



Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

~~VS - Nur für den Dienstgebrauch~~

Einstufung aufgehoben

POSTANSCHRIFT Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 1468, 53004 Bonn

Präsident des Bundeskriminalamtes  
Herrn Holger Münch  
Thaerstraße 11  
65193 Wiesbaden

nachrichtlich:

1. Bundesministerium des Innern  
Referat ÖS I 3  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

2. Bundeskriminalamt  
Behördlicher Datenschutzbeauftragter  
Herrn Dr. Thomas Mentzel,  
Thaerstraße 11  
65193 Wiesbaden

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin  
TELEFON (0228) 997799-2201  
TELEFAX (0228) 997799-550  
E-MAIL [arbeitsgruppe22a@bfdi.bund.de](mailto:arbeitsgruppe22a@bfdi.bund.de)  
BEARBEITET VON Nils Bergemann  
INTERNET [www.datenschutz.bund.de](http://www.datenschutz.bund.de)  
DATUM Bonn, 24.05.2018  
GESCHÄFTSZ. 22-642/093#1275 VS-NfD

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei  
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Datenschutz beim Bundeskriminalamt**

HIER Bericht über den datenschutzrechtlichen Kontrollbesuch zu Datenerhebungen nach  
§ 7 Abs. 2 - 7 BKAG

BEZUG zuletzt mein Schreiben vom 16.08.2017; zuletzt Ihre E-Mail vom 04.09.2017

Sehr geehrter Herr Präsident,

am 28. – 30.09.2017 führten meine Mitarbeiterin und Mitarbeiter RD Bergemann, ORR Kugelmeier, AR Richter und OAR'in Waldhaus einen Informations-, Beratungs- und Kontrollbesuch an den Standorten Wiesbaden und Meckenheim gemäß §§ 24 bis 26 BDSG durch. Gegenstand war die Erhebung personenbezogener Daten auf Grundlage des § 7 Abs. 2 – 7 BKAG.

45095/2017

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn 61, Husarenstraße



Einstufung aufgehoben

SEITE 2 VON 14

Ihr Haus hat meine Mitarbeiterin und Mitarbeiter freundlich aufgenommen und sehr konstruktiv unterstützt. Dafür bedanke ich mich.

Seitens Ihres Hauses waren maßgeblich der behördliche Datenschutzbeauftragte und – zeitlich versetzt – die Referate SO 32 und 42 sowie ST 11, 13, 14, und 15 beteiligt.

#### **A. Die Kontrolle führte zu folgendem wesentlichen Ergebnis:**

Die Voraussetzungen der Datenerhebungen gemäß § 7 Abs. 2 bis 7 BKAG hat das Bundeskriminalamt (BKA) in den geprüften Fällen im Wesentlichen eingehalten.

Problematisch waren allerdings teilweise die Datenerhebungen, die auf Anfragen ausländischer Behörden folgten. In diesen Fällen hat das BKA teilweise eine Datenerhebung durchgeführt, obwohl die Anfragen unsubstantiiert waren. Von einer formellen Beanstandung sehe ich aber ab, weil das BKA gegenüber den anfragenden Stellen nur sehr restriktiv Auskunft erteilt und in den meisten Fällen um Konkretisierung der Anfragen gebeten hat. Ich empfehle in diesen Fällen, auch die Datenerhebung gemäß § 7 BKAG in der Regel erst durchzuführen, wenn die Anfrage konkretisiert wurde.

Dringend verbesserungsbedürftig ist die Dokumentation der Datenerhebungen. Von einer Beanstandung sehe ich hier deshalb vorläufig ab, weil die Dokumentation derzeit Gegenstand einer weiteren Kontrolle ist (Vorgangsbearbeitungssystem).

#### **B. Zur Kontrolle im Einzelnen:**

Ziel des Beratungs- und Kontrollbesuches war es, zunächst einen Überblick zu erhalten und datenschutzrechtlich zu bewerten, in welchen Fallgestaltungen das BKA von den Befugnissen des § 7 Abs. 2 – 7 BKAG Gebrauch macht, insbesondere aus welchem Anlass und in welchem Umfang es Daten nach dieser Rechtsgrundlage erhebt.

