

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG

### Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (NKR-Nummer 3870, BMI)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	Kein Erfüllungsaufwand
<b>Wirtschaft</b>	Für die Wirtschaft entsteht durch die Einführung der Regelung zur Postbeschlagnahme marginaler Erfüllungsaufwand. Es ist von wenigen Einzelfällen auszugehen.
<b>Verwaltung</b>	
<b>Bund</b>	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 68 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 410 Mio. Euro
<b>Länder</b>	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Den Ländern entsteht Erfüllungsaufwand durch die angestrebte Vereinheitlichung der bestehenden INPOL-Verbundsysteme. Mangels Vorliegen eines Umsetzungskonzepts für das neue INPOL-Verbundsystem konnte der voraussichtliche Aufwand für die Länder noch nicht ermittelt werden. Das Ressort hat dem NKR die Nachermittlung des Aufwands bis Mai 2018 zugesichert.
<b>Weitere Kosten</b>	Bei der Justiz entstehen für den neu eingeführten Richtervorbehalt einmalige Verwirklichungskosten in Höhe von 28.000 Euro und jährliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 544.000 Euro.
<b>„One in one out“-Regel</b>	Für die Wirtschaft entsteht durch die Einführung der Regelung zur Postbeschlagnahme marginaler Erfüllungsaufwand. Es ist von wenigen Einzelfällen auszugehen.
<b>1:1-Umsetzung von EU-Recht</b>	Es liegen dem NKR keine Anhaltspunkte dafür vor, dass über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.

<p><b>Evaluierung</b></p>	<p>Dieses Regelungsvorhaben wird spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten hinsichtlich des mit dem Vorhaben verbundenen Erfüllungsaufwands, auch in den Ländern, evaluiert. Dabei wird die Bundesregierung untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand für die Anpassung der IT-Landschaft sowie die Umsetzung der Datenschutzanforderungen entwickelt hat und ob die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Die Evaluierung wird die Frage nach unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie nach der Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen einschließen.</p>
<p>Die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben ist unvollständig und entspricht teilweise nicht den Anforderungen an eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung:</p> <p>Der Großteil der geschätzten Erfüllungsaufwandskosten resultiert aus dem Neuaufbau des INPOL-Systems beim Bundeskriminalamt (BKA), für das derzeit noch kein Umsetzungskonzept vorliegt. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Länder erarbeitet dieses derzeit. Das Umsetzungskonzept soll bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes im Mai 2018 vorliegen. Den am polizeilichen Informationsverbund Beteiligten – auf Seiten des Bundes der Bundespolizei und der Zollverwaltung sowie den Ländern – entsteht durch die Anpassung bestehender Schnittstellen zu der IT-Architektur des Bundeskriminalamts Erfüllungsaufwand. Das Fehlen eines Umsetzungskonzepts führt dazu, dass Schätzungen des Erfüllungsaufwands für etwaige Anpassungen zum derzeitigen Zeitpunkt nicht möglich sind. Insbesondere kann nicht eingeschätzt werden, ob bestehende Schnittstellen nach einer technischen Anpassung weiterverwendet werden können oder ob sie gänzlich neu entwickelt werden müssen.</p> <p>Da das Ressort dem NKR die Nachermittlung des Erfüllungsaufwands für die Anbindung der Zollverwaltung, der Bundespolizei sowie für die Länder bis zum Inkrafttreten des Gesetzes im Mai 2018 zugesichert hat, erhebt der NKR in diesem Ausnahmefall keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf.</p>	

## **II. Im Einzelnen**

Der Gesetzentwurf passt das bestehende Bundeskriminalamt-Gesetz (BKAG) an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 20. April 2016 und die Vorschriften zum Datenschutz, welche der Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen dienen, an.

Bei der Umsetzung orientiert sich der Gesetzentwurf an drei wesentlichen Zielen:

- der Stärkung des Datenschutzes,
- der Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Polizeibehörden in Europa
- und der Modernisierung des BKA als Zentralstelle, unter anderem nach dem Vorbild Europols.

