Der Umsturz kommt zu früh: Anmerkungen zur polizeilichen Informationsordnung nach dem neuen BKA-Gesetz

Matthias Bäcker

08.06.2017 doi: 10.17176/20170608-215340

Kurz vor Ende der Legislaturperiode hat der Bundestag das neue BKA-Gesetz verabschiedet, das am 25. Mai 2018 in Kraft tritt. Unmittelbarer Anlass war das Urteil des BVerfG zu den Ermächtigungen des BKA zur präventiven Terrorismusabwehr. Zudem soll das Gesetz die EU-Richtlinie über den Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz umsetzen. Inhaltlich enthält das Gesetz neben neuen Detailregelungen – wie eher punktuellen Erweiterungen der Aufgaben des BKA und einzelnen neuen Ermächtigungen etwa im Bereich der Terrorismusabwehr – viel Altbekanntes. Eine Ausnahme bilden jedoch die Regelungen über die Informationsordnung des BKA. Sie gestalten die polizeiliche Informationsverwaltung fundamental um.

Diese Umgestaltung soll nach der Gesetzesbegründung die Funktion des BKA als Zentralstelle für das polizeiliche Informationswesen stärken. Den Bundes- und Landespolizeibehörden, die am Informationsverbund des BKA teilnehmen, soll insbesondere erleichtert werden, ihre Datenbestände miteinander zu verknüpfen. Zudem soll die neue Informationsordnung besser dazu geeignet sein, Querbezüge zwischen Deliktsfeldern zu erkennen (beispielsweise zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismus oder zwischen Sportgewalt und gewalttätigem Rechtsextremismus).

Um dieses einleuchtende Ziel zu erreichen, bricht das neue BKA-Gesetz geradezu umsturzartig mit den regulatorischen Grundlagen der bisherigen polizeilichen Informationsordnung. Es überführt den bisher in Dateien gegliederten Informationsbestand des BKA und der Landespolizeien in einen einheitlichen Bestand, der durch ein abgestuftes System von Zugriffsrechten erschlossen wird. Leider ist diese neue Ordnung jedoch konzeptionell nicht hinreichend fundiert. Das Gesetz ist deshalb in zentralen Punkten unklar: Möglicherweise stellt es das polizeiliche Informationswesen weitgehend ins Belieben des BKA; dies wäre mit Grundrechten nicht zu vereinbaren. Bemerkenswerterweise lässt sich das Gesetz auch gerade umgekehrt so interpretieren, dass es für die Informationsordnung des BKA überzogene und impraktikable Vorgaben errichtet.

Worum geht es? - Verfahrensexterne Datensammlungen und der Zweckbindungsgrundsatz

Polizeibehörden können personenbezogene Daten verfahrensintern und verfahrensextern sammeln. Eine verfahrensinterne Datensammlung enthält die Entscheidungsgrundlagen eines einzelnen polizeilichen Verfahrens. Sie ist inhaltlich auf das Ziel und zeitlich auf die Dauer des Verfahrens begrenzt. Die neuen Regelungen im BKAG haben hingegen verfahrensexterne Datensammlungen zum Gegenstand. Eine verfahrensexterne Datensammlung enthält personenbezogene Daten, von denen die Polizei annimmt, dass sie zukünftig nützlich sein können, um polizeiliche Aufgaben zu erfüllen. Ein konkretes polizeiliches Verfahren, in dem die Daten genutzt werden sollen, muss hierfür weder laufen noch absehbar sein.

Das BKA speichert verfahrensextern zum einen personenbezogene Daten, die es selbst erhoben hat, etwa im Rahmen seiner Aufgaben zur Strafverfolgung oder zur präventiven Terrorismusabwehr. Zum anderen unterhält das BKA als kriminalpolizeiliche Zentralstelle einen polizeilichen Informationsverbund zwischen Bund und Ländern. Das Verbundsystem enthält auch personenbezogene Daten, die von ande-

ren Polizeibehörden stammen, wenn sie sich auf Fälle mit länderübergreifender Bedeutung beziehen.

Die personenbezogenen Daten, die das BKA verfahrensextern bevorratet, wurden in der Regel im Rahmen eines polizeilichen Verfahrens für das Ziel dieses Verfahrens erhoben. Wenn derartige Daten für spätere Verfahren aufbewahrt werden, ändert sich der Zweck der Datenverarbeitung. Eine solche Zweckänderung ist datenschutzrechtlich nicht generell unzulässig, muss aber besonders geregelt werden.

