



Professor Dr. iur. Thomas Feltes M.A.

Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft
Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum

Massenbergstr. 11

44787 Bochum

thomas.feltes@rub.de

Gutachten

für den 2. Untersuchungsausschuss in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages¹

Untersuchungsauftrag: BT-Drs. 18/1948

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner zweiten Sitzung am 04. Juli 2014 beschlossen (Beweisbeschluss 18 (27) 16), dass Beweis erhoben werden soll zum gesamten Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses durch Einholung von Sachverständigengutachten gemäß § 28 PUAG zu den Themen:

1. ...
2. Problemorientierte Darstellung der
 - a) fachgesetzlichen Grundlagen des BKA (BKAG, StPO, StGB und jeweils konkretisierende Bestimmungen) sowie
 - b) der strukturellen und funktionellen Grundlagen der Arbeit des BKA (insbesondere Zentralstellenfunktion und Zusammenwirken mit den staatsanwaltschaftlichen Zentralstellen zur Bekämpfung der Internetkriminalität sowie den Landeskriminalämtern),jeweils in Bezug auf den Bereich der Verbreitung, des Erwerbs und des Besitzes kinder- bzw. jugendpornografischer Schriften einschließlich der Kategorisierung entsprechender Schriften.

Das folgende Gutachten beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Punkt 2 b).

¹ Unter vorbereitender Mitarbeit von Akademischer Rat Dr. Andreas Ruch

Gliederung²

A. Kinder- und Jugendpornographie im Kontext der Arbeit des Bundeskriminalamts (BKA)	3
I. Kriminologische Befunde zum Deliktsbereich und zur Verbreitung.....	3
II. Die Arbeit des BKA im Bereich der Kinder- und Jugendpornographie	8
B. Strukturelle und funktionelle Grundlagen der Arbeit des BKA.....	10
I. Zentralstellenfunktion des BKA und Abgrenzung zur Strafverfolgung.....	10
II. Fach- und Dienstaufsicht durch das Bundesministerium des Innern; Benachrichtigung in Sachen „Edathy“	12
III. „Fall Oppermann“	15
IV. Zusammenarbeit BKA mit LKÄ und Strafverfolgungsbehörden	18
C. Bewertung der Arbeitsabläufe im BKA im vorliegenden Fall.....	20
I. Benachrichtigungen und Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden.	20
II. Abgrenzung Zentralstellenfunktion von der Strafverfolgung	22
III. Zeitlicher Umgang mit Informationen	24
IV. Bewertung der Arbeitsabläufe und Vorschläge zur Optimierung	26
V. Ermittlungen in Bezug auf den BKA-Beamten „X“	28
D. Zusammenfassung	32

² Das hier vorgelegte Gutachten basiert auf den im Gutachten genannten öffentlich zugänglichen Informationen über die jeweiligen Sachverhalte. Den weiteren Untersuchungen und den Bewertungen des Untersuchungsausschusses kann und soll damit nicht vorgegriffen werden. Ergänzungen bzw. Konkretisierungen des Gutachtens aufgrund von Materialien, die dem Gutachter nach Fertigstellung der schriftlichen Version des Gutachtens am 10.09.2014 zur Verfügung gestellt oder ihm danach bekannt werden, bleiben vorbehalten.

1 A. Kinder- und Jugendpornographie im Kontext der Arbeit des Bundeskriminalamts (BKA)

3 I. Kriminologische Befunde zum Deliktsbereich und zur Verbreitung

4 Generell ist über die Herstellung und Verbreitung von Kinderpornographie nur
5 wenig bekannt. Zwar wird überwiegend angenommen, dass der Umgang mit kin-
6 derpornographischem Material infolge der durch das Internet eröffneten vielfälti-
7 gen Möglichkeiten zur schnellen, anonymen Kommunikation weit verbreitet ist.
8 Ob diese Annahme aber tatsächlich zutrifft und welche Wege für die Verbreitung
9 konkret genutzt werden, ist weitgehend unbekannt. Dies trifft auch auf die Frage
10 zu, ob es einen internetbasierten kommerziellen Markt für kinderpornographische
11 Erzeugnisse gibt, der durch arbeitsteiliges Vorgehen und gewerbsmäßige Struk-
12 turen gekennzeichnet ist.

13 Eine erste empirisch-kriminologische Bestandsaufnahme wurde 2012/13 von
14 *Meier u.a.* vorgelegt³. Die Hannoveraner Kolleginnen und Kollegen wollten Infor-
15 mationen über Herkunft und Verbreitung sowie den Umgang mit kinderpornogra-
16 phischem Material zusammenzutragen und systematisch auswerten. Sie schrei-
17 ben dazu auf der Website des Institutes:

18 „Die Untersuchung war in der Lage, den Blick der Strafverfolgungsorgane, namentlich der Justiz,
19 auf das untersuchte Phänomen „Kinderpornographie“ abzubilden; sie konnte deutlich machen,
20 um welche Erzeugnisse es aus ihrer Sicht geht und wie diese Erzeugnisse über das Internet
21 verbreitet werden. (...) Auf der anderen Seite konnte die Untersuchung keinen kriminologischen
22 oder viktimologischen Blick auf die Materie liefern; auf dem Weg der Aktenanalyse ebenso wie
23 mit der Befragung von Polizeibeamten konnten über die Anbieter und die Abnehmer der kinder-
24 pornographischen Erzeugnisse, über die ihrem Handeln zugrunde liegenden Motive, aber auch
25 über die Opfer der dargestellten Missbrauchshandlungen oder über den Kontext, in dem die Ab-
26 bildungen entstanden waren, **keine zuverlässigen Aussagen gewonnen werden, teils weil in**
27 **die Strafakten keine entsprechenden Informationen aufgenommen werden, teils weil auch**
28 **den Strafverfolgungsorganen selbst der Blick auf die „Produktionsstätten“ von kinderpor-**
29 **nographischem Material verschlossen bleibt“.** Die Untersuchung zeigte, „dass Strafverfahren
30 in erster Linie wegen des Sichverschaffens oder des Besitzes kinderpornographischer Schriften
31 (§ 184b Abs. 4 Satz 1 oder 2 StGB a.F.) durchgeführt werden. Bei § 184b StGB handelt es sich
32 um ein Kontrolldelikt; die meisten Verfahren werden von Amts wegen eingeleitet, **wobei groß**
33 **angelegte, im internationalen Raum stattfindende Polizeioperationen eine wesentliche**
34 **Rolle spielen.** Wo oder in welchem Kontext das Material hergestellt wird, lässt sich in der Regel
35 nicht ermitteln; Polizeipraktiker nehmen an, dass **das Material vielfältige, im engeren Familien-**
36 **kreis ebenso wie im Ausland wurzelnde Quellen hat“** (Hervorhebungen vom Gutachter).⁴

37 Eines der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung ist demnach, dass es sich
38 bei Straftaten im Zusammenhang mit Kinder- und Jugendpornographie um ein
39 **Kontrolldelikt** handelt, sodass Erkenntnisse über die Verbreitung einschlägiger
40 Materialien fast ausschließlich durch die polizeiliche Ermittlungstätigkeit aus dem

³ Vgl. Bernd-Dieter Meier: Kinderpornographie im Internet. Ergebnisse eines Forschungsprojekts. In: Dieter Dölling & Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), Taten – Täter – Opfer. Grundlagenfragen und aktuelle Probleme der Kriminalität und ihrer Kontrolle. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2013, S. 374–391 sowie ders.: Prävention von Kinderpornografie – eine unlösbare Aufgabe? In: Dirk Baier & Thomas Mößle (Hrsg.), Kriminologie ist Gesellschaftswissenschaft. Festschrift für Christian Pfeiffer, Baden-Baden: Nomos, 2014, S. 467–483, sowie Arnd Hüneke: Das Internet – ein „Milliardenmarkt“ für Kinderpornographie? In: Unimagazin. Zeitschrift der Leibniz Universität Hannover, Ausgabe 1/2 2012, S. 50–52.

⁴ Vgl. <http://www.jura.uni-hannover.de/1154.html>. Diese und alle folgenden Internetadressen wurden letztmalig am 10. September 2014 überprüft.

41 Dunkel- ins Hellfeld gelangen. Daraus folgt, dass die Art und Weise der Ermitt-
42 lungstätigkeiten auch das Bild bestimmen, das über die Verbreitungswege, die
43 Herstellern und Konsumenten vermittelt wird.

44 Aus den von *Meier* ausgewerteten Straftaten ergibt sich folgender Befund: Die
45 Verbreitung über offen zugängliche Websites und über allgemein zugängliche
46 peer-to-peer-Netzwerke („Tauschbörsen“) war das am häufigsten zu beobach-
47 tende Tatmittel. Auch die Verbreitung über E-Mail-Verkehr spielte eine überge-
48 ordnete Rolle. Alle übrigen Dienste (z.B. Internetforen) waren wenig relevant.⁵

49 Die hohe Relevanz der Verbreitung über offene peer-to-peer-Netzwerke ist auf
50 eine diesbezügliche Priorisierung der polizeilichen Ermittlungstätigkeit zurückzu-
51 führen, da bei diesem Verbreitungsweg am ehesten auch die Anbieter des (in der
52 Regel aber bereits alten und damit bekannten) Materials ermittelt werden kön-
53 nen. Dahingegen ist es bei der Verbreitung über reguläre Websites zwar verhält-
54 nismäßig einfach, über die IP-Adressen die Bezieher des Materials zu ermitteln.
55 Durch welche Personen die Bilder bereitgestellt werden, lässt sich hierbei in der
56 Regel jedoch nicht nachvollziehen.