Im Wesentlichen geht es um Regelungen zur Erhebung von Daten, die durch den Einsatz verdeckter Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus erlangt wurden. Geändert werden unter anderem die Voraussetzungen:

- zur Anordnungsbefugnis,
- zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung,
- zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern,
- zur aufsichtlichen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle
- und zu Löschungspflichten.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 20. April 2016 führt als Grundsatzurteil zum polizeilichen Datenschutz die bisherige Rechtsprechung zu den einzelnen verdeckten Ermittlungsbefugnissen zusammen, legt übergreifende Prinzipien fest, entwickelt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Zweckbindung und Zweckänderung von Daten fort und trifft Aussagen zur Übermittlung von Daten an öffentliche Stellen im Ausland.

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere ausgeführt, dass sich die Anforderungen an die Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung richten und sich die Verhältnismäßigkeitsanforderungen für eine solche Zweckänderung am Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung zu orientieren haben. „Danach muss die neue Nutzung der Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts dienen, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten“ (vergleiche BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016, Leitsätze). Auch die Übermittlung von Daten an öffentliche Stellen im Ausland unterliegt diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

Mit Blick auf den Erfüllungsaufwand ist wesentliche Folge aus den gerichtlichen und europarechtlichen Anforderungen ein Neuaufbau des polizeilichen Informationsverbundsystems INPOL. In diesem System sind das Bundeskriminalamt, alle Polizeien der Länder, der Zoll und die Bundespolizei in einem Verbundsystem mit ihren Systemen eingebunden.

Das bestehende System erfüllt die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den Datenschutz nicht mehr und erlaubt unter den neuen Vorgaben keinen medienbruchfreien Austausch von Datenbeständen zwischen Bund und Ländern. Deshalb ist es neben der Stärkung des Datenschutzes auch ein wesentliches Ziel des Gesetzes, den Datenaustausch zwischen den Behörden des Bundes und der Länder mit dem neuen INPOL-System zu verbessern. Aus dem Aufbau des neuen Systems resultiert der größte Kostenfaktor hinsichtlich des Erfüllungsaufwands.

Zudem führt der Gesetzentwurf eine Vorschrift zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus ein (so genannte „elektronische Fußfessel“).

## **II.1. Erfüllungsaufwand**

### **II.1.1. Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### **II.1.2. Wirtschaft**

Der Gesetzentwurf enthält eine Mitwirkungspflicht für Unternehmen, die geschäftsmäßig Post- oder Telekommunikationsdienste erbringen, unter bestimmten Umständen Postsendungen und Telegramme an das Bundeskriminalamt herauszugeben. Hier ist von wenigen Einzelfällen und insoweit marginalen Kosten auszugehen.

## II.1.3. Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)

### II.1.3.1. Bund

#### **1. Bundeskriminalamt**

Dem Bundeskriminalamt entsteht durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 Erfüllungsaufwand. Dieser resultiert im Wesentlichen aus der erforderlichen Anpassung der IT-Landschaft (INPOL), der Erweiterung datenschutzrechtlicher Prüfschritte, insbesondere im internationalen Schriftverkehr, der Beachtung neudefinierter Datenschutzgrundsätze, insbesondere erweiterter Protokollierungs- und Dokumentationsverpflichtungen, erforderlichen Datenschutzfolgeabschätzungen und der Berücksichtigung erweiterter Betroffenenrechte. Weiterer Mehraufwand entsteht durch den Ausbau der Zentralstellenfunktion und die Erweiterung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes, wie dem möglichen Schutz von Hilfsorganen des Deutschen Bundestages.

Daraus resultiert für das Bundeskriminalamt insgesamt ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 401 Mio. Euro im Zeitraum 2017 bis 2021.