Bei verfahrensexternen Datensammlungen sind zwei Stufen der Datenverarbeitung regelungsbedürftig, die Datenspeicherung und die spätere Überführung der gespeicherten Daten in ein neues polizeiliches Verfahren. Auf der Stufe der Datenspeicherung ist festzulegen, welche personenbezogenen Daten die Polizei unter welchen Voraussetzungen bevorraten darf. Auf der Stufe der Datenüberführung ist zu regeln, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zielen die Polizei die Daten weiterverarbeiten darf. Diese Vorgaben definieren zusammengenommen den Zweck der Datenspeicherung.

Aus grundrechtlicher Sicht stehen die Regelungen zu den beiden Stufen in einem Wechselwirkungsverhältnis: Stellt das Gesetz nur geringe Anforderungen an die Datenspeicherung, so muss es die Datenüberführung stärker begrenzen. Umgekehrt kann eine großzügige Befugnis zur Datenüberführung grundrechtlich hinnehmbar sein, wenn die Daten nur unter strengen Voraussetzungen überhaupt gespeichert werden dürfen.

Die Bevorratungsregelungen im bisherigen BKAG

Das noch geltende Recht sieht für diese regelungsbedürftigen Fragen ein prinzipiell tragfähiges Regelungskonzept vor. Der Datenbestand des BKA ist danach in Dateien gegliedert. § 8 BKAG regelt abschließend, unter welchen Voraussetzungen personenbezogene Daten in diesen Dateien gespeichert werden dürfen. Hierfür kommt es entscheidend auf Umstände an, die in der Person des Betroffenen liegen. Die möglichen Inhalte der Dateien und die möglichen Weiterverarbeitungen der gespeicherten Daten sind nach § 7 Abs. 11 BKAG in einer Rechtsverordnung zu konkretisieren. Diese Rechtsverordnung – die übrigens erst mit mehreren Jahren Verzögerung und nach einem Rechtsstreit durch alle Instanzen erlassen wurde – zählt detailliert auf, welche Daten über welche Personengruppen überhaupt in Dateien des Bundeskriminalamts bevorratet werden können. Außerdem definiert sie Grundtypen von Dateien mit unterschiedlichen Zwecken und ordnet ihnen unterschiedliche Datenarten zu (im Einzelnen: delikts- und phänomenbezogene Dateien, Kriminalaktennachweise, Gewalttäterdateien, erkennungsdienstliche Dateien sowie die DNA-Analyse-Datei). Die Verordnung wirkt damit als Baukasten, aus dem das BKA die Spezifikationen einzelner Dateien zusammenstellen kann. Die Details sind für jede Datei nach § 34 BKAG in einer Errichtungsanordnung festzulegen, also einer Verwaltungsvorschrift.

Diese Kaskadenlösung ist grundsätzlich sachgerecht. Sie gewährleistet, dass die wesentlichen Fragen im formellen Gesetz geregelt sind. Zugleich ermöglicht sie dem BKA, seinen Informationsbestand flexibel umzustrukturieren, um auf neue Entwicklungen zu reagieren. Allerdings weisen die geltenden Regelungen im Detail einige Defizite auf.

So sind die Speicherungsanlässe in § 8 BKAG teils zu weit gefasst. Zum einen dürfen bestimmte personenbezogene Daten von Beschuldigten eines Ermittlungsverfahrens ohne weiteren Anlass gespeichert werden. Insoweit verlangt § 8 Abs. 1 BKAG keine personenbezogene Prognose zukünftiger Straftaten, sondern errichtet eine gesetzliche Vermutung, dass die Daten allein aufgrund der Beschuldigtenstellung des Betroffenen nützlich sind. Diese Vermutung lässt sich in der Praxis in der Regel kaum widerlegen. Insbesondere ist weitgehend irrelevant, ob der Betroffene zu Recht beschuldigt wurde. Nicht einmal ein kriminalistischer Restverdacht wird gefordert, um die Datenspeicherung zu legitimieren. Vielmehr ist umgekehrt die (weitere) Speicherung nach § 8 Abs. 3 BKAG nur dann unzulässig, wenn das Verfahren gegen den Beschuldigten mit einer Entscheidung geendet hat, aus der sich positiv ergibt, dass er die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat. Eine solche Entscheidung ergeht jedoch allenfalls in Ausnahmefällen, da es nicht

Aufgabe des Strafverfahrens ist, die Unschuld einer Person zu erweisen.

