungen i.e.S. gleichsam als Korrektiv verstanden werden.

¹² Gesetzesentwurf der Bundesregierung über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, BT-Drs. 13/1550.

4.2 Die Gesetzesnovelle von 2018

Diese die BKA-Forschungspraxis langjährig erschwerende Einschränkung wurde erst mit Inkrafttreten des aktuellen BKAG im Jahre 2018 anlässlich der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsrechtsurteils vom 20.04.2016¹³ aufgehoben, da der Gesetzgeber sich erfreulicherweise von der Notwendigkeit der Datenerhebungsnorm auch für Forschungszwecke seitens des BKA hat überzeugen lassen. Dies entspricht im Übrigen der Systematik der notwendigen Erweiterung der Zentralstellenbefugnisse, vergleichbar der implementierten Erhebungsbefugnisse in § 10 BKAG (Erhebung von Bestandsdaten – d.h.: Kundendaten – bei Telekommunikations- und Telemediendienstleistern) und in § 10a BKAG (Nutzungsdaten zur Identifizierung bei Telemediendienstleistern). Allerdings bezieht sich die Erhebung dieser Datenarten in der Praxis zuvörderst auf die Zentralstellenaufgabe nach § 2 Abs. 2 BKAG, um z.B. zur Unterstützung der Polizeien von Bund und Ländern bei der Verhütung oder Verfolgung von qualifizierten Straftaten im Sinne des § 2 Abs. 1 BKAG Bestands- und Nutzungsdaten erheben zu können, um vor allem durch die Identifizierung eines Telekommunikationsanschlusses (Rufnummer, IP-Adresse etc.) einen tatverdächtigen Nutzer als Urheber eines strafbaren Inhaltes (ob nun telefonisch oder „im Netz“ verbreitet) zu ermitteln und somit eine örtliche Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörde festzustellen, etwa im Bereich der Hasskriminalität im Internet.

5 Fazit

Durch die vorgenommene Befugnisserweiterung wurde die Wertigkeit der Forschungsaufgaben des BKA nach dem BKAG erneut betont und hervorgehoben.

Während der o.g. § 29 BKAG a.F. bei dem Transfer in den gegenwärtigen § 21 BKAG tatsächlich weitgehend redaktionellen Änderungen unterlag,¹⁴ kann die Erweiterung der Datenerhebungsnorm des § 9 BKAG (§ 7 BKAG a.F.) auf die Forschungsaufgaben des § 2 Abs. 6 BKAG in der beschriebenen Hinsicht als grundlegend bewertet werden, auch wenn, wie eingangs beschrieben, diese Änderung in der öffentlichen Erörterung wenig Aufmerksamkeit erregte.

Nach wie vor gilt dabei auch für die polizeiliche Forschung selbstverständlich der Grundsatz der Datensparsamkeit, nach wie vor findet keine übermäßige Erhebung personenbezogener Daten statt, und nach wie vor präferieren Forscherinnen und Forscher sowohl der allgemeinen Wissenschaftswelt als auch der Polizei den Umgang mit nicht-personenbezogenen oder möglichst frühzeitig anonymisierten Daten, soweit diese zur Zielerreichung ausreichend sind. Indes gilt jedoch hier wie auch bezüglich exekutiver Eingriffsbefugnisse der Polizei- und Sicherheitsbehörden, dass stets der notwendige Instrumentenkasten zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben vorhanden sein muss, um effektive Verbrechensbekämpfung zu gewährleisten. Effektive Verbrechensbekämpfung erfolgt aber nicht nur durch Aufklärung konkreter Straftaten und Gefahrenabwehr, sondern setzt weit im Vorfeld an, um Konzepte weiterzuentwickeln und Handlungsmöglichkeiten der Polizei aufzubauen, die dieser Aufgabe gerecht werden.

¹³ BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09.

¹⁴ Die inhaltliche Anpassung im Sinne des vorgenommenen Ausschlusses der Verarbeitung personenbezogener Daten aus besonders intensiven Eingriffsmaßnahmen ist angesichts der Grundsätze der hypothetischen Datenneuerhebung folgerichtig.

Impressum**Herausgeber**

Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut
65173 Wiesbaden

Stand

Januar 2023

Gestaltung & Bildnachweis

Bundeskriminalamt

Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe des Bundeskriminalamtes