Tabelle: **Einmaliger Erfüllungsaufwand für die Jahre 2017 bis 2021**

<b>Jahr</b>	<b>Kosten für IT-Anpassungen</b>	<b>Personal und Sachkosten</b>
2017	27.300.000 Euro	29.378.000 Euro
2018	73.400.000 Euro	29.378.000 Euro
2019	94.200.000 Euro	29.378.000 Euro
2020	38.400.000 Euro	29.378.000 Euro
2021	20.400.000 Euro	29.378.000 Euro

Ab 2022 – nach Aufnahme des Wirkbetriebes der neuen IT-Architektur – fallen jährlich Betriebskosten (Wartung, Pflege, Support, et cetera) in Höhe von rund 33 Millionen Euro sowie Personalkosten in Höhe von 29,3 Mio. Euro an.

*Im Einzelnen zum Aufwand des Bundeskriminalamtes (BKA):*

#### a) Anpassung der IT Landschaft des BKA

Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung bedingt eine Modernisierung der IT-Architektur des BKA. Auch der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung muss in den IT-Systemen des BKA abbildbar sein. Eine Ergänzung und Erweiterung der bestehenden IT-Architektur ist technisch nicht oder nur mit unververtretbarem wirtschaftlichen Aufwand realisierbar. Insbesondere die vorgegebene Abkehr von der aktuellen statischen Dateienlandschaft hin zu einer dynamischen und aufgabenbezogenen Zugriffsverwaltung ist auf Basis der aktuellen INPOL-Architektur nicht umsetzbar.

Ein wesentlicher Aspekt der Modernisierungsbestrebung stellt die Bereitstellung eines einheitlichen Verbundsystems mit zentraler Datenhaltung im BKA dar, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben auch für die Polizeien des Bundes und der Länder effektiv erfüllen zu können. Der Datenbesitz und damit die Verantwortung für die Daten verbleiben weiterhin bei den entsprechenden Polizeien des Bundes und der Länder.

Durch die Anpassung der IT-Landschaft entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 249,6 Millionen Euro und jährlicher Personal- und Sachaufwand in Höhe von 10,9 Millionen Euro. Als Zeitraum für die Erneuerung der INPOL-Systemlandschaft werden circa fünf Jahre geschätzt. Nach Aufnahme des Wirkbetriebes der neuen IT-Architektur entstehen jährliche Betriebskosten durch Wartung, Pflege, Support, et cetera in Höhe von rund 33 Millionen Euro.

#### b) Kernbereichsschutz

Das Bundesverfassungsgericht trifft in seinem Urteil vom 20. April 2016 detaillierte Vorgaben für den Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung und weitet den Richtervorbehalt aus. Insbesondere aus der Verpflichtung, sämtliche Erkenntnisse aus Onlinedurchsuchungen und Wohnraumüberwachungen dem anordnenden Gericht vorzulegen, muss sichergestellt werden, dass Daten unverzüglich dem anordnenden Gericht vorgelegt werden, damit dieses über die Verwertbarkeit oder Löschung der Daten entscheiden kann. Dies erfordert eine systematische Erweiterung und Weiterentwicklung der bislang zur Durchführung von Maßnahmen genutzten Systeme. Dadurch entstehen einmalige Verwirklichungskosten in Höhe von 42.000 Euro und jährliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 230.000 Euro.

#### c) Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung

Durch den für alle Datenverarbeitungen und -übermittlungen geltenden Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung werden beim polizeilichen Handeln eingehendere datenschutzrechtliche Prüfschritte erforderlich. Dadurch wird, insbesondere beim internationalen Informationsaustausch, Mehraufwand generiert, wodurch einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 128.000 Euro und jährlicher Personal- und Sachaufwand in Höhe von 2,5 Millionen Euro entstehen. Das betrifft insbesondere den Bereich der internationalen Fahndung, und hier speziell die INTERPOL-Personenfahndung, die einen wesentlichen Baustein und entscheidenden Beitrag für die Bekämpfung ausländischer terroristischer Gewalttäter darstellt.