Zum anderen erlaubt § 8 Abs. 5 BKAG, personenbezogene Daten „sonstiger Personen“ zu speichern, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden“. Für diese Prognose benennt das Gesetz keine Anknüpfungspunkte. Sie kann in weitem Umfang etwa auf zulässiges Verhalten oder auf äußere Umstände gestützt werden, die der Betroffene nicht zu verantworten hat. Beispielsweise kann es ausreichen, dass eine Person in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit einer Gewalttat bei einer Demonstration oder einem Fußballspiel angetroffen und deshalb gegen sie ein Platzverweis ausgesprochen wurde.

Ob diese weit gefassten Speicherermächtigungen mit den Grundrechten der Betroffenen in Einklang stehen, ist sehr zweifelhaft. Zwar verficht das BVerfG zu den Rechtsgrundlagen polizeilicher Datensammlungen eine eher permissive Linie. Deutlich strenger fällt jedoch die Rechtsprechung des EGMR aus. Zukünftig werden die Regelungen über polizeiliche Datensammlungen zudem an Art. 7 und Art. 8 GRCH zu messen sein, da die bis 2018 umzusetzende Datenschutzrichtlinie für Polizei und Strafjustiz die polizeiliche Informationsordnung unionsrechtlich überformt. Da der EuGH das Datenschutzrecht seit geraumer Zeit als grundrechtliches Profilierungsfeld nutzt, liegt nahe, dass auch er hohe Anforderungen an mitgliedstaatliche Regelungen über verfahrensexterne Datensammlungen errichten wird.

Darüber hinaus beschreibt die Daten-Verordnung die Zwecke der unterschiedlichen Dateitypen nicht durchweg trennscharf. So sieht § 9 Abs. 1 Nr. 1 BKADV delikts- und phänomenbezogene Dateien vor, die „der Sammlung und Auswertung von Informationen zu Straftaten… dienen und die vor allem das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Taten untereinander und zu Tätern sowie von Täterorganisationen ermöglichen“. Hieraus werden die möglichen Anlässe und Ziele der zulässigen Datenüberführungen nicht deutlich. § 9 Abs. 1 Nr. 3 lit. b BKADV ermöglicht dem Bundeskriminalamt, Gewalttäterdateien unter anderem zu dem Zweck „der Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen und sonstiger Straftaten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen“ zu führen. Dem lässt sich zwar ein Ziel, aber kein Anlass für die Datenüberführung entnehmen. Die Verordnung öffnet damit beide Dateitypen für weitgehend anlasslose Verwendungen jeder Art. Dies schließt etwa einen routinemäßigen Datenabgleich immer dann ein, wenn eine Polizeibehörde die Personalien einer bestimmten Person aufnimmt. Es ist zu bezweifeln, dass diese Regelungen mit dem Bestimmtheitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang stehen.

Die neue Informationsordnung des BKA und das BKAG-Urteil des BVerfG

Das neue BKAG stellt die Informationsordnung des BKA grundlegend um. An die Stelle der hergebrachten Gliederung in Dateien tritt ein einheitlicher Informationsbestand, auf den alle Bearbeiter aus dem Kreis der beteiligten Behörden im Rahmen ihrer Dienstaufgaben zugreifen können.

Mit der Abschaffung der Dateien fallen auch die – wenngleich unvollkommenen – Zweckvorgaben des bisherigen Dateiregimes weg. Allerdings wäre ein völlig „zweckfreier“ Datenpool mit den Grundrechten nicht zu vereinbaren. Zumindest bei personenbezogenen Daten, die mit eingriffsintensiven Mitteln erhoben wurden, reichen auch die vielfältigen und teils weit gefassten Aufgaben des BKA allein nicht aus, um die Datenspeicherung hinreichend trennscharf zu begrenzen.