Eingesehen wurden dazu ausschließlich Fälle, die von den Organisationseinheiten selbst herausgesucht wurden. Die Datenerhebungen werden nicht zentral protokolliert oder dokumentiert. Datenerhebungen nach § 7 Abs. 2 -7 BKAG sind nicht einheitlich gekennzeichnet oder für Zwecke des Datenschutzes recherchierbar. Vielmehr werden sie auf unterschiedliche Weise in den einzelnen Organisationseinheiten



*Einstufung aufgehoben*

SEITE 3 VON 14

festgehalten. Deshalb war eine Stichprobenziehung durch mich nicht mit vertretbarem Aufwand zu realisieren.

Als Organisationseinheiten wurden Referate geprüft, die nach dem Geschäftsverteilungsplan des BKA Zentralstellenauswertungen ausführen. SO 32 ist insb. Auswertereferat im Bereich der Geldwäsche und SO 42 ist Auswerte- und ermittlungsunterstützendes Referat für den Bereich Cybercrime. Das Referat ST11 ist Zentralstelle im Bereich PMK links, ST 13 – 15 sind im Bereich PMK Rechts tätig.

## **I. Sachverhalt**

Das BKA nutzt die Datenerhebungsbefugnisse des § 7 Abs. 2 – 7 BKAG in den geprüften Organisationseinheiten aus unterschiedlichen Anlässen und in unterschiedlichem Umfang.

### **1. Anlässe**

In einem Teil der Fälle lagen konkrete Verdachtsmomente für strafbare Handlungen vor. Diese hatten andere Behörden dem BKA mitgeteilt oder es war selbst auf diese gestoßen, als es offene Inhalte im Internet sichtete. Eine typische Konstellation dafür ist etwa die Anfrage bzw. der Hinweis einer ausländischen Behörde oder Europol, ggf. über Interpol oder ein Verbindungsbüro bei Europol. In solchen Fällen erhebt das BKA die Daten mit dem Ziel, die schnelle Fortsetzung der Ermittlungen oder die Vorabsicherung von Beweismitteln zu gewährleisten.

Dies betraf etwa sämtliche vom Referat SO 42 berichteten Fälle. Dieses Referat zur Verfolgung von sog. Cyberkriminalität erhält oft Anfragen, in denen nur eine IP-Adresse der verdächtigen Person vorliegt, z.B. bei über das Internet durchgeführten Angriffen. Aufgrund der kurzen Speicherzeiten bemüht sich das BKA insofern, schnell zu reagieren und eine Anfrage gemäß § 113 TKG durchzuführen. Sofern eine konkrete Person festgestellt werden kann und diese weitere Daten bei einem Anbieter speichert (z.B. bei Hosting), bittet das BKA den jeweiligen Provider in bestimmten Fällen, Daten für einen behördlichen Zugriff bereitzustellen bzw. zu sichern. Das BKA erhebe aber die Datenbestände nicht auf Grundlage des § 7 Abs. 2 BKAG, sondern beschränke sich auf die Bitte zur Vorabsicherung der Daten. Die Beschlagnahme oder Erhebung der Daten bleibe allein dem Strafverfahren bzw. bei ausländischen Ersuchen dem Rechtshilfeverfahren vorbehalten und werde nicht auf Grundlage des § 7 Abs. 2 BKAG durchgeführt.



Einstufung aufgehoben

SEITE 4 VON 14

Klare Hinweise auf strafrechtlich relevante Sachverhalte liegen als weiteres Beispiel auch in den von ST 13 oder ST 14 genannten Fällen vor, in denen die verdächtigen Personen verfassungsfeindliche Symbole nutzen oder beispielsweise konkrete volksverhetzende Formulierungen verwenden.

Teilweise war allerdings unklar, welche Straftaten Anlass einer Abfrage waren.

Dies betraf zum einen Fälle, in denen das Ersuchen ausländischer Behörden schlicht ungenau bzw. unklar gehalten war.

Beispiel ist eine Anfrage der [REDACTED] [REDACTED] ist ein [REDACTED] Controller von Geldwäscherei mit Auswirkungen auf [REDACTED]. Folgende Telefonnummern wurden im Oktober 2016 von Personen, die mit [REDACTED] in Verbindung gebracht werden, verwendet.“ Die [REDACTED] Behörde bittet das BKA um Informationen, ob die Telefonnummern bekannt sind und darum, ggf. in Erfahrung zu bringen, welchen Personen diese Telefonnummern zugeordnet sind. Weitere Informationen zum Sachverhalt oder zur strafrechtlichen Relevanz enthält das knapp gehaltene Ersuchen nicht. Insbesondere wird der Grund der Anfrage nicht deutlich. Dieser könnte sowohl in einem konkreten Strafverfahren liegen als auch in einer allgemeinen geheimdienstlichen Lageeinschätzung.