57 Lediglich jedes zehnte Verfahren stand im Zusammenhang mit der kommerziel-
58 len Verbreitung kinderpornographischer Abbildungen. Vermutet wird, dass es
59 sich bei den Nutzern kommerzieller Angebote eher um unbedarfte und im Um-
60 gang mit offen zugänglichen peer-to-peer-Netzwerken technisch wenig versierte
61 Benutzer handelt, die über diese Websites „abgegriffen“ werden.

62 Bemerkenswert ist der Befund, wonach mehr als die Hälfte der Verfahren im Zu-
63 sammenhang mit groß angelegten Polizeioperationen stehen. **Die Operation**
64 **Spade/ Selm ist also kein Einzelfall. Vielmehr dominieren die aus vergleich-**
65 **baren Aktionen resultierenden Verfahren auch im Übrigen die Strafverfol-**
66 **gungspraxis im Bereich von Kinder- und Jugendpornographie.**

67 Im Ergebnis benennt *Meier* drei wesentliche Wege der Herstellung und Verbrei-
68 tung von Kinderpornographie: Zunächst erfolge die Verbreitung über geschlos-
69 sene und den Strafverfolgungsbehörden nicht zugängliche Benutzergruppen,
70 woraus die Materialien nach und nach in das offene World Wide Web gelangen.
71 Teilweise wird dieses Material auch über das offene World Wide Web zum Kauf
72 angeboten, wobei die Rolle des kommerziellen Marktes allerdings äußerst gering
73 ist.

74 Bei alledem ist zu beachten, dass die vorgestellten empirischen Ergebnisse aus
75 einer Hellfelduntersuchung (und hier konkret zudem aus von Gerichten erledig-
76 ten Verfahren) stammen⁶ und die ermittelten Werte insbesondere durch die poli-

⁵ *Meier*, (o. Fn. 2), S. 384 ff.. Daraus sind auch die folgenden Aussagen entnommen.

⁶ *Meier* hat zum einen leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Personen durchgeführt, die aus ihren beruflichen Zusammenhängen über Expertenwissen über die Herstellung, Verbreitung und Verfolgung von Kinderpornographie verfügten. Interviewt wurden namentlich Fachleute aus dem Bereich der Polizei (Landeskriminalämter und Bundeskriminalamt). „Zum anderen wurden mit standardisierten

77 zeiliche Ermittlungsarbeit beeinflusst werden. In diesem Zusammenhang vermu-
78 tet *Meier*, dass insbesondere der Verbreitung über Nutzergruppen, zu denen nur
79 derjenige Zugang erhält, der eigene und neue Dateien anbietet, eine besondere
80 Bedeutung insbesondere in Bezug auf schwere Formen von Missbrauchsabbil-
81 dungen zukommt.⁷ Da die Polizei hier nicht als Lockspitzel einschlägige Abbil-
82 dungen anbieten darf, sind ihr Ermittlungen in den geschlossenen Nutzergruppen
83 nicht möglich.

84 Ein großer Teil der Verbreitung dürfte zudem über Internetseiten stattfinden, die
85 nur über Anonymisierungsdienste wie das Tor-Netzwerk zugänglich sind. Hierbei
86 ist es für die Strafverfolgungsbehörden kaum möglich, die Anbieter und Nachfrager
87 der Missbrauchsabbildungen zu ermitteln, da eine Rückverfolgung der IP-
88 Adressen über das Tor-Netzwerk stark erschwert wird.⁸ Zudem lassen sich Da-
89 teien beim Nutzer mit verfügbarer Software so verschlüsseln, dass sie als mögli-
90 ches Beweismittel untauglich sind. Solche, z.B. mit 384bit und 20-Stellen-Pass-
91 wort-Verschlüsselung gesicherte Dateien sind mit vertretbarem Aufwand nicht zu
92 „knacken“ wegen entsprechender (z.B. TrueCrypt- oder BitLocker-) Verschlüsse-
93 lung⁹, da es keine „Backdoor“ gibt. Die entsprechende Software ist frei verfüg-
94 bar.¹⁰ Die Folge ist: Selbst wenn Tor-Verbindungen einem Rechner zugeordnet
95 werden können, der Benutzer aber seine gesamte Festplatte entsprechend ver-
96 schlüsselt hat, ist die Polizei machtlos.¹¹

97 Aus den Befunden lassen sich insgesamt die **folgenden Grundüberlegungen**
98 herausstellen:

Erhebungsbögen die Akten von Strafverfahren ausgewertet, die im Jahr 2008 wegen des Verdachts der Verbreitung, des Erwerbs oder des Besitzes kinderpornographischer Schriften nach § 184b StGB a.F. durchgeführt worden waren. Insoweit wurde über die Endziffer des Aktenzeichens aus dem Aktenbestand der niedersächsischen Zentralstelle nach Nr. 223 RiStBV in Hannover eine repräsentative Stichprobe von 106 Verfahren gezogen, die gegen 120 Beschuldigte durchgeführt worden waren. Ziel der Aktenauswertung war es, die von den Fachleuten der Polizei in den Interviews geschilderten Strukturen der Herstellung und der Verbreitung von Kinderpornographie zu validieren und zu konkretisieren“, <http://www.jura.uni-hannover.de/1154.html>.

⁷ *Meier*, (o. Fn. 2), S. 386.

⁸ Dies verdeutlichen die Arbeiten innerhalb des Konzepts „Löschen statt Sperren“. Zu dem seit 2012 verfolgten Konzept im Kampf gegen kinderpornografische Inhalte im Web gibt es einen sog. „Löschbericht“, den die Bundesregierung jeweils beschließt. Daraus geht hervor, dass innerhalb von zwei Wochen alle inländischen und nach vier Wochen 97 % alle ausländischen Internet-Angebote mit Kinderpornographie gelöscht werden konnten. Allerdings: „545 der insgesamt 6.209 eingegangenen Hinweise konnte das BKA nicht bearbeiten, weil es sich um Webadressen handelte, deren Standort über das Anonymisierungsnetzwerk Tor verborgen gewesen sei. Auch sei es in diesen Fällen nicht möglich gewesen, einen Kooperationspartner im In- oder Ausland zu benachrichtigen.“ Quelle: <http://heise.de/2124930>.

⁹ TrueCrypt wurde im Mai 2014 eingestellt, die älteren Versionen sind aber noch verfügbar; s. <http://www.heise.de/download/special-sichere-alternativen-zu-truecrypt-151561.html>

¹⁰ S. <http://www.heise.de/download/truecrypt.html>.

¹¹ Siehe den sog. „Maskenmann-Fall“. Hier fand man mehrere verschlüsselte Festplatten. „Die Polizei versucht seit drei Jahren erfolglos, sie zu entschlüsseln“, <http://scienceblogs.de/klausis-krypto-kolumne/2014/03/12/codeknacker-auf-verbrecherjagd-folge-4-der-maskenmann>. Das Beweismaterial (die entsprechend gesicherte Festplatten) waren zudem unter der Dunstabzugshaube versteckt und von dem Nachmieter der Wohnung erst viel später entdeckt worden, s. http://www.nwzonline.de/blaulicht/maskenmann-polizei-uebersieht-versteck_a_1,0,554254739.html.

- 99 a) Die polizeiliche Arbeit in diesem Kontext besteht vor allem in der Auswer-
100 tung und Sammlung von Hinweisen auf Kinderpornografie (und dabei vor
101 allem auf Besitz und Verbreitung entsprechender Materialien) und **in der**
102 **zentralen Informationsbeschaffung und Informationsweitergabe.**
- 103 b) Die direkte Ermittlung von Tätern, die entsprechendes Material selbst her-
104 stellen und dabei Kinder missbrauchen, ist nur selten möglich¹².
- 105 c) „Neues“ Material wird zunächst über geschlossene Benutzergruppen ver-
106 breitet und ist damit kaum polizeilichen Ermittlungen zugänglich, ehe es
107 allmählich über das Internet breiter verteilt wird.
- 108 d) Ein nicht zu unterschätzender Teil der einschlägigen Delikte dürfte zudem
109 auf Grund der Nutzung von Anonymisierungsdiensten für die Strafverfol-
110 gungsbehörden nicht aufklärbar sein.
- 111 e) Da im vorliegenden und hier zu behandelnden Fall beim Produzenten be-
112 stellt wurde, kann dies als ein Indiz dafür gesehen werden, dass tatsäch-
113 lich ein kommerzieller Markt für (strafbare und nicht strafbare) Bilder be-
114 steht.

115 Das hier in Rede stehende Material der Operation Spade/Selm fügt sich in diese
116 allgemeinen Überlegungen ein. Weitestgehend handelt es sich um Bilder und
117 Filme, die sehr alt und längst (auch) auf anderen Kanälen verbreitet worden wa-
118 ren.¹³ Vor dem Hintergrund der zitierten Hannoveraner Studie überrascht auch
119 nicht, dass es zum Teil lediglich um sog. „Posing-Bilder“ oder um strafrechtlich
120 nicht relevanten Abbildungen ging. Denn die Verbreitung fand über eine offen
121 zugängliche Website und nicht über eine geschlossene Nutzergruppe oder über
122 eine nur mittels Anonymisierungsdiensten erreichbare Website statt.