Um die gebotene Zweckbindung zu gewährleisten, orientiert sich das Gesetz an dem BKAG-Urteil des BVerfG. In diesem Urteil differenziert das Gericht zwischen zwei Arten einer Nutzung von personenbezogenen Daten, die im Rahmen eines konkreten polizeilichen Verfahrens erhoben wurden, für die Zwecke anderer Verfahren:

Noch im Rahmen des Erhebungszwecks hält sich eine „weitere Nutzung“. Das BVerfG versteht darunter eine Nutzung „im selben Aufgabenkreis zum Schutz derselben Rechtsgüter und zur Verfolgung oder Verhütung derselben Straftaten, wie es die jeweilige Datenerhebungsvorschrift erlaubt“. Der Gesetzgeber darf

eine solche weitere Nutzung in den Worten des BVerfG auch als „bloßer Spurenansatz“ zulassen. Terminologisch ist diese Bezeichnung schief. Der Begriff des Spurenansatzes ist im Strafprozessrecht etabliert und wird dort von der in § 161 Abs. 2 StPO geregelten Verarbeitung personenbezogener Daten zu Beweiszwecken abgegrenzt. Diese Differenzierung ließe sich auf das Polizeirecht nicht übertragen, da es dort keine Hauptverhandlung gibt, in der Daten zu Beweiszwecken genutzt werden könnten. Zudem setzt auch eine Verwertung erlangter Daten als Spurenansatz im strafprozessualen Ermittlungsverfahren den Anfangsverdacht einer Straftat voraus, während das BVerfG erkennbar gerade diese tatsächliche Eingriffsschwelle absenken will. Gemeint sein dürfte vielmehr, dass die weitere Nutzung keines tatsächlichen Anlasses bedarf, also insbesondere keine konkreten Anhaltspunkte für weitere drohende oder begangene Straftaten erforderlich sind. Ein Spurenansatz in diesem Sinne dient vielmehr dazu, solche Anhaltspunkte erst zu gewinnen.

Sollen erhobene personenbezogene Daten dagegen im Rahmen einer anderen polizeilichen Aufgabe oder durch eine andere Behörde als die Erhebungsbehörde genutzt werden, so handelt es sich um eine Zweckänderung. Der Gesetzgeber darf diese nur zulassen zum „Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten“. Zudem bedarf die zweckändernde Nutzung eines „hinreichend spezifischen Anlasses“. Allerdings soll es zulässig sein, den Nutzungsanlass großzügiger zu fassen als den Anlass der Datenerhebung, für den bei eingriffsintensiven Überwachungen die Schwellen der konkreten Gefahr oder des strafprozessualen Anfangsverdachts maßgeblich sind. Das BVerfG spricht insoweit von einem „konkreten Ermittlungsansatz“, allerdings ohne dieses Erfordernis zu konkretisieren. Erforderlich sein dürfte ein einzelfallbezogenes Wahrscheinlichkeitsurteil, das sich auf ein zumindest in Umrissen konturierbares Geschehen bezieht.

Diese Differenzierung wird nunmehr in § 12 BKAG-neu aufgegriffen. Die Vorschrift errichtet allgemeine Anforderungen an die Weiterverarbeitung erhobener Daten. Der Begriff der Weiterverarbeitung weicht von der hergebrachten datenschutzrechtlichen Terminologie in Deutschland ab und orientiert sich am europäischen Recht. Ihm unterfallen, wie sich aus dem Regelungskontext ergibt und auch die Gesetzesbegründung erläutert, in alter Terminologie neben der Nutzung auch die Speicherung, Veränderung und Übermittlung erhobener Daten. In § 12 Abs. 1 BKAG-neu ist die weitere Nutzung geregelt, § 12 Abs. 2-4 BKAG-neu bilden die Anforderungen des BVerfG an Zweckänderungen ab.

Allerdings enthält § 12 BKAG-neu selbst keine Ermächtigung zur Datenverarbeitung. Die Norm wird vielmehr zumindest in einigen Verarbeitungsermächtigungen des Gesetzes in Bezug genommen. Das genaue systematische Verhältnis zwischen diesen Ermächtigungen und § 12 BKAG-neu ist schwierig zu bestimmen. Das neue BKAG lässt sich so verstehen, dass es für die verfahrensexternen Datensammlungen des BKA kaum noch Grenzen enthält. Möglich ist auch eine Interpretation, nach der diese Sammlungen im Vergleich zum gegenwärtigen Rechtszustand teilweise empfindlich eingeschränkt werden.