Das BKA erläuterte allgemein, dass manche Länder möglichst wenige ihrer Erkenntnisse preisgeben wollten, um Ermittlungen nicht zu gefährden. Manche Länder fragten allerdings immer zu denselben Personen an, weshalb der Verdacht naheliege, dass Geheimdienste beteiligt seien. In solchen Fällen verweigere das BKA die Antwort (siehe unten 3.).

In anderen Fällen ging es um Ersuchen, bei denen nach dem Maßstab inländischen Rechts unklar war, ob es um Straftaten oder um Extremismus unterhalb der Straftenschwelle ging.

Beispiel sind verschiedene Anfragen [REDACTED]  
[REDACTED]. Unter der Rubrik „[REDACTED]“  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Weitere Informationen zu konkreten Tatvorwürfen enthält das Schrei-





Einstufung aufgehoben

SEITE 5 VON 14

ben nicht. Als Hintergrundinformation teilten die Mitarbeiter des Referates ■ mit, die Behörden in ■ unterlägen keinem strikten Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten. ■  
■

Weiteres Beispiel ist etwa die Datenerhebung zur genutzten Telefonnummer zur Versammlung ■ an der auch „Anarchisten“ teilgenommen hätten ■. Hier sei polizeiliches Erfahrungswissen Grundlage der Datenerhebung gewesen, weil der Begriff „Anarchisten“ in ■ synonym für Gewalttäter aus dem linken Spektrum verwendet würde. Aus der Unterlage – die kein Aktenzeichen trägt – ist nicht ersichtlich, um welche konkreten Straftatbestände oder sonstigen Vorwürfe es geht. Verschiedene Teilnehmer hatten offenbar eine auf den Namen der betroffenen Person registrierte Mobilfunknummer genutzt. Zu der betroffenen Person liegen keine Staatsschutzkenntnisse vor.  
■  
■  
■

Eine Ausnahme bildete eine komplette Hausanfrage bei dem Melderegister, zur Abfrage der sonstigen Bewohner unter der Adresse eines ermittelten Verdächtigen.

Weiteres Beispiel sind Geldwäscheverdachtsanzeigen nach dem Geldwäschegesetz, die zu Anfragen beim BKA führen können.

## 2. Umfang

Soweit Telefonnummern oder IP-Adressen bekannt sind, führt das BKA Bestandsdatenabfragen nach §§ 112, 113 TKG durch. ■  
■  
■  
■

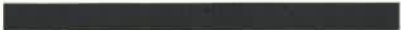
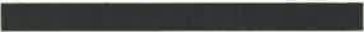
Sofern die Abfragen zu einem plausiblen Ergebnis führen, führt das BKA fallabhängig unterschiedliche weitere Schritte durch.

Teilweise führen die betreffenden Organisationseinheiten einen Dateienrundlauf durch. ■  
■