123 Ein direkter Zugriff auf die Produzenten des Materials, von denen der gefilmte
124 oder fotografierte Missbrauch veranlasst oder vorgenommen wurde, war nicht

¹² Eine solche Ausnahme könnte die Razzia Anfang August 2014 darstellen, als Ermittler Wohnungen von Tatverdächtigen durchsucht haben, die im Zusammenhang mit Kinderpornografie stehen: „Nach Angaben der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main richten sich die Ermittlungen gegen die Nutzer eines Internetforums, in zwei Untergruppen sei es um Kindesmissbrauch und Kinderporno-Tausch gegangen. Es gab aber keine Festnahmen. Die Beschuldigten im Alter zwischen 21 und 60 Jahren sollen zu diesem Zweck in einem bei männlichen Homosexuellen bekannten sozialen Netzwerk **geschlossene Benutzergruppen** eingerichtet, hierüber Kontakte zu Gleichgesinnten geknüpft und mit diesen kinderpornographisches Bild- und Videomaterial ausgetauscht haben. In den Foren wurden auch Erfahrungen ausgetauscht und praktische Hilfestellungen gegeben, wie man zum Beispiel Kontakt zu Kindern herstellt. Fünf Männer werden demnach verdächtigt, Kinder schwer missbraucht zu haben. Es gehe um drei Männer aus Berlin im Alter von 37, 46 und 49 Jahren sowie um einen 49-Jährigen aus Nordrhein-Westfalen und einen 47-Jährigen aus Niedersachsen. Der Verdacht bestehe wegen entsprechender Beiträge im Internet. (...) Die Ermittlungen waren laut Generalstaatsanwaltschaft durch **einen anonymen Hinweisgeber** ausgelöst worden“ (Hervorhebungen vom Gutachter). Quelle: <http://www.tagesschau.de/inland/razzia-kinderpornografie-verdacht-101.html>. Zu beachten sind die **Unsicherheiten** derartiger Verfahren. Auch auf einen anonymen Hinweisgeber hin wurden Ermittlungen gegenüber den Führungskreis eines angeblichen Pädophilenrings eingeleitet: <http://www.taz.de/!137866/>. Diese wurden allerdings sehr schnell eingestellt: <http://www.zeit.de/news/2014-07/18/d-sachsen-anhalt-justiz-ermittlungen-gegen-mutmasslichen-paedophilen-ring-eingestellt-18144202>.

¹³ TV-Magazin FAKT vom 25. Februar 2014 zu Streitigkeiten zwischen der kanadischen Firma Azov und der Münchner Firma Krivon, die zum Teil dasselbe Material vertrieben: www.mdr.de/fakt/kinderpornografie110-download.pdf.

125 nur deshalb nicht möglich, weil sich die kanadischen Behörden diesen Zugriff
126 selbst vorbehalten hatten. Der Zugriff wäre auch, bedingt durch den Zeitablauf
127 und den in unterschiedlichen Ländern stattgefundenen Missbrauch, generell für
128 das BKA nur schwer möglich gewesen. Letztlich ist es offenbar auch nur in sehr
129 wenigen Fällen gelungen, zu den der Spade/Selm-Datei zu Grunde liegenden
130 Filmen konkrete Produzenten des Filmmaterials zu ermitteln.¹⁴ Vielmehr war die
131 Verhaftung eines 42-jährigen Produzenten im Mai 2011 in Toronto der Ausgangs-
132 punkt der „Operation Spade“. Er soll seit sechs Jahren ein illegales Unternehmen
133 für Produktion und Verkauf kinderpornografischen Materials betrieben haben.
134 Über seine Website verkaufte er Fotos und Videos in alle Welt.¹⁵

135 Nachfolgende Feststellungen konnten zur Chronologie der Ereignisse getroffen
136 werden:

137 **September 2011:** Das BKA wurde von den kanadischen Behörden kontaktiert und es wurde mit-
138 geteilt, dass die Kundendatenbank der Firma „Azov Film“ sichergestellt wurde, in der sich Hin-
139 weise auf Besteller mutmaßlich kinderpornographischer Video- und Filmaufnahmen befinden.¹⁶

140 **Oktober 2011:** Übergabe der Kundendatenbank (450 GB) an Beamte des BKA im Rahmen
141 eines Lehrgangs in Selm.

142 **10. Januar 2012:** Beginn der Grobsichtung; Zufallsfund des BKA-Beamten X durch eine BKA-
143 Mitarbeiterin, die mit der Grobsichtung der Datei befasst war. Anfertigung einer Einzelakte zum
144 Vorgang „X“.

145 **01. Februar 2012:** Abgabe des Vorgangs zu dem BKA-Beamten X an die Staatsanwaltschaft
146 Mainz.

147 **05. Juli 2012:** Telefonische Ankündigung des BKA über die Operation Selm bei der General-
148 staatsanwaltschaft Frankfurt – Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität.

149 **Juli bis September 2012:** Kategorisierung des Beweismaterials und Erstellung von Auswer-
150 tungsvermerken.

151 **30. Oktober 2012:** Einspielung der aufbereiteten Kundenliste in das Vorgangsbearbeitungssys-
152 tem des BKA. Zum Ablauf heißt es in der Pressemitteilung des BKA-Präsidenten vom 21.03.2014:
153 „Am 30.10.2012 wurden im Vorgangsbearbeitungssystem 800 Einzelvorgänge zu den Beschul-
154 digten der Operation ‚Selm‘ – darunter auch Sebastian Edathy – automatisiert angelegt. Da zum
155 Zeitpunkt der automatisierten Erfassung im BKA nicht bekannt war, dass es sich bei einem der
156 Tatverdächtigen um den Abgeordneten Sebastian Edathy handelte, wurde für den Vorgang stan-
157 dardmäßig keine besondere Zugriffsbeschränkung festgelegt.“

158 **November 2012 bis September 2013:** Priorisierung anderer Verfahren. Im Einzelnen heißt es
159 hierzu in BT-Drs. 18/931: „Die Operation ‚Downfall‘ wurde aufgrund des Verdachts von (andau-
160 ernden) Missbrauchsfällen gegenüber der Operation ‚Selm‘ priorisiert durchgeführt. (...) Darüber
161 hinaus fielen in den Zeitraum der Operation ‚Selm‘ weitere Umfangsverfahren wie die bereits
162 genannte Operation ‚Tornado‘ mit 1.100 Tatverdächtigen. Darüber hinaus wurden weitere Mas-
163 senverfahren mit etwa 1.060 Tatverdächtigen geführt. Einschließlich der Operation ‚Spade‘ (800)
164 wurde also gegen insgesamt ca. 3.000 Tatverdächtige ermittelt.“ (S. 12). Dahingegen waren bei
165 der Operation Spade/Selm „Hinweise auf andauernden sexuellen Missbrauch von Kindern [...] dem
166 Beweismaterial der kanadischen Behörden nicht zu entnehmen“ (S. 10).

¹⁴ Vgl. Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 12. Februar 2014. Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/politik/ermittlungen-gegen-spd-politiker-edathy-unbekleidet-aber-nicht-illegal-1.1887030>.

¹⁵ Hierzu sowie zum Ablauf der „Operation Spade“ vgl. den Bericht in der Süddeutschen Zeitung vom 24. Februar 2014, Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/ermittlungen-gegen-spd-politiker-der-fall-edathy-eine-chronik-1.1888776>.

¹⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT.-Drs. 18/931, S. 3. Daraus sind auch die folgenden Daten entnommen.