Verfahrensexterne Datenspeicherung und „weitere Nutzung“

Eine allgemeine Ermächtigung zur Weiterverarbeitung erhobener Daten findet sich in § 16 Abs. 1 BKAG-neu. Danach darf das BKA erhobene personenbezogene Daten weiterverarbeiten, „soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist“. Zudem müssen die Voraussetzungen von § 12 BKAG-neu vorliegen. Diese Regelung könnte dem BKA nahezu unbegrenzte Datenspeicherungen und Datenüberführungen ermöglichen, solange sich die Weiterverarbeitung im Rahmen derselben Aufgabe hält. Dies ist insbesondere für die Aufgabe des BKA zur Terrorismusabwehr (§ 5 BKAG-neu) bedeutsam.

Im Rahmen seiner Aufgabe zur Terrorismusabwehr handelt das BKA durchweg mit dem Ziel, Schäden für besonders bedeutsame Rechtsgüter zu verhüten. Ist diese Aufgabe einmal eröffnet, so liegen die Voraussetzungen einer weiteren Nutzung im Sinne von § 12 Abs. 1 BKAG-neu praktisch immer vor. Es wird sich auch in

aller Regel begründen lassen, dass die einmal erhobenen Daten für zukünftige Verfahren nützlich sein könnten. Auf der Grundlage von § 16 Abs. 1 BKAG-neu könnte das BKA daher nahezu alle personenbezogenen Daten, die es im Rahmen seiner Aufgabe zur Terrorismusabwehr erhoben hat, dauerhaft bevorraten, um sie später einmal im Rahmen dieser Aufgabe zu verwerten. Neben Daten, die sich auf „Gefährder" beziehen, könnte das BKA auch Daten über Dritte ohne besonderen Anlass und in weitem Umfang bevorraten. Schließlich wäre auch die Überführung der gespeicherten Daten in ein neues polizeiliches Verfahren auf § 16 Abs. 1 BKAG-neu zu stützen und dem BKA damit weitgehend freigestellt.

Eine so weitreichende Bevorratungsermächtigung steht mit den Grundrechten nicht in Einklang. Sie lässt sich insbesondere nicht auf das BKAG-Urteil des BVerfG stützen. Das BVerfG hat zwar den mit § 16 Abs. 1 BKAG-neu vergleichbaren § 20v Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BKAG grundsätzlich für verfassungskonform gehalten. Das Gericht hatte jedoch bei der Prüfung dieser Norm ersichtlich nicht die hier erörterte verfahrensexterne Datenspeicherung, sondern allein eine Nutzung vor Augen, die unmittelbar an die Datenerhebung oder zumindest an das dieser Datenerhebung zugrundeliegende polizeiliche Verfahren anschließt. Es ging dem BVerfG also in gebräuchlicher Terminologie im Wesentlichen um Zufallsfunde.

Dies ergibt sich zum einen daraus, dass das BVerfG den in § 20v Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BKAG vorgesehenen Datenumgang als „weitere Nutzung" bezeichnet hat. Nach der Terminologie des noch geltenden Datenschutzrechts ist eine Datenspeicherung gerade keine Datennutzung. Zum anderen betont das BVerfG, eine Befugnis zur weiteren Nutzung von Daten lasse die Pflicht unberührt, die Daten nach Erreichung des Erhebungszwecks zu löschen. Dieser Hinweis ergäbe keinen Sinn, wenn das Gericht § 20v Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BKAG als Ermächtigung zur Datenspeicherung verstanden hätte, da dann die Norm gerade eine Datenbevorratung über den Erhebungszweck hinaus vorsähe. Dementsprechend heißt es an anderer Stelle in dem Urteil, von der Löschung erhobener Daten über den unmittelbaren Anlassfall hinaus könne nur dann abgesehen werden, wenn sich aus den Daten konkrete Ermittlungsansätze ergäben.

