

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

An den Deutschen Bundestag

Sekretariat PA 4 Innenausschuss
z.Hd. Herrn Oberregierungsrat Daniel Kruppert

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Der Bundesvorsitzende

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow
Funktion: Bundesvorsitzender

E-Mail: dirk.peglow@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 17.04.2024

Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK) zum Antrag der Fraktion CDU/CSU Handlungsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden sichern – Entscheidung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bezüglich der polizeilichen Analyse-Software Bundes-VeRA revidieren, Drucksache 20/9495

Sehr geehrte Abgeordnete,
sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem Antrag der Fraktion von CDU/CSU für den Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK) Stellung nehmen zu dürfen, den wir ausdrücklich begrüßen.

Voranstellen möchten wir, dass Entscheidungen zum Einsatz von Analyseplattformen bei den Polizeibehörden den dringenden Bedarfen der Ermittlerinnen und Ermittler entsprechen und produktneutral erfolgen müssen. Zugleich weisen wir darauf hin, dass jede Verzögerung bei der flächendeckenden Implementierung solcher Plattformen erhebliche Auswirkungen für die Analysekompetenz der deutschen Polizei hat.

1. Veränderung des Kriminalitätsgeschehens – Erkenntnisdefizite

Die Beschäftigten der Strafverfolgungsbehörden müssen sich in nahezu allen kriminalpolizeilichen Arbeitsbereichen seit Jahren einer massiven Verlagerung des Kriminalitätsgeschehens aus der analogen in die digitale Welt stellen. Diese Verlagerung hat zur Folge, dass sich

bekannte Kriminalitätsphänomene verändern, neue hinzukommen und zugleich die polizeiliche Sachbearbeitung immer kürzer werdenden Veränderungszyklen unterliegt.

Die polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind tagtäglich mit der Herausforderung konfrontiert, dass sowohl die technische Entwicklung aber auch die extreme Anpassungs- und Innovationsfähigkeit weltweit agierender krimineller Akteure zu einem Wandel in der Kriminalitätsbekämpfung geführt haben, dem die Polizeiorganisation standhalten muss.

Zugleich müssen unsere Kolleginnen und Kollegen befürchten, dass der hierfür erforderliche polizeiliche Handwerkskasten durch aktuelle Gesetzgebungsverfahren immer mehr zu einem Erste-Hilfe-Set wird, das aus Sicht der Fachlichkeit nicht geeignet ist, eine zukunftsfähige Kriminalitätsbekämpfung zu gewährleisten.

2. Die Saarbrücker Agenda als Grundlage einer digitalen und medienbruchfreien Vernetzung der Polizei

Am 30.11.2016 verständigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) anlässlich ihrer Herbstsitzung in Saarbücken darauf, das Informationsmanagement der Polizeien des Bundes und der Länder einer grundlegenden Modernisierung und Vereinheitlichung zu unterziehen. Vermutlich allen Beteiligten dürfte damals schon bewusst gewesen sein, dass die Umsetzung dieses Vorhabens eher Jahrzehnte als Jahre dauern wird.

Das in der Folge initiierte Bund-Länder-Projekt „Programm Polizei 2020“ sollte - entgegen immer wieder zu vernehmenden kritischen Stimmen - nicht etwa das Jahr der beabsichtigten Umsetzung zum Ausdruck bringen. Vielmehr steht der mittlerweile gekürzte Projektname „P20“ für die Anzahl der Projektpartner, die sich aus 16 Länderpolizeien, dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, dem Zoll und der Polizei beim Deutschen Bundestag zusammensetzen.

In der 2016 formulierten „Saarbrücker Agenda“ wurde die Zielsetzung der „Schaffung einer gemeinsamen, modernen, einheitlichen Informationsarchitektur“ festgelegt, die es allen Polizistinnen und Polizisten ermöglichen soll, „jederzeit und überall Zugriff auf die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen“ zu erhalten.¹

Tragend für die formulierte Zielsetzung war der ernüchternde Befund einer sehr heterogenen polizeilichen IT-Landschaft mit zahllosen Einzelanwendungen und unterschiedlichen Vorgangsbearbeitungs- und Analysesystemen.

¹ [saarbruecker-agenda.pdf \(bund.de\)](#)

Diese waren und sind bis heute nur unzureichend miteinander verbunden, gewährleisten den Austausch polizeilicher Informationen nicht im erforderlichen Umfang und haben zur Folge, dass erlangte Daten mehrfach in unterschiedliche Systeme eingegeben werden. Getreu dem vielfach angewendeten „Paraphrasen 1 – jeder macht seins“ wurden (und werden) IT-Anwendungen in einzelnen Bundesländern entwickelt und als „Insellösungen“ mit der Folge betrieben, dass polizeiliche Informationen, die in Bayern vorhanden sind, den Kolleginnen und Kollegen in Hamburg nicht unmittelbar zur Verfügung stehen.