- 167 **02. November 2012 und 15. Oktober 2013:** Ausweislich BT-Drs. 18/931 erfolgte zu beiden Zeit-
 168 punkten Weitergabe von Dateien an die Landeskriminalämter, vermutlich getrennt nach „Katego-
 169 rie I“- und „Kategorie II“-Fällen.
- 170 **15. Oktober 2013:** BKA erlangt Kenntnis darüber, dass es sich bei einem der in der Kundenliste
 171 aufgeführten Personen um den Bundestagsabgeordneten Sebastian Edathy handelt.
- 172 **16. Oktober 2013:** Präsident Ziercke informiert den damaligen Staatssekretär im BMI, Klaus-
 173 Dieter Fritsche, über den Tatverdacht bzgl. Sebastian Edathy.
- 174 Zur Informationsweitergabe heißt es in einem Bericht der Süddeutschen Zeitung:¹⁷ „Fritsche er-
 175 zählt gegen Mitte Oktober seinem Dienstherrn, dem damals amtierenden Bundesinnenminister
 176 Hans-Peter Friedrich (CSU), von der Angelegenheit. Friedrich habe aber nichts von der Art der
 177 Vorwürfe gegen Edathy erfahren, so der Sprecher des CSU-Politikers. Am Rande der Koalitions-
 178 gespräche weiht Friedrich den SPD-Vorsitzenden Sigmar Gabriel in die Angelegenheit ein.“
- 179 **17. Oktober 2013:** „Aufgrund der ‚politischen Dimension‘ und der Gefahr einer Veröffentlichung
 180 der Namensliste habe Friedrich Gabriel informiert. Edathy ist zu diesem Zeitpunkt ein ernsthafter
 181 Kandidat für einen Staatssekretärs-Posten – zum Beispiel im Innenministerium. Gabriel weiht
 182 Oppermann – damals Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion – und den
 183 damaligen Fraktionschef Frank-Walter Steinmeier ein.
- 184 Laut Oppermann vereinbaren die drei Politiker Vertraulichkeit, ‚um mögliche Ermittlungen nicht
 185 zu gefährden‘.“ Sodann erhält Präsident Ziercke einen Anruf vom damaligen Parlamentarischen
 186 Geschäftsführer der SPD, Thomas Oppermann, der Ziercke auf den Fall „Edathy“ anspricht.¹⁸
 187 Die Süddeutsche Zeitung schreibt:¹⁹ „Eine Bestätigung erhält Oppermann – anders als er später
 188 zunächst erklärt²⁰ – nicht, er wertet das Schweigen Zierckes zur Causa als Signal, dass ‚ein Er-
 189 mittlungsverfahren nicht ausgeschlossen ist‘.“
- 190 **14. November 2013:** Die kanadischen Ermittler machen „Operation Spade“ öffentlich.
- 191 **Ab 19. Februar 2014:** Mehrere Anhörungen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages.
- 192
- 193
- 194 **II. Die Arbeit des BKA im Bereich der Kinder- und Jugendpornographie**
- 195 Das BKA weist auf folgende Aspekte auf seiner Website zum Stichwort „Kinder-
 196 pornografie“ hin:
- 197 „Kinderpornographie im Internet ist ein Delikt von internationaler Dimension. Ländergrenzen ver-
 198 lieren zunehmend an Bedeutung - der Austausch von Daten über große Distanzen ist problemlos
 199 und in Sekundenschnelle möglich. Ein Umstand, der Strafverfolgungsbehörden in Deutschland,
 200 aber auch in aller Welt vor enorme Herausforderungen stellt. Die Funktion **des BKA als Natio-**
 201 **nales Zentralbüro** der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) und als Natio-
 202 onale Stelle Europol erlangt vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung. Der Arbeitsbereich
 203 ‚Kinderpornographie‘ im BKA nimmt daher die **Aufgabe eines Bindegliedes zwischen in- und**
 204 **ausländischen Strafverfolgungsbehörden sowie einer nationalen zentralen Auswerte- und**
 205 **Koordinierungsstelle für diese Behörden wahr.** Alle Behörden und Beamten des Polizeidienst-
 206 tes sind verpflichtet, Strafanzeigen entgegenzunehmen. Wenngleich dies auch für das Bundes-
 207 kriminalamt gilt, **müssen wir die hier eingehenden Strafanzeigen an die zuständige Polizei-**

¹⁷ <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/ermittlungen-gegen-spd-politiker-der-fall-edathy-eine-chronik-1.1888776>.

¹⁸ Pressemitteilung des BKA vom 24. Februar 2014.

¹⁹ <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/ermittlungen-gegen-spd-politiker-der-fall-edathy-eine-chronik-1.1888776>.

²⁰ Presseerklärung vom 13. Februar 2014: <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/thomas-oppermann-zu-sebastian-edathy>; Gegenerklärung Ziercke vom selben Tage: http://www.bka.de/nn_233148/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/140213__Stellungnahme-Ziercke.html; Korrektur Oppermann vom 16. Februar 2014: <http://www.spdfraktion.de/presse/interviews/keiner-von-uns-hat-edathy-einen-hinweis-gegeben>.

208 behörde der Länder weiterleiten, da es eine ausdrückliche zentrale bzw. bundesweite Zu-
209 ständigkeit für die Verfolgung der Kriminalität im Internet nicht gibt²¹ (Hervorhebungen
210 vom Gutachter).

211 Gleichzeitig ist aufgrund des internationalen Charakters dieses Phänomens fol-
212 gendes anzumerken:

213 a) Die **zentrale Aufbereitung von Informationen durch das Bundeskrimi-**
214 **nalamt ist von besonderer Bedeutung**, um einerseits Strafverfolgungs-
215 ressourcen möglichst optimal zu bündeln und andererseits die **Aufberei-**
216 **tung des Materials für die weitere Strafverfolgung zu optimieren**.

217 b) Der Schwerpunkt ist dabei aufgrund der internationalen Verflechtung der
218 Anbieter und Nutzer auf **internationale Ermittlungsbemühungen** zu le-
219 gen, wie dies z.B. durch die Globale Allianz gegen sexuellen Missbrauch
220 von Kindern im Internet²² geschieht. Nur so ist mittel- bis langfristig eine
221 Strafverfolgung dieser weltweit und vernetzt agierenden Tätergruppen
222 möglich.

223 c) Eine **zentralisierte Sichtung, Bearbeitung und Aufbereitung von In-**
224 **formationen und Materialien, die den Ermittlungsbehörden aus dem**
225 **Ausland zugeliefert werde, ist unabdingbar**. Ansonsten würde, bedingt
226 durch die föderale Struktur der Bundesrepublik, ein Auseinanderreißen
227 von Tatkomplexen und Tatzusammenhängen bzw. zumindest eine Zer-
228 gliederung erfolgen. Dies wäre **einer effizienten Strafverfolgung abträg-**
229 **lich**.

230 d) Die Zuordnung des Deliktsbereiches der Kinderpornografie zum Bereich
231 der Cyber-Kriminalität ist **sinnvoll und nachvollziehbar**, da die Verbrei-
232 tung des Materials fast ausschließlich über das Internet erfolgt. Allerdings
233 ist hier eine Spezialisierung der Bearbeiter (beim BKA) und der Ermittler
234 (in den Ländern) innerhalb des Arbeitsbereiches Cyber-Kriminalität not-
235 wendig, um effektiv arbeiten zu können.

²¹ http://www.bka.de/nn_204508/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Kinderpornographie/Aufgaben/aufgaben__node.html?__nnn=true.

²² Eine Allianz von 48 Ländern, um stärker gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet vorzugehen. Das Bündnis wurde 2012 gegründet. Die Partner verpflichten sich u.a. dazu, Opfer besser unterstützt und Täter stärker zu verfolgen. Die Verfügbarkeit von kinderpornographischem Material im Cyberraum soll „eingedämmt“ werden, um zu verhindern, dass die Betroffenen durch eine Verbreitung „erneut zu Opfern“ werden. Für die EU-Länder gilt bereits eine Richtlinie zur Bekämpfung kinderpornographischer Webseiten. Nicht zuletzt geht es bei dem Bündnis darum, Kinder mehr für Gefahren beim Benutzen des Internets zu sensibilisieren. Die USA und die EU hatten ebenfalls 2012 eine gemeinsame Erklärung zum besseren Kinderschutz im Netz unterzeichnet. „Die Zusammenarbeit soll dabei auf der ‚Virtual Global Taskforce‘ aufbauen, der Polizeikräfte und Kinderschutzorganisationen etwa aus Australien, Großbritannien, Italien, Kanada, Neuseeland, den USA und den Vereinigten Arabischen Emiraten angehören. Neben Europol ist auch Interpol an Bord. Die internationale Polizeistelle betreibt eine Datenbank mit Missbrauchsdarstellungen von Kindern. Die Gründer der neuen, umfassenderen Allianz hoffen, dass die angeschlossenen Staaten nun mehr Mittel zur Unterstützung derartiger Aktivitäten von Strafverfolgern oder zum Aufbau von Meldestellen beisteuern“. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Weltweites-Buendnis-gegen-sexuellen-Kindemissbrauch-im-Netz-1762170.html>. Ein entsprechender Bericht der EU-Kommission zu dem Thema steht derzeit aus.

236 **Die dabei generell vorhandene und auch im konkreten, hier zu begutach-**
237 **tenden Fall entstandene Unsicherheit bei Abgrenzung der sog. „Zentralstel-**
238 **lentätigkeit“ des BKA zu polizeilicher Ermittlungstätigkeit ist damit impli-**
239 **ziert und keine Besonderheit des „Fall Edathy“ bzw. der „Operation**
240 **Spade“.**

241

242

243 **B. Strukturelle und funktionelle Grundlagen der Arbeit des BKA**

244 **I. Zentralstellenfunktion des BKA und Abgrenzung zur Strafverfolgung**

245 Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist es Aufgabe der Län-
246 der, Straftaten zu verfolgen und zu verhüten. Das BKA ist daher, abgesehen von
247 den in § 4 BKAG abschließend normierten Fällen, keine Strafverfolgungsbe-
248 hörde, sondern unterstützt die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in
249 kriminalpolizeilichen Angelegenheiten mit länderübergreifender, internationaler
250 oder erheblicher Bedeutung (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 BKAG).

251 Dies folgt auch unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung
252 (Art. 30, 70, 83 GG) und findet Ausdruck in der deklaratorischen Vorschrift des §
253 1 Abs. 3 BKAG: „Die Verfolgung sowie die Verhütung von Straftaten und die Auf-
254 gaben der sonstigen Gefahrenabwehr bleiben Sache der Länder, soweit gesetz-
255 lich nichts anderes bestimmt ist.“ Eine anderweitige Bestimmung enthält § 4
256 BKAG, die abschließend Fälle benennt, in denen das BKA eine originäre Straf-
257 verfolgungskompetenz besitzt. Die verfassungsrechtliche Zuschreibung der
258 Strafverfolgung zum Kompetenzbereich der Länder erklärt die enge Eingrenzung
259 der Befugnisnorm auf schwere und organisiert begangene Delikte mit Auslands-
260 bezug (§ 4 Abs. 1 Nr. 1), schwere Straftaten mit politischem Charakter (§ 4 Abs.
261 1 Nr. 2) und terroristische Straftaten (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 – 5) sowie auf die Sonder-
262 fälle des § 4 Abs. 2 BKAG.