Stattdessen ist § 16 Abs. 1 BKAG-neu als Bevorratungsermächtigung an den hergebrachten Maßstäben zu messen, welche die Rechtsprechung an Datenbevorratungen für sicherheitsbehördliche Zwecke anlegt. Die Datenspeicherung muss daher an einen hinreichenden Anlass gebunden werden. Zudem ist die Überführung der bevorrateten Daten in ein weiteres Verfahren angemessen zu begrenzen. Die Verarbeitungsermächtigung in § 16 Abs. 1 BKAG-neu, die beide Verarbeitungsstufen weitgehend freigibt, leistet dies nicht ansatzweise.

Verfahrensexterne Datenspeicherung und „hypothetische Datenneuerhebung"

Besondere Ermächtigungen zur Weiterverarbeitung von Daten im Rahmen der Zentralstellenaufgabe des BKA und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten finden sich in § 18 und § 19 BKAG-neu. Diese Regelungen entsprechen dem bisherigen § 8 BKAG. Sie bilden also den Kern der Informationsordnung des BKA. Inhaltlich stimmen § 18 und § 19 BKAG-neu mit § 8 BKAG weitgehend überein. Auf den ersten Blick scheint der Gehalt dieser Regelungen daher klar zu sein, wenngleich es damit auch bei den rechtsstaatlichen Bedenken bleibt, die gegen § 8 BKAG erhoben werden.

Bei näherer Betrachtung werfen § 18 und § 19 BKAG-neu allerdings erhebliche neue Auslegungsprobleme auf. Denn das Verhältnis dieser Regelungen zu § 16 Abs. 1 BKAG-neu und mittelbar zu § 12 BKAG-neu ist unklar.

Die in § 16 Abs. 1 BKAG-neu enthaltenen Voraussetzungen für eine Weiterverarbeitung von Daten sind zu beachten, „soweit dieses Gesetz keine zusätzlichen besonderen Voraussetzungen vorsieht". Aus § 18 und § 19 BKAG-neu ergeben sich für die Weiterverarbeitung von Daten spezifische Anforderungen. Diese Anforderungen gehen über § 16 Abs. 1 BKAG-neu insoweit hinaus, als die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung nicht ausreicht, um die Weiterverarbeitung zu legitimieren. Insofern enthalten § 18 und § 19 BKAG-

neu im Vergleich mit § 16 Abs. 1 BKAG-neu „zusätzliche besondere Voraussetzungen".

Allerdings verweist § 16 Abs. 1 BKAG-neu wegen der Voraussetzungen einer Datenweiterverarbeitung auch auf § 12 BKAG-neu. § 18 und § 19 BKAG-enthalten demgegenüber keinen solchen Verweis. Da die in § 18 und § 19 BKAG-neu geregelten Weiterverarbeitungen zumindest in aller Regel den Verarbeitungszweck ändern, stellt sich insbesondere die Frage, ob diese Weiterverarbeitungen an das Erfordernis einer hypothetischen Datenneuerhebung gemäß § 12 Abs. 2 BKAG-neu geknüpft sind. Der Wortlaut von § 16 Abs. 1 BKAG, demzufolge diese Norm nur insoweit als subsidiär zurücktritt, als eine andere Regelung zusätzliche Voraussetzungen errichtet, spricht eher dafür, dass § 12 BKAG-neu auch im Rahmen von § 18 und § 19 BKAG-neu zu prüfen ist. Die Gesetzesbegründung scheint eher vom Gegenteil auszugehen. Zu § 16 Abs. 1 BKAG-neu heißt es dort, „dass speziellere Weiterverarbeitungsbefugnisse der Norm vorgehen." In den Ausführungen zu § 18 und § 19 BKAG-neu wird § 12 BKAG-neu nicht erwähnt.

Damit sind aufgrund von Wortlaut und Systematik des Gesetzes zwei Auslegungsvarianten denkbar: In der ersten Variante sind bei jeder Weiterverarbeitung auf der Grundlage von § 18 und § 19 BKAG-neu zusätzlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen dieser Normen auch die Voraussetzungen von § 12 BKAG-neu zu prüfen. In der zweiten Variante ist § 12 BKAG-neu in den Fällen der § 18 und § 19 BKAG-neu nicht zu prüfen. Misslich ist, dass keine der Auslegungsvarianten zu befriedigenden Ergebnissen führt. Die gesetzlichen Weiterverarbeitungsermächtigungen sind in der ersten Auslegungsvariante nicht praxisgerecht, in der zweiten Auslegungsvariante verletzen sie Grundrechte:

Kaum praktikabel sind § 18 und § 19 BKAG-neu, wenn die Weiterverarbeitung von Daten durchweg von der Prüfung einer hypothetischen Datenneuerhebung abhängig gemacht wird. Denn dann hängt nicht nur die Datenüberführung in ein neues polizeiliches Verfahren, sondern bereits die Datenspeicherung davon ab, dass ein konkreter Ermittlungsansatz vorliegt. Damit würden die Speicherungsvoraussetzungen gegenüber der bisherigen Rechtslage erheblich verschärft – in kontraproduktiver Weise, denn die Datensammlungen des BKA sollen ja gerade einen verfahrensübergreifenden Informationsbestand für noch nicht absehbare zukünftige Verfahren vorhalten. In dieser Interpretation würden § 18 und § 19 BKAG-neu also die Zentralstellenaufgabe des Bundeskriminalamts empfindlich beeinträchtigen.

Andererseits sind § 18 und § 19 BKAG-neu verfassungswidrig, wenn davon ausgegangen wird, dass sie § 16 Abs. 1 BKAG-neu vollständig verdrängen. Dann wäre auch § 12 BKAG-neu nie zu prüfen, wenn das BKA personenbezogene Daten im Rahmen seiner Zentralstellenaufgabe weiterverarbeitet. Nicht nur die Speicherung, sondern auch die Überführung der gespeicherten Daten in ein neues Verfahren hinge allein von den in § 18 und § 19 BKAG-neu vorgesehenen personenbezogenen Eingriffstatbeständen ab. Im Ergebnis könnten Daten, die einmal gespeichert werden durften, ohne weiteren Anlass in beliebiger Weise miteinander verknüpft und ausgewertet werden. Wenn das BVerfG aber für eine zweckändernde Datennutzung, die unmittelbar an die Erhebung anschließt, die Prüfung einer hypothetischen Datenneuerhebung verlangt, muss dies (erst recht) auch für eine Nutzung gelten, die an eine zwischenzeitliche Datenspeicherung anschließt.

Für mehr Geduld im Sicherheitsrecht

Das neue BKA-Gesetz soll die rechtliche Grundlage dafür schaffen, die Informationsordnung des BKA grundstürzend umzugestalten. Die Ziele des Gesetzes leuchten im Ansatz ein. Zwar ist nicht ohne weiteres ersichtlich, warum es nicht auch auf der Grundlage der hergebrachten Dateistruktur möglich sein soll, die Informationsbestände von Bund und Ländern zu vernetzen und Querbezüge zwischen unterschiedlichen Kriminalitätsfeldern zu erkennen. So könnte ein abgestuftes System von Zugriffsrechten auch in diesem Rahmen implementiert werden. Zudem zwingen die Grundrechte sicherlich nicht dazu, die hergebrachte Dateistruktur generell aufzugeben, wie es die Gesetzesbegründung nahelegt. Das bisherige Recht hätte inkrementell reformiert werden können, um den

rechtsstaatlichen Bedenken gegen einzelne Regelungen abzuhelfen. Andererseits legen die Grundrechte den Gesetzgeber nicht auf die hergebrachte Dateistruktur fest. Er kann einen einheitlichen Informationsbestand einrichten, wenn er andere Sicherungen schafft, die eine hinreichende Zweckbindung gewährleisten.

Die Umgestaltung der polizeilichen Informationsordnung setzt allerdings ein schlüssiges Regulierungskonzept voraus, um die neue Ordnung so einzurichten, dass sie praktikabel und zugleich rechtsstaatlich angemessen ausfällt. Ein solches Konzept fehlt dem neuen BKA-Gesetz. Die normsystematischen Unklarheiten von § 12, § 16, § 18 und § 19 BKAG-neu zeigen das symptomatisch auf. Diese Unklarheiten ließen sich nicht durch punktuelle Änderungen beheben. Sondern sie verweisen auf das tiefer liegende Regelungsproblem, dass sich die vom BVerfG erarbeiteten Anforderungen an die zweckändernde Weiternutzung von Daten nicht bruchlos auf die längerfristige Bevorratung von Daten übertragen lassen. Zur rechtlichen Steuerung eines über längere Zeit bevorrateten Informationsbestands bedarf es vielmehr differenzierterer Regelungen.