■ (auf eine nähere Darstellung wird hier verzichtet, diese bleibt der da-

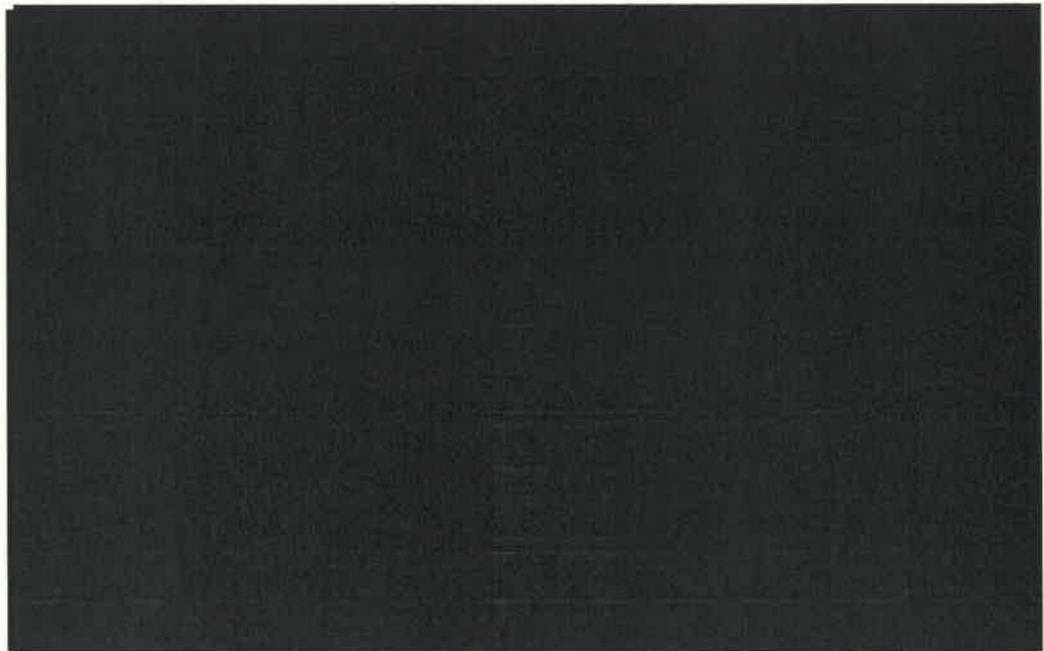


*Einstufung aufgehoben*

SEITE 6 VON 14 tenschutzrechtlichen Bewertung des VBS vorbehalten). Ggf. wird zusätzlich das Melderegister abgefragt. Dabei wird ggf. auch abgefragt,   


Oft führen die Abfragen zu Treffern, die andere Behörden – also die Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei oder die Behörden der Zollfahndung – in INPOL gespeichert haben. Dies ermöglicht weitere gezielte Nachfragen bei den jeweiligen Behörden. Weitere Nachfragen sind auch möglich, wenn eine Abfrage der Daten des Melderegisters auf einen bestimmten Wohnort der Person verweist. Dann fragt das BKA ggf. auch im jeweiligen Bundesland nach weiteren Informationen.

Die von den Ländern an das BKA zurückgelieferten Informationen waren vielfältig. Teilweise antworteten die Landesbehörden umfangreich an das BKA zurück. Dabei war nicht durchgehend klar, ob die Landesbehörden nur aufgrund der Anfrage des BKA Informationen erst erhoben hatten oder ob die Antworten lediglich aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt worden waren. Die von den Landesbehörden zurückgemeldeten Ergebnisse betrafen zudem Sachverhalte von unterschiedlichem Gewicht. Teilweise betrafen sie Personen, die nicht als Beschuldigte, sondern allenfalls als Zeugen oder Kontaktpersonen in Betracht kommen. Beispiel:





Einstufung aufgehoben

SEITE 7 VON 14

Der weitere Bearbeitungsweg ist unterschiedlich, je nach Organisationseinheit und Fallgestaltung.

[REDACTED]

### 3. Weitere Verarbeitung und Übermittlung

Vielfach werden die Sachverhalte weiter aufbereitet, insbesondere wenn es darum geht, Anfragen ausländischer Behörden zu bearbeiten oder wenn dies für das BKA als Zentralstelle relevant ist.

In anderen Fällen erfolgt eine zügige Abgabe an andere Stellen. Dies war insbesondere in den von Referat SO 42 (Cybercrime) betrachteten Fällen der Fall. Dort ist die Bearbeitung zügig an die jeweils zuständige Polizeibehörde der Länder abgegeben worden, sobald dies aufgrund der Zuordnung der IP-Adresse zu einer Person möglich war. SO 42 ist oft Anlaufstelle für Fälle, die keinem Bundesland sicher zugeordnet werden können, weil nur eine IP-Adresse bekannt ist. Dann trifft das Referat als erste Anlaufstelle eine Zuordnung. Dies betrifft zuweilen auch Sachverhalte der Gefahrenabwehr, z.B. in Fällen von Suizid-Androhungen.