263 Wesentlicher Bestandteil der Unterstützungstätigkeit ist die **Zentralstellenfunk-**
264 **tion** des BKA. Nach § 2 Abs. 1 BKAG hat das BKA die Aufgabe, die zur Wahr-
265 nehmung dieser Aufgaben erforderlichen Informationen **zu sammeln und aus-**
266 **zuwerten** und die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder **unver-**
267 **züglich** über relevante Informationen und Zusammenhänge **zu unterrichten**.

268 Zur Erfüllung seiner Aufgaben besitzt das BKA umfassende Befugnisse, die im
269 Einzelnen in §§ 7 ff. BKAG festgelegt sind. Hiernach kann das BKA unter ande-
270 rem personenbezogene Daten speichern, verändern und nutzen
271 (§ 7 Abs. 1 BKAG) **sowie Auskünfte von öffentlichen und nichtöffentlichen**
272 **Stellen (§ 7 Abs. 2 BKAG) inklusive Anbietern von Telekommunikations-**
273 **dienstleistern (§ 7 Abs. 3 BKAG) einholen**. § 7 BKAG erklärt die **Informati-**
274 **onserhebung** in den einzelnen Varianten für zulässig, „soweit dies zur Erfüllung
275 der Aufgabe als Zentralstelle erforderlich ist“. Weitere einschränkende Tatbe-
276 standsmerkmale legt das Gesetz nicht fest, sodass mittels der Rückverweisung

277 auf die Aufgabenbeschreibung eine **umfassende Befugnis des BKA zur akti-**
278 **ven Suche nach Informationen** zu relevanten Sachverhalten sowie zum **Ein-**
279 **holen von für die Aufarbeitung von Daten notwendigen Informationen** nor-
280 miert wird. Schon daraus ergibt sich, dass neben dem Einholen der Informationen
281 auch die Aufbereitung dieser Daten notwendig ist.

282 Dieses weite, durch die Gesetzesmaterialien²³ gestützte Verständnis des Befug-
283 niskatalogs begegnet möglicherweise verfassungsrechtlichen Bedenken im Hin-
284 blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz.²⁴ Denn indem die Befugnisnorm auf die
285 Aufgabenbeschreibung zurückverweist, **wird das Ausmaß der informatori-**
286 **schen Tätigkeit generalklauselartig in das Ermessen des BKA gestellt**, ohne
287 Umfang und Grenzen gesetzlich einzugrenzen.

288 **Geboten ist daher eine enge Auslegung, um die informationelle Tätigkeit im**
289 **Sinne der Zentralstellenfunktion von der Durchführung von Ermittlungs-**
290 **maßnahmen im Sinne einer den Staatsanwaltschaften und Länderpolizeien**
291 **vorbehaltenen Strafverfolgung abzugrenzen.**

292 In der Literatur wird vorgeschlagen, die informatorische Tätigkeit nur soweit zu
293 verstehen, als keine eigenen Maßnahmen gegenüber dem Bürger oder andere
294 Exekutivmaßnahmen zum Zwecke der Beschaffung von Informationen erfol-
295 gen.²⁵ Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung und die
296 hieraus folgende enge Aufgabenbegrenzung des BKA ist einer derartigen Ein-
297 grenzung zuzustimmen.

298 Die normative Beschreibung der Zentralstellendatei wird diesem Prinzip aller-
299 dings nicht gerecht. § 8 BKAG legt näher fest, welche Dateien der Zentralstelle
300 angelegt werden dürfen. Die Norm erlaubt in Absatz 1 die Speicherung nicht nur
301 von Personendaten, sondern auch von „anderen zur Identifizierung geeigneten
302 Merkmalen“. Darüber hinaus gestattet § 8 Abs. 2 BKAG die Speicherung „weite-
303 rer“ personenbezogener Daten, soweit zu erwarten sein wird, dass gegen den
304 Betroffenen ein Strafverfahren zu führen sein wird. Führt man sich vor Augen,
305 dass nach der Legaldefinition des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 3 Abs. 1
306 BDSG) unter personenbezogenen Daten sämtliche Einzelangaben über persön-
307 liche oder sachliche Verhältnisse einer Person zu verstehen sind, **so wird deut-**
308 **lich, dass der Gesetzgeber auch bei der Art der in der Zentralstelle zu spei-**
309 **chernden Daten von einem weit gefassten Tätigkeitsbereich des BKA aus-**
310 **gegangen ist.**

²³ Vgl. BT-Drs. 13/1550, S. 21f.

²⁴ Petri, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. München: Beck, 2012, Teil G, Rn. 506.

²⁵ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, BKAG, 195. EL München: Beck, 2013, § 4 Rn. 3; vgl. auch Ibler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 70. EL München: Beck, 2013, Art. 87 Rn. 121.

311 Auch die gem. § 7 Abs. 11 BKAG erlassene BKA-Datenverordnung schafft nur
312 wenige Restriktionen bezüglich Art und Umfang der in die Zentralstelle aufzuneh-
313 menden Daten.²⁶ Gemäß § 1 BKA-Datenverordnung ist die Speicherung grund-
314 legender Personendaten wie Namen, Wohnanschrift oder Geburtsdatum gestat-
315 tet. In höchst unbestimmten Maße legt Absatz 2 der Norm fest, dass auch „an-
316 dere zur Identifizierung geeignete Merkmale“ gespeichert werden dürfen, unter
317 anderem Lichtbilder (Nr. 1), verfasste Texte (Nr. 6), Handschriften (Nr. 7) oder
318 auch „andere die Identitätsfeststellung fördernde Urkunden“ (Nr. 8).

319 Auch die generalklauselartige Ermächtigung zur Speicherung „weiterer perso-
320 nenbezogener Daten“ (§ 8 Abs. 2 BKAG) wird durch die Datenverordnung nur
321 unzureichend konkretisiert. § 2 Abs. 1 BKA-Datenverordnung gestattet faktisch
322 die Schaffung eines Sammelsuriums an Lebenssachverhalten. Umfasst sind
323 etwa die Speicherung von Angaben zu Konten, Finanztransaktionen, Zahlungsm-
324 itteln oder Vermögenswerten (Nr. 6–9) sowie Angaben zur Tatbegehung
325 (Nr. 11) oder zur Gruppenzugehörigkeit (Nr. 13).

326 Im **Ergebnis** zeigen der Gesetzeswortlaut nebst der BKA-Datenverordnung,
327 **dass dem BKA von legislativer Seite eine umfassende Befugnis zur Infor-**
328 **mationsbeschaffung und Informationsspeicherung eingeräumt wird.** Insbe-
329 sondere gegenüber Beschuldigten wird ein Großteil der Informationen auch Ge-
330 genstand eines späteren strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sein, welches in
331 die alleinige Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden fällt. **Die Abgrenzung**
332 **zwischen rein informatorischer und ermittelnder Tätigkeit kann daher nicht**
333 **über die Art der gegenständlichen Informationen erfolgen. In den Blick zu**
334 **nehmen sind vielmehr die Koordinierungsfunktion der Zentralstelle und die**
335 **kompetenzrechtlichen Aufgabenzuschreibungen.**

336 Demnach fallen **koordinierende Maßnahmen in den Kompetenzbereich des**
337 **BKA, soweit keine Exekutivbefugnisse gegenüber dem einzelnen Bürger,**
338 **z.B. in Form von Befragungen, Festnahmen oder Durchsuchungen, ausge-**
339 **übt werden.**²⁷

340

341 **II. Fach- und Dienstaufsicht durch das Bundesministerium des Innern; Be-** 342 **nachrichtigung in Sachen „Edathy“**

343 Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien²⁸ ist ein
344 „rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln“ als oberstes Ziel der
345 Fachaufsicht definiert (§ 3 Abs. 1 S. 4 GGO). Nähere Hinweise zu der Frage, wie
346 die Dienst- und Fachaufsicht gegenüber untergeordneten Behörden zu regeln ist,

²⁶ Kritisch zur BKA-DV *Arzt*, *Verbunddateien des Bundeskriminalamts – Zeitgerechte Flurbereinigung*, NJW 2011, 352.

²⁷ *Ibler*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fn. 27), Art. 87 Rn. 121; grundlegend zum Recht zur Vornahme außenwirk-
samer Maßnahmen *Gusy*, *Die Zentralstellenkompetenz des Bundes*, DVBl. 1993, 1117, 1123f.

²⁸ http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile.