Der kurze Rückblick auf die Entstehungsbedingungen von P20 gibt vielen polizeilichen Praktikerrinnen und Praktikern Anlass zu der Frage, wann die in Aussicht gestellte „digitale und medienbruchfreie Vernetzung der Polizei“ kommen wird.

Aus Sicht des BDK sollte die in Teilen berechtigte Kritik an P20 jedoch berücksichtigen, dass es sich eben nicht „nur“ um ein IT-Projekt handelt, sondern um eine grundlegende Neugestaltung der deutschen Sicherheitsarchitektur, die Auswirkungen auf nahezu alle Prozesse polizeilicher Arbeit für mehr als 320.000 Beschäftigte haben wird. Zugleich gilt es zu beachten, dass die beabsichtigte Harmonisierung der polizeilichen IT-Landschaft im laufenden Betrieb erfolgen muss und daher einer Operation am offenen Herzen gleicht.

Bei allem Respekt vor dem Umfang des Gesamtprojektes muss man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass in vielen Bereichen der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung wenig Verständnis für die Zeiträume vorhanden ist, die Beschaffungsmaßnahmen zu IT-Anwendungen in Anspruch nehmen.

Es ist unseren Kolleginnen und Kollegen, die z.B. in den Deliktsbereichen sexualisierter Gewalt gegen Kinder oder der Bearbeitung des Erwerbs und Besitzes von Missbrauchsdarstellungen, der Bekämpfung organisierter Kriminalität oder des Terrorismus tätig sind, nicht zu vermitteln, dass die Beschaffung entsprechender Auswerte- und Analysetools von der Bedarfserhebung bis zur tatsächlichen Nutzung zum Teil mehrere Jahre dauert. In gleicher Weise haben Ermittlerinnen und Ermittler im Bereich der Auswertung und Analyse der Messengerdienste Sky ECC, Encrochat und Anom einen akuten Bedarf, ihre Analyse- und Auswertekompetenzen durch den Einsatz modernster Technologien zu verbessern.

3. Ausschreibung einer verfahrensübergreifenden Recherche- und Analyseplattform (VeRA) durch das Landeskriminalamt des Freistaates Bayern

Bezogen auf P20 erachten wir daher die am 13.01.2021 erfolgte europaweite Ausschreibung des bayerischen LKA mit folgendem Wortlaut als hochrelevant:

„Die Beschaffung einer verfahrensübergreifenden Recherche- und Analyseplattform (VeRA) für die Polizei des Freistaates Bayern (Primärauftraggeber) sowie mit der unverbindlichen Abrufoption unter der Rahmenvereinbarung für die Polizeien der Länder (...) und für die Bundesbehörden Bundeskriminalamt (BKA) und Bundespolizei (BPOL), Zollkriminalamt (ZKA) (Länder und Bundesbehörden jeweils als Sekundärauftraggeber) im Rahmen des Programms Polizei2020 zur Kooperation der deutschen Polizei- und Sicherheitsbehörden für die Modernisierung des polizeilichen Informationswesens von Bund und Ländern.“

Maßgeblich und richtungsweisend für künftige Beschaffungsverfahren war an dieser Art der Ausschreibung, dass durch die darin aufgenommene „unverbindliche Abrufoption“ (Rahmenvereinbarung) über P20 den Polizeien der Länder und des Bundes die Möglichkeit eröffnet worden wäre, die Anwendung zu nutzen, ohne gesonderte Vergabeverfahren zu eröffnen. Hiermit wäre der Philosophie von P20 Rechnung getragen worden, neue Anwendungen von einem oder mehreren Bundesländern entwickeln oder beschaffen zu lassen und sodann allen anderen zur Verfügung zu stellen.

Der bayerische Projektleiter Jürgen Brandl erklärte im März 2022 gegenüber der WELT, dass das Unternehmen Palantir Technologies GmbH den Zuschlag für das „Verfahrensübergreifende Recherche- und Analysesystem (VeRA)“ des Bayerischen Landeskriminalamts (BLKA) erhalten habe.²

Am 08.07.2022 wurde der bayerische Innenminister Joachim Hermann in einer Pressemeldung des Landeskriminalamtes Bayern mit der Ankündigung gegenüber dem Innausschuss des Bayerischen Landtages zitiert, dass die Software des Unternehmens Palantir vor ihrer Einführung einer umfänglichen Überprüfung unterzogen wird, mit der das renommierte Fraunhofer Institut SIT beauftragt wird.³