Keine plausiblen Ergebnisse und damit kein weiterer Ermittlungsansatz liegen vor, wenn etwa [REDACTED]

[REDACTED]

Teilweise habe ich Antwortschreiben vorgefunden, in denen die Antwort zunächst verweigert und um ergänzende Informationen gebeten wird. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] in dem das BKA insbesondere um Angabe eines konkreten verfolgten Straftatbestandes und des zugrundeliegenden Sachverhaltes bittet. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



*Einstufung aufgehoben*

#### 4. Dokumentation

Die Dokumentation ist nicht einheitlich, sondern jede Organisationseinheit entscheidet selbst, in welcher Weise sie Datenerhebungen dokumentiert. Auch die Aussonderungsprüffristen sind höchst unterschiedlich. So habe ich 10 Jahre als Standard bei SO32 festgestellt und 2 Jahre bei SO42. Teilweise wird das VBS durchgehend genutzt (so z.B. im Referat SO 32). In anderen Referaten wird das Referatslaufwerk genutzt, also ein Windows-Verzeichnis im BKA-Hausnetz. Akten wurden mir nicht vorgelegt. Notiert werden die erhobenen Daten also lediglich elektronisch, entweder im VBS oder als einfache Word- oder pdf-Datei.

Für die datenschutzrechtliche Kontrolle war es nicht möglich, eine eigene Auswahl der zu kontrollierenden Datensätze zu treffen. Die Dokumente zu Datenerhebungen sind unterschiedlich bezeichnet, weshalb eine Recherche nach Dateinamen nicht dazu führen kann, entsprechende Sachverhalte aufzufinden. Eine zentrale Protokollierung oder Dokumentation zu Datenerhebungen nach § 7 BKAG existiert nicht.

## **II. Bewertung**

Rechtsgrundlage der Datenerhebungen ist § 7 Abs. 2 bis 7 BKAG. Dessen Voraussetzungen hat das BKA im Wesentlichen eingehalten. Problematisch waren aber teilweise die Datenerhebungen, die auf Anfragen ausländischer Behörden folgten.

### 1. Anlässe

Anders als die Generalklauseln in den Landespolizeigesetzen oder in § 29 Abs. 1 S. 1 BPolG knüpft § 7 Abs. 2 BKAG nicht an eine konkrete Aufgabe zur Gefahrenabwehr an, sondern vielmehr nur an die Aufgabe der Zentralstelle. Innerhalb dieser Aufgabe verlangt die Vorschrift keinen konkreten Anlass für Datenerhebungen. Gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 BKAG müssen die Daten lediglich der „Ergänzung vorhandener Sachverhalte“ oder „sonst zu Zwecken der Auswertung“ (nach §§ 9, 10 i.V.m. § 2 Abs. 6 BKAG n.F. darüber hinaus Analysen u.a.) dienlich sein.

Die Zentralstellenaufgabe ist abstrakter als die sonst von Polizeibehörden wahrgenommenen Aufgaben. Sie umfasst – unabhängig von der konkreten Zuständigkeit zur Abwehr bestimmter Gefahren – allgemeine Tätigkeiten der Gefahrenvorsorge und der vorbeugenden Straftatenbekämpfung. Sie beschränkt sich also nicht darauf,





Einstufung aufgehoben

SEITE 9 VON 14

konkrete Gefahren abzuwehren oder aktuelle Strafverfahren durchzuführen (Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, Mannheim 2009, S. 22).

Der Begriff und Umfang der Zentralstellenaufgabe ist nur sehr vage definiert. § 7 Abs. 2 S. 1 BKAG verweist auf § 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG, der seinerseits auf § 2 Abs. 1 BKAG Bezug nimmt.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG hat das BKA „alle Informationen zu sammeln und auszuwerten“, die erforderlich sind, um die Polizeibehörden des Bundes und der Länder gemäß § 2 Abs. 1 BKAG bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung zu „unterstützen“. Gesetzlich normiert sind als Unterstützungsbefugnisse die zentrale Datenhaltung (§§ 7 bis 13 BKAG), die internationale Zusammenarbeit (§§ 14 bis 15a BKAG) sowie Unterstützung und Koordination bei der Strafverfolgung (§§ 16 bis 20 BKAG).

Entsprechend dieser Koordinierungsaufgabe waren die Datenerhebungsbefugnisse in § 7 BKAG ursprünglich darauf beschränkt, Daten bei öffentlichen Stellen, insbesondere Polizeidienststellen zu sammeln, um diese – ggf. in Zentralstellendateien – zusammenfassen und im polizeilichen Verbund an die zuständigen Behörden steuern zu können. Die Befugnis, Daten bei privaten Dritten erheben zu können, wurde erst später mit den Terrorismusbekämpfungsgesetzen hinzugefügt.