Dazu müsste zunächst der Anwendungsbereich der in § 12 Abs. 1 BKAG-E geregelten weiteren Nutzung verkleinert werden. Als weitere Nutzung können nur solche Weiterverarbeitungen (nach bisheriger datenschutzrechtlicher Terminologie neben Nutzungen i.e.S. auch Datenveränderungen) zugelassen werden, die unmittelbar an das polizeiliche Verfahren anschließen, in dessen Rahmen die Daten erhoben wurden. Nach Abschluss dieses Verfahrens sind die erhobenen Daten hingegen zu löschen, wenn bis dahin kein Anlass für eine weitere Nutzung entstanden ist. Längerfristige, über den Zeitraum des Ausgangsverfahrens hinausgehende Datenspeicherungen für die Zwecke zukünftiger Verfahren sind nicht als weitere Nutzung darstellbar.

Darüber hinaus müssten die Regelungen über die Datenbevorratung im Rahmen der Zentralstellenaufgabe stärker differenzieren. Datenspeicherung und Datenüberführung lassen sich nicht einheitlich regeln, da sonst entweder praktische Erfordernisse oder grundrechtliche Anforderungen verfehlt werden. Geboten ist eine getrennte Regulierung beider Verarbeitungsphasen:

Die Datenspeicherung sollte danach an eine personenbezogene Prognose gebunden werden. Eines situationsbezogenen konkreten Ermittlungsansatzes bedarf es hingegen nicht. So hat das BVerfG noch in jüngerer Zeit die personenbezogenen Speicherungsregelungen des ATDG im Grundsatz akzeptiert, ohne als Grundlage der Datenspeicherung einen solchen Ermittlungsansatz zu fordern.

Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung ist jedoch zu beachten, wenn die gespeicherten Daten in ein neues Verfahren überführt werden sollen. Die personenbezogene Prognose, die der Datenspeicherung zugrunde liegt, legitimiert daher noch nicht die nachgelagerte Datenüberführung. Es bedarf hierfür vielmehr einer eigenständigen Ermächtigung, die einen von den Speicherungsvoraussetzungen unabhängigen Überführungsanlass normiert.

Da Datenspeicherung und Datenüberführung in einem grundrechtlichen Wechselwirkungsverhältnis stehen, liegt es nahe, dass sich einheitliche Speicherungs- und Überführungsregelungen für alle Aufgaben des Bundeskriminalamts (in ihren unterschiedlichen Facetten) und alle betroffenen Personenkreise nicht finden lassen. Wie genau ein einheitlicher Informationsbestand des BKA zugleich praktikabel und angemessen reguliert werden sollte, ist bisher allerdings ungeklärt. Deutlich ist nur, dass das Gesetz dieses Ziel verfehlt.

Die umsturzartige Neuordnung des polizeilichen Informationswesens im neuen BKA-Gesetz fügt der langen Reihe von Sicherheitsgesetzen, die in den letzten Jahrzehnten ohne hinreichendes konzeptionelles Fundament überstürzt erlassen wurden, ein weiteres Glied hinzu. Das Gesetz schreibt die rechtsstaatlichen Defizite des bisherigen Rechts fort und ergänzt sie durch zusätzliche Unklarheiten. Möglicherweise wird die polizeiliche und verwaltungsgerichtliche Praxis einen Weg finden, um die Informationsordnung des BKA quasi am Gesetz vorbei sinnvoll auszugestalten. Sonst ist damit zu rechnen, dass die neuen Regelungen in den nächsten Jahren entweder zu dysfunktionalen

Ergebnissen führen oder grundrechtlich zu Fall gebracht werden. Es wäre zu wünschen, dass dann in der Sicherheitspolitik mehr Geduld herrscht, um große Würfe mit der gebotenen Sorgfalt anzugehen.

AUTOR*IN
Matthias Bäcker
Prof. Dr. Matthias Bäcker ist Professor für Öffentliches Recht und Informationsrecht an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz.

EMPFOHLENE ZITATION
Bäcker, Matthias: Der Umsturz kommt zu früh: Anmerkungen zur polizeilichen Informationsordnung nach dem neuen BKA-Gesetz, Verfassungsblog, 08.06.2017, doi: 10.17176/20170608-215340.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170608-215340.