Im März 2023 teilte das Landeskriminalamt Bayern mit, dass die in Auftrag gegebene Überprüfung der Software nach Auskunft des Fraunhofer Institutes ergeben hat, dass sie „datenschutzrechtlich unbedenklich“ ist und eingesetzt werden darf. Weiter wurde erklärt, dass keine Funktionalitäten festgestellt wurden, die einen unzulässigen Abfluss von Daten unter Umgehung von

² [Bayern: Palantir bekommt Zuschlag vom LKA - WELT](#)

³ [Die Bayerische Polizei - Projekt VeRA: Zuschlag für die Untersuchung des Quellcodes erteilt \(bayern.de\)](#)

Zugriffsbeschränkungen oder einen unautorisierten Zugriff auf das System von außen ermöglichen“.⁴

4. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von Analyseplattformen

Mit seinem Urteil vom 16.02.2023 hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die in Hamburg und Hessen bestehenden gesetzlichen Grundlagen für den Betrieb von Analyseplattformen verfassungswidrig sind. (1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20).⁵

Entscheidungsgrundlage waren zwei Verfassungsbeschwerden, mit denen sich u. a. die Gesellschaft für Freiheitsrechte, die Humanistische Union sowie der Verband der Internetwirtschaft gegen die landesgesetzlichen Ermächtigungen in Hamburg und Hessen zur automatisierten Datenauswertung wandten.

In den von Prof. Dr. Tobias Singelstein und Jun.-Prof. Dr. Sebastian Golla verfassten Beschwerdeschriften wurde wesentlich geltend gemacht, dass die Regelungen des § 25 a des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) sowie der § 49 des Hamburgischen Gesetzes über die Datenverarbeitung bei der Polizei (PoIDVG) u. a. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und, soweit betroffen, das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) und das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG) verletzen.

Im Unterschied zur hamburgischen Regelung, die mangels bisheriger Anwendung für nichtig erklärt wurde, entschied der Erste Senat, dass die gesetzliche Vorschrift im hessischen Polizeigesetz mit der Verfassung unvereinbar ist und ordnete eine befristete Fortgeltung bis zum 30.09.2023 an. Grund hierfür war die Bewertung, dass eine Nichtigerklärung und damit sofortige Ungültigkeit den „Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist“.⁶

An die Entscheidung zur Fortgeltung wurden Bedingungen geknüpft, die einzuhalten sind, bis eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Eingriffsermächtigung hergestellt ist, ohne aber darin eine gesetzliche Neuregelung zu präjudizieren. So wurde festgelegt, dass künftig konkrete Tatsachen den Verdacht begründen müssen, dass eine besonders schwere Straftat nach § 100 b Abs. 2 StPO (bisher § 100 a Abs. 2 StPO) begangen wurde und mit weiteren gleichgelagerten Straftaten zu rechnen ist, die Leib, Leben oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden.⁷

⁴ <https://www.polizei.bayern.de/aktuelles/pressemitteilungen/045266/index.html>

⁵ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/02/rs20230216_1bvr154719.html

⁶ Ebd. Seite 57

⁷ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/02/rs20230216_1bvr154719.html, Seite 5

Mit dem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die automatisierte Datenauswertung zur vorbeugenden Bekämpfung schwerer Straftaten zulässig ist. Es hat zugleich die verfassungsrechtlichen Hürden für eine Nachbesserung bestehender gesetzlicher Normen, wie auch für notwendige gesetzgebende Initiativen in den Ländern definiert.

5. Untersagung der Nutzung der Bundes-VeRA durch Frau Bundesinnenministerin Faeser

Die Entscheidung von Frau Bundesinnenministerin Faeser dem BKA und der Bundespolizei die Einführung einer Analyse-Plattform, der sogenannten „Bundes-VeRA“, zu untersagen ist ein erstaunlicher Vorgang in vielfacher Hinsicht, der erhebliche Auswirkungen für die Auswerte- und Analysekompetenz der deutschen Polizei haben wird.

Frau Ministerin Faeser setzte sich nicht nur über das Votum der gesamten Fachlichkeit hinweg, da alle 16 Bundesländer sich im Verwaltungsrat des Polizei-IT-Fonds, dem das BMI vorsitzt, für die dringliche Notwendigkeit der Einführung von VeRA ausgesprochen hatten. Sie ignorierte auch die Ziele der eingangs erwähnten „Saarbrücker Agenda“, deren Kernelement die Schaffung einer gemeinsamen und modernen, einheitlichen Informationsarchitektur der deutschen Polizei ist.