Angesichts dieser niedrigen Erhebungsschwelle boten auch die beim BKA in der Kontrolle konkret geprüften Fälle im Wesentlichen einen hinreichenden – also gesetzeskonformen – Anlass für die jeweiligen Datenerhebungen.

Soweit der Anlass einem Anfangsverdacht nach der StPO entsprach, war die weitere Datenerhebung aus meiner Sicht unproblematisch. Dies war in den meisten Fällen gegeben. Dann führt § 7 Abs. 2 BKAG letztlich nur dazu, dass das BKA trotz der vorrangigen Zuständigkeit der Landesbehörden eine erste koordinierende Tätigkeit ausüben kann und dem Verlust wichtiger Informationen – die ansonsten über §§ 161, 163 StPO oder andere strafprozessuale Vorschriften erhoben werden können – vorbeugen kann. Konkret ging es vor allem um [REDACTED] und teilweise um die Frage, welche Stelle einen Fall weiter bearbeitet. Dies entspricht der Koordinierungsaufgabe als Kern der Zentralstellenfunktion. Dies gilt auch, soweit das BKA mit der Vorabsicherung auf § 67 IRG gestützte Beschlagnahmen ergänzte.

Soweit der Anlass deutlich darunter lag – [REDACTED] – ist eine engere Auslegung des § 7 Abs.



Einstufung aufgehoben

SEITE 10 VON 14

2 BKAG geboten. In den Fällen der „extremistischen Vereinigung“ war in der Kontrolle nicht durchgehend ersichtlich, welche strafbare Tat konkret verfolgt werden sollte. Unklar war teilweise der Bezug zu Einzelpersonen. So war im Falle der [REDACTED] Anfrage nicht deutlich, welche Rolle den Anschlussinhabern – ggf. auch nur auf der Basis einer auf tatsächlichen Anhaltspunkten gegründeten Verdachtslage – zugerechnet wurde. Angesichts der Aufgabe der Straftatenverfolgung sollte zumindest ein Bezug zu einem konkreten Straftatverdacht dokumentiert sein. Beispiel dafür ist auch der Fall der [REDACTED] Versammlung. Dort fehlte ebenfalls ein – konkreter – Tatvorwurf. Nach meinem Eindruck ging es hier vielmehr darum, – allgemein – Netzwerke beteiligter Personen zu einer Szene zu eruieren. Derartige Ermittlungen lässt das Gesetz jedoch auf polizeilicher Seite nicht unabhängig von einem Tatvorwurf oder einer hinreichend konkretisierten Gefahrenlage zu.

Die Bestandsdaten zu einem weiten Umkreis abzufragen, wie in dem o.g. Beispiel [REDACTED], ist datenschutzrechtlich unzulässig. Hier ist es insbesondere fragwürdig, ob ein Anfangsverdacht diese umfangreiche Datenerhebung stützt. Das schien in der Kontrolle jedoch ein Einzelfall zu sein, weshalb ich insoweit von einer formellen Beanstandung absehe. In diesem Fall ist auch die lange Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren sehr fragwürdig.

In diesen Fällen empfehle ich, künftig bereits auf der Ebene der Datenerhebung zurückhaltender vorzugehen, nicht erst auf der Ebene der an die Datenerhebung anschließenden Datenübermittlung. Die Datenerhebung benötigt als solche bereits auf eine hinreichende Tatsachengrundlage gestützte Anhaltspunkte, die sich auf einen konkreten Straftatenvorwurf oder eine Gefahr beziehen müssen.

## 2. Umfang

Welche Daten für die Koordinierung erforderlich sind, bestimmt das Gesetz nicht näher. Durch den Verweis auf § 2 BKAG stellt § 7 Abs. 2 BKAG darauf ab, die Polizeibehörden der Länder zu „unterstützen“. Im Ergebnis begrenzt § 7 Abs. 2 BKAG deshalb nur wenig, welche Daten das BKA aufgrund dieser weiten Anlasssschwelle (dazu 1.) erheben darf. Dies wirft aus meiner Sicht erhebliche verfassungsrechtliche Fragen auf (kritisch etwa Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, Mannheim 2009, S. 23). Zu Recht wird deshalb betont, die Generalklausel zur Datenerhebung für Zwecke der Zentralstelle sei zu weit und zu pauschal, um schwerer wiegende Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Die Praxis muss sich deshalb auf weniger schwer wiegende Grundrechtseingriffe beschränken und dies beim Umfang der Datenerhebung berücksichtigen.