#### d) Erhöhung der Datenschutzerfordernisse

Sowohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20. April 2016 als auch die Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 geben insbesondere bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen umfangreiche Protokollierungs- und Dokumentationsverpflichtungen vor. Dadurch entstehen einmalige Verwirklichungskosten in Höhe von 364.000 Euro und jährliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 5,9 Millionen Euro.

#### e) Ausbau der Zentralstelle

Die Harmonisierung und Standardisierung der Informationsverarbeitung verlangt eine modernisierte Zentralstelle. Hierzu soll das Bundeskriminalamt mit seiner bereits originär definierten Position als Zentralstelle ertüchtigt werden. Der Gesetzentwurf sieht zudem den Ausbau der Analysefähigkeiten des BKA als zentralem Dienstleister für die Polizeien des Bundes und der Länder vor. Aus dieser Aufgabe ergibt sich ein personeller Mehraufwand für die neu zu erstellenden Analysen und Lageberichte. Hier entstehen einmalige Verwirklichungskosten in Höhe von 3,6 Millionen Euro und jährliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 9,9 Millionen Euro.

#### f) Aufwand beim BKA durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung (so genannte elektronische Fußfessel)

Dem Bundeskriminalamt entsteht weiterhin Erfüllungsaufwand durch die neue Vorschrift zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (so genannte elektronischen Fußfessel) zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

Die Kosten für ein vergleichbares System, das von den Justizbehörden für die Überwachung von Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68a StPO) eingesetzt wird, belaufen sich auf jährlich 1,2 Millionen Euro für den Betrieb einer gemeinsamen Überwachungsstelle. Darin enthalten sind die Personalkosten für 16 Mitarbeiter im Schichtdienst.

Zusätzlich zu diesen Kosten kommen pro überwachter Person einmalige Kosten in Höhe von 170 Euro für die Fußfessel und monatliche Kosten in Höhe von 500 Euro für die Überwachung der Person, inklusive der Kosten für das Anbringen und Lösen der Fußfessel.

Ob diese Beträge auf das Bundeskriminalamt übertragen werden können, ist aufgrund fehlender Erkenntnisse über die technische Realisierung und die praktische Ausgestaltung der Überwachung der relevanten und fehlender Erkenntnisse, in wie vielen Fällen eine Überwachung per elektronischer Fußfessel praktisch in Frage kommt und über welchen Zeitraum, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

### **2. Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat mitgeteilt, dass insbesondere die Kontrolle der verdeckten Ermittlungsmaßnahmen sowie die aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts notwendige quantitative Ausweitung von Kontrollen zu einem Mehrbedarf an Personalmitteln von 18 Stellen im höheren Dienst und 23 Stellen im gehobenen Dienst führe, woraus Erfüllungsaufwand in Form von jährlichen Personal- und Sachkosten in Höhe von rund 3,8 Millionen Euro entsteht.

### **3. Bundesamt für Verfassungsschutz**

Für Personen, die für das Bundeskriminalamt tätig werden, soll nach diesem Gesetz eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchgeführt werden. Dadurch entsteht dem durchführenden Bundesamt für Verfassungsschutz einmaliger Erfüllungsaufwand für die rückwirkende Sicherheitsüberprüfung von circa 1.300 Personen in Höhe von 37.900 Euro und jährlicher Erfüllungsaufwand für die Sicherheitsüberprüfung von circa 200 Personen in Höhe von 12.000 Euro.

### **4. Zollverwaltung und Bundespolizei**

Der am polizeilichen Informationsverbund beteiligten Bundespolizei und der Zollverwaltung kann gegebenenfalls durch die Anpassung bestehender Schnittstellen zu der IT-Architektur des Bundeskriminalamtes Erfüllungsaufwand entstehen.