- 347 finden sich in den „Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesmi-
348 nisterien über den Geschäftsbereich, Stand 2. Mai 2008“²⁹:
- 349 2. Definitionen der Aufsicht
- 350 Die Ministerien nehmen gegenüber ihrem Geschäftsbereich Aufsichts- und Steuerungsfunktionen
351 wahr (vgl. § 3 Abs. 1 GGO). Sie gehören zu den Kernaufgaben der Ressorts. Bei der Aufsicht
352 unterscheidet man zwischen Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht.
- 353 Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.
- 354 Bei der Rechtsaufsicht ist die Befugnis der aufsichtsführenden Behörde darauf beschränkt, die
355 Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.
- 356 Dienstaufsicht bezieht sich auf Beschäftigte, Organisationseinheiten oder Aufbau und Abläufe.
357 Sie zielt insbesondere auf persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbin-
358 dung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb der nachgeordneten Organisationseinheit.
- 359 3. Grundsätze der Fachaufsicht
- 360 Fachaufsicht ist nicht nur nachträgliche Kontrolle. **Die Ministerien steuern und kontrollieren**
361 **mit Hilfe der Fachaufsicht die Aufgabenerledigung ihres Geschäftsbereichs.** In der Praxis
362 sind die Grenzen zwischen der Steuerung des Geschäftsbereichs und einer fachaufsichtlichen
363 Tätigkeit fließend.
- 364 Im weiteren Verlauf sind dort unter Nr. 5 („Instrumente der Fachaufsicht“) auch
365 Zielvereinbarungen³⁰ genannt. Ob es eine (oder ggf. mehrere) solcher Zielver-
366 einbarungen zwischen BMI und BKA gab oder gibt, ist dem Gutachter derzeit
367 nicht bekannt. Interessant wäre, ob und ggf. wie dort die Thematik Kinderporno-
368 grafie behandelt wird, weil dies eine Aussage zur notwendigen Schwerpunktset-
369 zung in der Arbeit des BKA auf Veranlassung des BMI ermöglichen würde. Denn
370 Zielvereinbarungen beinhalten zwar das Wort „Vereinbarung“, sind in der Regel
371 aber als Anweisungen des Dienstherrn zu verstehen, über die dann nach Ablauf
372 der in der Zielvereinbarung genannten Frist (meistens ein oder mehrere Kalen-
373 derjahre) der „Vollzug“ oder der „Erfolg“ zu berichten ist.
- 374 Ob es innerhalb des BMI Grundsätze für die Konkretisierung der Ausübung der
375 Dienst- und Fachaufsicht oder gar eine Konkretisierung für das BKA über den
376 Berichtserlass vom 8.11.2010 hinaus gibt, ist ebenfalls derzeit nicht bekannt.
- 377 Ebenso ist nicht bekannt, ob die Thematik bei informellen Treffen bzw. Kommu-
378 nikationsabläufen (z.B. regelmäßige Treffen bei der BMI-Vorbesprechung für die
379 wöchentliche Nachrichtendienstliche Lage im Bundeskanzleramt) angesprochen
380 wurde.
- 381 Unbekannt ist derzeit noch, ob der „Fall Edathy“ bzw. die der „Operation Spade“
382 zugrunde liegende Thematik in der Innenministerkonferenz, im AK II der IMK o-
383 der der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bun-
384 deskriminalamtes (AG Kripo) besprochen wurde. Zwar hat sich der Sprecher der
385 CDU-/CSU-geführten Innenressorts der Länder zum „Fall Edathy“ geäußert³¹.

²⁹ http://www.olev.de/f/DE-Bund_Fachaufsicht_grundsaeetze_ausuebung_2008-05-02.pdf.

³⁰ „Ministerien schließen mit Behörden des Geschäftsbereichs Zielvereinbarungen und betonen so die kommunikative Zusammenarbeit beider Ebenen. Die jeweils zuständige Organisationseinheit (z.B. Referat) bringt konkrete Ziele und Messgrößen in den Zielvereinbarungsprozess ein. In regelmäßigen Abständen überprüfen Ministerien den Stand der Zielerreichung“.

³¹ Am 14. Februar 2014, s. http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/index.jsp?&pid=67955.

386 Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass das Thema offiziell in der IMK
387 behandelt wurde (was vielleicht sinnvoll gewesen wäre).

388 Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage (Drs. 18/916,
389 S. 3) zur Frage der Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des BMI gegenüber dem
390 BKA folgendes ausgeführt (Hervorhebung vom Verfasser):

391 „Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung (darunter auch das Bundeskriminalamt gemäß Artikel
392 87 Absatz 1 Satz 2 GG) umfasst die sog. Direktionsmacht des Bundes grundsätzlich die Rechts-
393 , Fach- und Dienstaufsicht der übergeordneten Stellen über die handelnde Stelle. (...) Die grund-
394 sätzlich umfassenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Fachministers gegenüber nach-
395 geordneten Behörden sind insofern nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern sogar geboten.
396 (...) Das fachministerielle Aufsichts- und Weisungsrecht ist nicht nur auf eine nachträgliche
397 Kontrolle des Verwaltungshandelns nachgeordneter Behörden beschränkt, sondern umfasst
398 auch eine von vornherein steuernde Einflussnahme auf die behördliche Organisation und Aufga-
399 benwahrnehmung. Allgemeine oder Einzelweisungen des zuständigen Fachministers an den
400 nachgeordneten Bereich bedürfen keiner besonderen Form und müssen z. B. bei einem Amts-
401 wechsel auch nicht immer wieder neu erfolgen, sondern können sich auch in einer langjährigen
402 Verwaltungspraxis manifestieren. Die langjährig praktizierte Weitergabe von politisch bedeutsa-
403 men Informationen an das aufsichtsführende Bundesministerium des Innern ist daher rechtlich
404 nicht zu beanstanden. **Bei besonders bedeutsamen oder vertraulich zu behandelnden Infor-**
405 **mationen ist eine persönliche Unterrichtung des Bundesministers oder des zuständigen**
406 **Staatssekretärs durch die Präsidenten der Behörden geboten“.**

407 Gegen diese Ausführungen kann inhaltlich nichts eingewandt werden, denn sie
408 entsprechen der ständigen Praxis auf Bundes- wie Landesebene und sind zudem
409 systematisch sinnvoll, strukturell angemessen und grundsätzlich rechtlich nicht
410 zu beanstanden. Der jeweilige Fachminister muss, da er die politische Verant-
411 wortung trägt, entsprechend von nachgeordneten Behörden informiert werden
412 und er ist auch weisungsbefugt. **Die Grenze ist dort zu sehen, wo entweder in**
413 **laufende (strafrechtliche) Ermittlungsverfahren eingegriffen wird, Weisun-**
414 **gen erteilt oder Informationen von der nachgeordneten Behörde an die Auf-**
415 **sichtsbehörde gegeben oder von der Aufsichtsbehörde verlangt werden,**
416 **dies aber aus anderen Gründen rechtlich unzulässig wäre.** Die grundsätzli-
417 che Frage, ob und inwieweit auch im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses z.B.
418 Datenschutzbestimmungen Anwendung finden müssen oder sollten, ist nicht Ge-
419 genstand dieses Gutachtens.

420 Laut der Presseerklärung des BKA-Präsidenten vom 24.02.2014 war auf der an
421 das LKA Niedersachsen übersandten Liste auch der Name „Edathy“. Dass es
422 sich um den ehemaligen Abgeordneten handelte, sei bis dahin nicht bekannt ge-
423 wesen. Das Landeskriminalamt Niedersachsen leitete die Daten des BKA im Be-
424 reich der Polizeiinspektion Nienburg-Schaumburg weiter. Das BKA erfuhr dann
425 am 15.10.2013 durch den Rückruf der Polizeiinspektion in Nienburg davon, dass
426 es sich bei „Edathy“ um den ehemaligen Bundestagsabgeordneten handelte.
427 Ziercke selbst wurde am gleichen Tag unterrichtet und ließ sich am Tag darauf
428 durch die Mitarbeiter des Sachgebiets Kinderpornografie im Bundeskriminalamt
429 informieren, bevor er gegen 12:00 Uhr den Staatssekretär im Bundesinnenminis-
430 terium unterrichtete. Dazu sah sich Ziercke gemäß einer ministeriellen Weisung
431 vom 08. November 2010 verpflichtet.

432 Diese Einschätzung ist nach Ansicht des Gutachters richtig, da die Weisung ein-
433 deutig vorgibt, bei wichtigen Ereignissen, „die einen politischen Bezug aufweisen
434 und parlamentarische oder internationale Auswirkungen möglich erscheinen las-
435 sen“, das Bundesinnenministerium „unverzüglich zu unterrichten“, sofern eine
436 entsprechende „Dringlichkeit“ gegeben ist.³² Diese Dringlichkeit war sicherlich
437 gegeben, u.a., weil das BMI mit hoher Medienaufmerksamkeit rechnen musste,
438 wenn der Fall bekannt werden würde. Dieses Vorgehen entspricht damit sowohl
439 der entsprechenden Weisungslage als auch gängiger Praxis auf Bundes- und
440 Landesebene, soweit der Gutachter dies beurteilen kann. Die Unterrichtung er-
441 folgte insbesondere auch „unverzüglich“, so wie es die Weisung des BMI vorgibt.
442 Die oben gezogene Grenze des Aufsichts- und Weisungsrechts wurde nicht
443 überschritten, da nicht in laufende Ermittlungen eingegriffen und durch das BMI
444 (zumindest soweit bekannt) auch keine Weisung erteilt wurde. **Nach alledem
445 sind der konkrete Ablauf der Fach- und Dienstaufsicht durch das BMI und
446 die Unterrichtung in Sachen „Edathy“ nicht zu beanstanden.**