Einstufung aufgehoben

SEITE 11 VON 14

Das BKA selbst hat auf Grundlage des § 7 Abs. 2 – 7 BKAG in erster Linie Bestandsdaten zu Telekommunikationsanschlüssen und dynamischen IP-Adressen abgefragt. Es handelte sich insoweit zumeist um Fälle, in denen ein strafprozessualer Anfangsverdacht vorlag (siehe oben).

Soweit es Ziel der Maßnahme war, koordinierend den Sachverhalt an eine Landesbehörde zu verweisen, beschränkte sich das BKA weitgehend darauf, die Bestandsdaten zu dem Anschluss oder der IP-Adresse zu ermitteln. Dadurch konnte das BKA den Fall einer Zuständigkeit zuordnen und diesen als Zentralstelle abschließen. Damit bewegt es sich auch bei enger Auslegung im Rahmen des § 7 Abs. 2 – 7 BKAG. Die Datenerhebung umfasst in diesen Fällen insbesondere nicht umfangreiche Ermittlungen, wie sie für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren typisch sind und ersetzt diese also nicht. Vielmehr werden insoweit nur die Daten erhoben, die als erster Anknüpfungspunkt erforderlich sind.

Bei Anfragen ausländischer Behörden ging die Tätigkeit des BKA in den geprüften Fällen über die bloße Bestandsdatenabfrage hinaus. Soweit das BKA weitere Nachfragen bei anderen Polizeibehörden stellt, ist dies nicht zu beanstanden, sofern dies dazu dient, die vorhandenen polizeilichen Informationen zusammenzutragen. Dies entspricht insofern dem Zweck der Vorschrift. Dieser will es dem BKA erlauben, als koordinierende Zentralstelle tätig zu werden, was den Informationsaustausch einschließt.

Nach dem ersten Eindruck in der Kontrolle liefern die Behörden der Länder nicht nur Informationen zurück, die ohnehin bei ihnen vorhanden sind. Vielmehr war unklar, ob diese zumindest in Einzelfällen – dem ersten Anschein nach – mit weiteren Ermittlungen den Anfragen des BKA nachgehen. Beispiel ist etwa das vom Land [REDACTED] gelieferte Foto zu einer polizeilich bislang nicht in Erscheinung getretenen Person. Auf § 7 Abs. 2 BKAG kann dies nicht mehr gestützt werden. Ob dies nach dem jeweiligen Landesrecht datenschutzrechtlich zulässig ist, vermag ich hier mangels Zuständigkeit nicht bewerten. Ich beabsichtige jedoch, die zuständigen Landesbeauftragten für Datenschutz hierüber zu informieren.

Darüber hinaus waren die gelieferten Daten von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlichem Gewicht. So wäre es datenschutzrechtlich problematisch, etwa die Daten zu Anzeigeerstatern, Geschädigten etc. an eine ausländische Behörde zu übermitteln, wenn diese nur allgemein nach Kontakten zu einer bestimmten Person gefragt hat (z.B. in den oben erwähnten Fällen der Frage nach Kontakten eines



Einstufung aufgehoben

SEITE 12 VON 14

„Geldwäschers“ oder zu Mitgliedern einer „extremistischen Vereinigung“). Etwas anderes könnte gelten, wenn die ausländische Behörde nähere Informationen mitteilt, wonach genau gesucht wird und diese Informationen die Übermittlung im Einzelfall nach den Vorgaben des § 14 BKAG rechtfertigen. Ein Austausch von Informationen „ins Blaue hinein“ wäre jedoch unzulässig.

Allerdings darf der informationelle internationale Austausch zwischen Polizeibehörden – hier in der Kombination aus Anfrage, darauf bezogen zielgerichteter Erhebung und anschließender Rückübermittlung der Ergebnisse – nicht strafprozessuale Rechte der Betroffenen beeinträchtigen. Insbesondere wäre eine Umgehung der insoweit vorrangigen Regelungen zur internationalen Rechtshilfe nicht zulässig. Keine Umgehung dieser Regeln sehe ich allerdings in der Praxis, zunächst mit geringgradigen Eingriffen auf eine Sicherung von Beweismitteln hinzuwirken, die dann ggf. nach richterlicher Prüfung nach den Regeln der Rechtshilfe erhoben und ausgetauscht werden.