Vor allem bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus, aber auch bei Ermittlungen im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern und dem Erwerb und Besitz von Missbrauchsdarstellungen sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche sind die Ermittlerinnen und Ermittler auf das schnelle Erkennen von Tat- und Täterzusammenhängen angewiesen.

Ihre Entscheidung berücksichtigte nicht, dass eines der priorisierten Tätigkeitsfelder von P20 sich mit der Stärkung der Auswertung- und Analyse durch Analysetechniken (-plattformen) befasst. Hier wurde eine verfahrensübergreifende Recherche- und Analyseplattform, die wesentlich auf der in Hessen seit 2017 betriebenen technischen Plattform „hessenDATA“ des Unternehmens Palantir beruht, bereits als geplante Umsetzungsinitiative aufgeführt.

Aus unserer Sicht ist die ablehnende Entscheidung der Bundesinnenministerin auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil das zugrundeliegende Ausschreibungsverfahren für VeRA vom BMI nicht nur begleitet, sondern auch vorangetrieben wurde und dafür finanzielle Mittel hinterlegt und in Teilen auch verausgabt wurden.

Das Vorhaben des Bundesinnenministeriums, die Analysefähigkeit der Polizei „in eigener digitaler Kompetenz zu entwickeln“ ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte jedoch parallel zur flächendeckenden Nutzung der Bundes-VeRA erfolgen.

Die Entwicklung einer solchen Plattform ohne den Parallelbetrieb der Bundes-VeRA ist in Anbetracht der aktuell zu bearbeitenden Kriminalitätsphänomene und deren Gefahrenlagen fachlich nicht nachvollziehbar.

Sie stellt vor dem Hintergrund, dass die Ausbaustufen des PIAV zu den Deliktsbereichen Geldwäsche, Korruption, Politisch motivierte und Organisierte Kriminalität erst 2024 umgesetzt werden sollen, enorme Risiken dar und hat zur Folge, dass das schnelle Erkennen von Tat- und Täterzusammenhängen durch eine Analyseplattform weiterhin durch Insellösungen erfolgen wird, bei dem die Bundesbehörden sich rausnehmen.

6. Abschließende Betrachtung – Beschlusslage des BDK

Der BDK erachtet die flächendeckende Nutzung von Recherche- und Analysesystemen in Form von Plattformtechnologien, die anwendungsübergreifend auf rechtmäßig erhobene Daten zugreifen, für dringend notwendig. Die Verbesserung der Analysekompetenzen kriminalpolizeilicher Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter muss insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, des Terrorismus, aber auch im Zusammenhang mit allen Deliktformen von sexualisierter Gewalt gegen Kinder sowie dem Erwerb und Besitz von Darstellungen sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche verbessert werden.

Flankierend müssen, neben der technischen Umsetzung, die Bundesländer die notwendigen Gesetzgebungsverfahren initiieren, um die Nutzung von VeRA in den jeweiligen Polizeigesetzen zu regeln. Hierdurch soll ausgeschlossen werden, dass Verzögerungen in der Nutzung des Systems dadurch entstehen, dass notwendige landesgesetzliche Regelungen zu spät implementiert werden.

Die in der Vergangenheit vorgetragenen Kritikpunkte zum Unternehmen Palantir Technologies GmbH, sowie die im politischen Raum aufgeworfenen Fragestellungen zur „digitalen Souveränität“ der deutschen Polizei erfordern eine differenzierte Betrachtung. Natürlich sollte die deutsche Polizei ihre Digitale Souveränität im Hinblick auf genutzte IT-Anwendungen sicherstellen.

Allerdings ist, bezogen auf die Nutzung von Analyseplattformen, nicht zu erwarten, dass in annehmbaren Zeiträumen konkurrenzfähige Produkte aus deutscher Produktion auf den Markt kommen werden, selbst wenn sofort gezielt mit der Entwicklung begonnen würde.

Insofern ist die digitale Souveränität der deutschen Polizei eine elementare Zielsetzung, die aber immer unter Berücksichtigung der tatsächlichen Bedarfe kriminalpolizeilicher Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und den Interessen der Bevölkerung und der Politik an einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung auch im digitalen Kriminalitätsraum umgesetzt werden sollte.

Aus Sicht der polizeilichen Praxis verursacht jede Verzögerung bei der deutschlandweiten Nutzung von Analyseplattformen erhebliche Erkenntnisdefizite bei den Strafverfolgungsbehörden und setzt uns alle der Gefahr aus, im Wettlauf mit unserem Gegenüber nicht mehr Schritt zu halten und Gefahren für die Bürgerinnen und Bürger nicht oder zu spät zu erkennen.



Dirk Peglow
Bundesvorsitzender