Zur Größenordnung liegen bei der Zollverwaltung Erfahrungswerte zum Aufwand der Anbindung an den Polizeilicher Informations- und Analyseverbund (PIAV) vor. Die Entwicklung der derzeitigen Schnittstelle zwischen der IT der Zollverwaltung und der IT des Bundeskriminalamtes hat circa 4,6 Millionen Euro gekostet. Hinzu kam ein Personalaufwand auf Seiten der Zollverwaltung für die Begleitung der Entwicklung in Höhe von rund 200.000 Euro pro Jahr für zwei Dienstposten. Es ist davon auszugehen, dass auf Seiten der Zollverwaltung für eine Neuentwicklung der Schnittstelle zumindest Kosten in gleicher Höhe (insgesamt 5,2 Millionen Euro) entstehen werden.

#### II.1.3.2. Länder

In den Ländern wird insbesondere aufgrund der erforderlichen Einführung neuer beziehungsweise der Änderung bestehender IT-Verfahren Erfüllungsaufwand entstehen.

Durch die angestrebte Vereinheitlichung der bestehenden INPOL-Verbundsysteme werden die Länder entlastet. Aufgrund des unterschiedlichen Ausbaustandes und noch ausstehender Entscheidungen der Länder über die Art der Anbindung und den Umfang der Nutzung von Serviceleistungen des BKA (zum Beispiel Auflegen eines einheitlichen Fallbearbeitungssystems) ist es in diesem Ausnahmefall nachvollziehbar, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Abschätzung des Aufwands noch nicht möglich ist. Das Ressort hat die Nachermittlung des Erfüllungsaufwands für die Länder bis Mai 2018 zugesichert.

## **II.2. Weitere Kosten**

Mit der Einführung des Richtervorbehalts für verdeckte Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus ist eine 24/7 Erreichbarkeit des für das Bundeskriminalamt zuständigen Richters erforderlich. Ein weiterer Mehraufwand entsteht für das Gericht durch die erhöhten Anforderungen an den Kernbereichsschutz bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen. Bei verdeckten Überwachungsmaßnahmen der Informationstechnik, Telekommunikation oder des Wohnraums, besonderen Mitteln der Datenerhebung und der Onlinedurchsuchung zur Gefahrenabwehr sieht das Gesetz vor, die so gewonnenen Erkenntnisse sofort dem Gericht vorzulegen, welches unverzüglich über die Verwertung oder Löschung zu entscheiden hat. Zur Abwicklung des dabei anfallenden Geschäftsverkehrs muss eine Geschäftsstelle eingerichtet werden.

Dem Amtsgericht Wiesbaden als für den Sitz des Bundeskriminalamtes zuständigem Gericht entsteht durch diese Anforderungen ein Mehrbedarf an Amtsrichtern in Höhe von 5 Stellen und von Justizfachwirten in Höhe von 2 Stellen. Durch diesen Personalmehrbedarf entstehen einmalige Kosten in Höhe von 28.000 Euro und jährlicher Personal- und Sachaufwand in Höhe von 544.000 Euro.

## **III. Beschluss**

Da das Ressort dem NKR die Nachermittlung des Erfüllungsaufwands für die Anbindung der Zollverwaltung, der Bundespolizei sowie für die Länder bis zum Inkrafttreten des Gesetzes im Mai 2018 zugesichert hat, erhebt der NKR in diesem Ausnahmefall keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann  
Berichterstatlerin

### **Verzeichnis der Abkürzungen**

24/7 (Erreichbarkeit) .....täglich 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche (Erreichbarkeit)

BKA .....Bundeskriminalamt

BKAG .....Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Artikel 1 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten) (Bundeskriminalamtgesetz)

BMI .....Bundesministerium des Innern

BVerfG .....Bundesverfassungsgericht

Datenschutz-Richtlinie.....Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

EU .....Europäische Union

INPOL-System.....Polizeiliches Informationsverbundsystem

INTERPOL.....Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (International Criminal Police Organization)

IT .....Informationstechnik

Mio.....Millionen

NKR.....Nationaler Normenkontrollrat

NKRG .....Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

PIAV .....Polizeilicher Informations- und Analyseverbund

StPO.....Strafprozessordnung