### 3. Weitere Verarbeitung und Übermittlung

Aufgrund des Sachzusammenhanges in den angesehenen Fällen zu allgemein gehaltener Anfragen tendiert das BKA offenbar dazu, erst nach einer Konkretisierung durch die ausländische Behörde Daten zu übermitteln. Es scheint sich aber insoweit noch keine vereinheitlichte Verwaltungspraxis gebildet zu haben. Im genannten Fall [REDACTED] stand etwa zum Zeitpunkt des datenschutzrechtlichen Kontrollbesuches die Antwort noch aus. Das zur Erhebung Gesagte gilt an dieser Stelle entsprechend. Ohnehin sind die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 BKAG zu beachten, auf die an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen wird, weil dies Gegenstand einer eigenständigen Kontrolle wäre. Ein zu begrüßender gangbarer Weg ist die konkrete Nachfrage bei den anfragenden Behörden insbesondere zu konkreter Straftat und zugrundeliegendem Sachverhalt wie im genannten Beispiel (ST 14).

### 4. Dokumentation

Bei der Dokumentation der Datenerhebungen besteht ebenfalls keine einheitliche Behördenpraxis. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf.

Anders als im Strafverfahren richtet sich die Dokumentation der Datenerhebung nicht nach den Vorgaben für den Strafprozess. Das entbindet die Behörden allerdings nicht davon, diese nach den Regeln ordnungsgemäßer Aktenführung zu dokumentieren. Diese Dokumentationspflicht ist als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips unab-





Einstufung aufgehoben

SEITE 13 VON 14

dingbar, da sonst keine hinreichende gerichtliche oder datenschutzrechtliche Überprüfung möglich ist (siehe dazu im Einzelnen VG Wiesbaden, Urteil vom 28.12.2016 – 6 K 332/16.WI, ZD 2017, 448). Es ist sicherzustellen, dass sich die Datenerhebungen – insbesondere für den Zweck der datenschutzrechtlichen Kontrolle – auch erschließen lassen. Nicht akzeptabel ist es, wenn erhobene Informationen lediglich auf Referatslaufwerken gespeichert werden. Eine ordnungsgemäße Dokumentation setzt zudem eine systematische Registrierung einschließlich der Vergabe von Aktenzeichen voraus. Unterlagen über Grundrechtseingriffe sind stets aktenrelevant.

Eine Ablage auf den Gruppenlaufwerken erfüllt die Dokumentationsanforderungen nicht. Für künftige Kontrollen behalte ich mir eine formelle Beanstandung gemäß § 25 BDSG vor.

Ob und inwieweit die Ablage im VBS den Anforderungen gerecht wird, ist nicht Gegenstand dieser Kontrolle, sondern ist in der parallelen Untersuchung des VBS zu erörtern. Zu den Anforderungen hat das VG Wiesbaden jüngst entschieden (siehe oben).

Ich empfehle dringend, die Dokumentation zu verbessern. Da die Zentralstellentätigkeit mit § 7 BKAG eigenständige Grundrechtseingriffe vorsieht, müssen die allgemeinen Anforderungen an die Dokumentation behördlichen Handelns eingehalten werden. Diese müssen auch den üblichen Mindestanforderungen an die Beweis- und Manipulationssicherheit genügen und dürfen insofern die Qualität herkömmlicher Akten nicht unterschreiten (Authentizität und Integrität). Dies gilt umso mehr in Fällen polizeilicher Vorfeldermittlung, bei denen die Dokumentation allein in polizeilichen Händen liegt (vgl. Kölbel in: Münchener Kommentar zur StPO, 1. Auflage 2016, § 160 Rn. 15).

Aus datenschutzrechtlicher Perspektive wäre zudem eine zentrale Protokollierung oder Dokumentation sinnvoll, die allerdings gesetzlich nicht ausdrücklich gefordert ist.



Einstufung aufgehoben

**C. Ergebnis und Zusammenfassung:**

Die Kontrolle führte nicht zu einer Beanstandung gemäß § 25 BDSG. Ich bitte aber, die oben genannten Empfehlungen zu berücksichtigen.

Ich bitte Sie um Stellungnahme innerhalb von acht Wochen nach Erhalt dieses Berichtes.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Jürgen H. Müller

2) Frau Waldhaus, Herr Kugelmeier, Herr Richter v.A. m.d.B. um Mitzeichnung (elektr. erfolgt)