447

448 III. „Fall Oppermann“

449 Deutlich anders ist der Anruf des damaligen parlamentarischen Geschäftsführers
450 der SPD-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Thomas Oppermann, am
451 17.10.2013 im Bundeskriminalamt zu bewerten. Oppermann hat weder ein Aus-
452 kunftsrecht, noch hat der BKA-Präsident eine entsprechende Auskunftspflicht.
453 Die Frage ist allerdings, ob Präsident Ziercke durch Oppermann von einer mög-
454 lichen Straftat gemäß § 353b StGB (Verrat von Dienstgeheimnis) erfahren hat
455 und er verpflichtet war, diese anzuzeigen oder dem BMI davon zu berichten. Die
456 Staatsanwaltschaft Berlin hat diesbezüglich ein Ermittlungsverfahren gegen den
457 ehem. Bundesinnenminister Friedrich eingeleitet, das aber Anfang September
458 2014 eingestellt wurde. Danach soll das Handeln des Ministers zwar rechtswidrig
459 und schuldhaft gewesen sein; aufgrund „geringer Schuld“ sei das Verfahren aber
460 nach § 153 StPO eingestellt worden, da er nicht aus eigennützigen Motiven ge-
461 handelt habe.³³

462 In dem Bericht des Präsidenten Ziercke über seine Stellungnahme vor dem In-
463 nenausschuss am 19.02.2014³⁴ heißt es zu dem Anruf Oppermanns bei BKA-
464 Präsident Ziercke am 17.10.2013:

³² Zitate aus dem Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 8. November 2010, auf den u.a. in „Focus Online“ vom 02. März 2014 hingewiesen und aus dem dort zitiert wird: „Dem Bericht zufolge hat Ziercke eine Weisung des Innenministeriums vom 8. November 2010 (AktENZEICHEN Z2006211-2/1) nicht beachtet. In solchen Fällen besteht demnach eine Berichtspflicht untergeordneter Behörden an den Dienstherrn: ‚Wichtige Ereignisse sind alle Informationen, Erkenntnisse, Vorgänge und Ereignisse von grundsätzlicher politischer oder herausragend sachlicher Bedeutung, die einen politischen Bezug aufweisen und parlamentarische oder internationale Ausführungen möglich erscheinen lassen und über die wegen ihrer Dringlichkeit unverzüglich zu unterrichten ist‘, heißt es laut ‚Welt am Sonntag‘ in der Vorschrift des BMI.“

³³ S. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/staatsanwaltschaft-berlin-will-verfahren-gegen-friedrich-einstellen-a-990205.html>

³⁴ Presseerklärung BKA vom 24. Februar 2014.

465 „...das Gespräch ... so abließ, dass Herr Oppermann mich darüber informierte, dass Bundesinnenminister Dr. Friedrich Herrn Gabriel informiert und schließlich Herr Steinmeier und Herr Oppermann dann auch in Kenntnis gesetzt worden waren von dem Gesprächsinhalt, dass, der Name Sebastian Edathy bei Auslandsermittlungen im Zusammenhang mit Online-Bestellungen mit Ausrichtung auf die pädophile Szene aufgetaucht sei und das Bundeskriminalamt von den kanadischen Behörden entsprechendes Material, Beweismaterial, erhalten habe. Das sichergestellte Material soll aber strafrechtlich nicht relevant gewesen sein, so die Anmerkung von Herrn Oppermann.....“

473 In der Presseerklärung Oppermann vom 13.02.2014 heißt es:

474 „Der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel wurde im Oktober 2013 von Innenminister Hans-Peter Friedrich darauf angesprochen, dass im Rahmen von Ermittlungen im Ausland der Name von Sebastian Edathy aufgetaucht sei. Dabei – so die damalige Auskunft an den Parteivorsitzenden – gehe es ausdrücklich nicht um strafbare Inhalte. Allerdings – so die damalige Auskunft weiter – werde es möglicherweise zu strafrechtlichen Ermittlungen kommen. Sigmar Gabriel hat darüber den Fraktionsvorsitzenden Frank-Walter Steinmeier und mich als 1. Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion informiert. Ich habe mir diese Informationen im Oktober 2013 in einem Telefonat von BKA-Präsident Jörg Ziercke bestätigen lassen.....“

482 Diesem „Bestätigenlassen“ hat Ziercke am 13.02.2014 widersprochen, worauf
483 Oppermann seine Darstellung diesbezüglich korrigierte³⁵. Am 15.02.2014 hat
484 Oppermann erklärt, er habe seine Presseerklärung vom 13.02.2014 zuvor mit
485 BM Dr. Friedrich abgestimmt. Den Sachverhalt der Informationsweitergabe durch
486 den damaligen Bundesminister hat die Generalstaatsanwaltschaft Berlin zum Anlass
487 genommen, den Anfangsverdacht einer Verletzung des Dienstgeheimnis
488 und einer besonderen Geheimhaltungspflicht zu prüfen. Am 26.02.2014 ist die
489 Absicht der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des vorgenannten
490 Verdachts bekannt geworden.³⁶ Der mögliche Verdacht der Verletzung eines
491 Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht wurde von
492 BKA-Präsidenten weder gesehen noch dokumentiert.³⁷

493 Nach § 2 Abs. 1 BKAG unterstützt das BKA die Polizeien des Bundes und der
494 Länder u.a. bei der Verfolgung von u.a. Straftaten von erheblicher Bedeutung.
495 Daraus alleine kann jedoch keine Anzeigepflicht des BKA-Präsidenten abgeleitet
496 werden.

497 Zudem gehört die Verletzung von Dienstgeheimnissen nicht zu den Katalogtatbeständen des § 138 StGB.

³⁵ s.o. FN 22.

³⁶ S. <http://www.sueddeutsche.de/politik/edathy-affaere-ermittlungsverfahren-gegen-friedrich-eingeleitet-1.1898941>. s.o. FN 35.

³⁷ Präsident Ziercke hat nach seinen Angaben (s. http://www.bka.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/140224__PressestatementZiercke.html?__nnn=true) kein Wortprotokoll und keinen Vermerk über den Anruf gefertigt und sich dazu auch nicht als verpflichtet gesehen. Das Erstellen von Vermerken unterliegt (richtigerweise!) keiner allgemeingültigen Weisungslage, sondern ist jeweils im Einzelnen zu prüfen. Nach Aussagen des BKA-Präsidenten hat Herr Oppermann ihn darüber informiert, dass Bundesinnenminister Friedrich Herrn Gabriel informiert und schließlich Herr Steinmeier und Herr Oppermann dann auch in Kenntnis gesetzt worden waren von dem Gesprächsinhalt, dass „der Name Sebastian Edathy bei Auslandsermittlungen im Zusammenhang mit Online-Bestellungen mit Ausrichtung auf die pädophile Szene aufgetaucht sei und das Bundeskriminalamt von den kanadischen Behörden entsprechendes Material, Beweismaterial, erhalten habe“, was allerdings strafrechtlich nicht relevant gewesen sein soll. Der BKA-Präsident hat seinen Angaben zufolge dies weder kommentiert, noch dementiert oder bestätigt.

499 Auch eine Berichtspflicht gegenüber dem BMI ist zu verneinen, da es sich um
500 interne Abläufe innerhalb des Ministeriums selbst handelte, demgegenüber
501 Ziercke ggf. berichtspflichtig wäre. Es kann aber nicht verlangt werden, dass
502 Ziercke den Staatssekretär als seinen üblichen Berichtspartner über Abläufe und
503 Gespräche informiert, die den Minister selbst betreffen.

504 **Demnach hat der BKA-Präsident die zuständigen Strafverfolgungsbehörden nicht über die betreffenden Informationen und die in Erfahrung ge-**
505 **brachten Zusammenhänge unterrichten müssen und ihm oblag auch keine**
506 **Berichtspflicht gegenüber dem BMI.**
507

508 Zwar könnte man aus der Tatsache, dass der Präsident des BKA dazu am 19.
509 Februar 2014 im Innenausschuss des Bundestags wie folgt geäußert hat, schlie-
510 ßen, dass er selbst hier ein Fehlverhalten sieht (Zitat aus der Welt am Sonntag):

511 „Mein Eindruck war, dass insgesamt Kenntnis bestand ... Deswegen kam ich gar nicht auf die
512 Idee.“ Für ihn sei klar gewesen, dass Friedrich im Oktober 2013 die SPD-Spitze informiert habe.
513 „Dass ich jetzt noch eine Berichtspflicht haben sollte, meinem Minister und dem Staatssekretär
514 gegenüber, da bin ich vielleicht das nächste Mal schlauer“, sagte Ziercke laut dem vertraulichen
515 Protokoll, das der ‚Welt am Sonntag‘ vorliegt“.³⁸

516 Allerdings bedeutet diese Aussage wohl nur, dass Ziercke in Zukunft vorsichtiger
517 wäre und das BMI eher einmal zu viel als zu wenig informieren wird. Das Eingeständnis eines Rechtsverstoßes oder eines Verstoßes gegen die Berichtspflicht kann man daraus nicht ableiten.

520 Eine Hinweis- bzw. Ermittlungspflicht wegen möglichen Geheimnisverrats inner-
521 halb des BMI könnte sich ggf. ergeben, wenn Präsident Ziercke Polizeivollzugs-
522 beamter wäre. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 der VO zu § 1 Abs. 1 BPolBG ist u.a. der
523 Präsident des BKA Polizeivollzugsbeamter, „wenn das letzte Amt, das (sie) er
524 vor der Übertragung dieses Amtes innehatte(n), ein Amt einer Polizeivollzugsbe-
525 amtin oder eines Polizeivollzugsbeamten war.“ Präsident Ziercke war ursprüng-
526 lich Polizeivollzugsbeamter, nach dem veröffentlichten Lebenslauf³⁹ aber zuletzt
527 Leiter der Polizeiabteilung im Innenministerium Schleswig-Holstein. Dieses Amt
528 ist nach dem entsprechenden Landesrecht kein Amt, das als Polizeivollzugsamt
529 gilt (vgl. § 107 S-H LBG i.V.m. § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 (sowie der Anlage dazu)
530 Polizeiaufbahnverordnung Schleswig-Holstein).

531 Dafür spricht auch, dass für die Eigenschaft „Polizeivollzugsbeamter“ im materi-
532 ellen Sinne § 1 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BPolBG i.V.m. der erwähnten Verord-
533 nung entscheidend sein dürfte. In den in § 1 Abs. 1 Ziff. 1–36 dieser VO aufge-
534 listeten Beamtengruppen findet sich der BKA-Präsident – im Unterschied etwa
535 zu den Abteilungspräsidenten des BKA – nicht. Dies lässt nur den Schluss zu,
536 dass er kein „mit polizeilichen Aufgaben betraute(r) und zur Anwendung unmit-
537 telbaren Zwanges befugte(r) Beamte(r)“ iSd § 1 Abs. 1 S. 2 HS 1 BPolBG ist.

³⁸ S. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article125328375/Innenministerium-belastet-BKA-Praesident-Ziercke.html>.

³⁹ http://www.bka.de/nn_204612/DE/DasBKA/Amtsleitung/PRZiercke/prZiercke__node.html?__nnn=true.

538 Selbst wenn man dieser Meinung nicht folgen sollte, wäre es abwegig zu verlan-
539 gen, dass der Leiter einer dem Bundesministerium des Innern untergeordneten
540 Behörde dem Ministerium die juristische Subsumtion eines dort bekannten Ver-
541 haltens vorgibt. Zudem ist der Gutachter der Auffassung, dass prinzipiell Leiter
542 solcher Landes- oder Bundeseinrichtungen (BKA, LKA, FHs u.a.) den Status als
543 Vollzugsbeamte verlieren, wenn sie das Amt übernehmen. Nur dann ist eine
544 fach- und sachgerechte Leitung dieser Einrichtungen möglich.

545 Ungeachtet dessen, welcher Meinung man folgt, kann es keine allumfassende
546 Verpflichtung des BKA-Präsidenten zur Erforschung von Straftaten (§ 163 StPO)
547 geben, da eine solche Pflicht die Amtsausübung behindern würde und zudem
548 dem Amt nicht angemessen wäre. Eine solche Pflicht kann sich, wenn überhaupt,
549 nur auf Straftaten erstrecken, die in den direkten Zuständigkeitsbereich des BKA
550 fallen. Interessant wäre allerdings zu erfahren, ob es hier z.B. interne Anweisun-
551 gen gibt, wie in diesem Fällen zu verfahren ist.

552 Bei der Nichtinformation handelt sich somit um eine vertretbare Ermessensent-
553 scheidung⁴⁰; die Nichtanzeige war rechtlich zulässig.

554

555 **IV. Zusammenarbeit BKA mit LKÄ und Strafverfolgungsbehörden**

556 Der Bund hat gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 a) GG die ausschließliche Gesetzge-
557 bungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder „in der
558 der Kriminalpolizei“ (so der Wortlaut). Die Vorschrift setzt als Grundlage dieser
559 Zusammenarbeit voraus, dass die Länder gem. § 1 II BKAG Landeskriminaläm-
560 ter zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder unterhalten.
561 Die konkrete Festlegung von Organisation und Verfahrensweisen der Landeskri-
562 minalämter fällt allerdings in den Kompetenzbereich der Länder.⁴¹ Die Rege-
563 lungstiefe von § 1 II BKAG geht also nur soweit, als sichergestellt ist, dass das
564 BKA seine Zentralstellenaufgaben wahrnehmen kann, indem es insbesondere
565 auf Informationen der Landeskriminalämter zurückgreift.⁴² Hierzu normiert das
566 BKAG eine Unterrichtungspflicht der LKÄ gegenüber dem BKA (§ 13 BKAG).
567 Eine hierüber hinausgehende Weisungsbefugnis des BKA gegenüber den LKÄ
568 besteht aber – abgesehen von den Fällen, in denen das BKA ausnahmsweise
569 als Strafverfolgungsbehörde tätig ist (§ 4 Abs. 4 BKAG) – nicht.⁴³

570 Auch auf Landesebene sind den einzelnen Landeskriminalämtern vor allem vor-
571 bereitende und unterstützende Aufgaben gesetzlich zugeschrieben, sodass sie

⁴⁰ Dies auch deshalb, weil nach den nicht wiederlegten Aussagen des Präsidenten des BKA das Gespräch weder quantitativ (Dauer) noch qualitativ (Inhalt) besondere Bedeutung hatte. Hinzu kommt, dass beide Anrufe zeitlich nah beieinander lagen: Ziercke informierte am 16. Oktober 2013 das BMI und Oppermann meldete sich wiederum am 17. Oktober 2013 bei Ziercke; s. Pressemitteilung Ziercke vom 24. Februar 2014.

⁴¹ Uhle, in: *Maunz/Dürig*, (o. Fn. 27), Art. 73 Rn. 235.

⁴² *Ahlf/Daub/Lersch/Störzer*, BKAG, Stuttgart u.a.: Boorberg 2000, § 1 Rn. 12.

⁴³ *Gusy*, (o. Fn. 29), 1121; vgl. zum Streitstand *Uhle*, in: *Maunz/Dürig*, (o. Fn. 27), Art. 73 Rn. 234.

572 ebenfalls nur in Ausnahmefällen die Kompetenz zu eigenen strafrechtlichen Er-
573 mittlungen besitzen.⁴⁴

574 **Die Zusammenarbeit zwischen BKA und LKÄ ist somit vor allem auf den**
575 **Austausch von Informationen beschränkt. Erkenntnisse über strafrechtlich**
576 **relevante Vorgänge hat das BKA unmittelbar an die Strafverfolgungsbehör-**
577 **den und nicht zunächst an ein oder mehrere LKÄ zu übermitteln.**

578 Für den Bereich der Kinder- und Jugendpornographie ist innerhalb des BKA das
579 Referat SO 12 (Auswertung Sexualdelikte zum Nachteil von Kindern und Jugend-
580 lichen) zuständig. Vom Gutachter konnte eine konkret örtlich zuständige Staats-
581 anwaltschaft nicht festgestellt werden. Die Verfahren werden von der Zentral-
582 stelle zur Bekämpfung von Internetkriminalität (ZIT) übernommen.⁴⁵ Bei der ZIT
583 handelt es sich um eine Sondereinheit der hessischen Generalstaatsanwalt-
584 schaft, die zur Optimierung der Zusammenarbeit mit dem BKA geschaffen
585 wurde.⁴⁶ Die ZIT fungiert als Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminali-
586 tät. Ihr wurde eine Erstzuständigkeit bei vom BKA geführten Ermittlungen zuge-
587 wiesen, sofern eine örtlich zuständige Staatsanwaltschaft noch nicht festgestellt
588 werden kann.⁴⁷ Wann und wie diese „Erstzuständigkeit“ zugewiesen wurde,
589 konnte nicht festgestellt werden. Jedenfalls hat die GenSta-ZIT Frankfurt am
590 Main das Verfahren wohl aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten übernom-
591 men bzw. begleitet.

592 Die Einrichtung der hessischen Zentralstelle folgt Nr. 223 der Richtlinien für das
593 Straf- und Bußgeldverfahren, wonach Zentralstellen der Länder für eine einheit-
594 liche Verfolgung und länderübergreifende Koordinierung von unter anderem von
595 Straftaten nach § 184b und § 184c StGB (Kinder- und Jugendpornographie) zu
596 sorgen haben.

597 Allerdings gibt es in Hessen wohl zwei Zentralstellen, nämlich die genannte ZIT⁴⁸
598 sowie die schon länger bestehende Zentralstelle des Landes Hessen zur Be-

⁴⁴ Vgl. zum Beispiel § 13 POG NRW und *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), (o. Fn. 26), Teil C Rn. 63 m.w.N. zu landesrechtlichen Rechtsgrundlagen.

⁴⁵ BT-Drs. 18/931, S. 13.

⁴⁶ Beck-aktuell vom 29.08.2011 (becklink 1015783).

⁴⁷ S. BT-Drs. 18/931, S. 13.

⁴⁸ Lt. „Landesportal Hessen“ ist die Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (ZIT) „eine Außenstelle der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main mit Sitz in Gießen. Entsprechend ihrer Konzeption dient sie den örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften als kompetenter Ansprechpartner in allen Fällen der Computer- und Internetkriminalität. In Einzelfällen kann die ZIT als Task-Force Verfahren übernehmen und damit die Staatsanwaltschaften in komplexen Verfahren entlasten... Die Schaffung der ZIT korrespondiert mit der Einrichtung entsprechender Fachkommissariate bei der Polizei und optimiert dadurch die Zusammenarbeit der mit der Strafverfolgung befassten Behörden. Zudem ist ZIT unmittelbarer Ansprechpartner für das Bundeskriminalamt und das Hessische Landeskriminalamt im Zusammenhang mit anlassunabhängigen Recherchen in Datennetzen, bei der Ermittlung unbekannter Opfer von über Internet verbreiteter Kinderpornographie sowie bei Verfahren größeren Umfangs wegen Internet- und Computerkriminalität“. Quelle: http://verwaltung.hessen.de/irj/zentral_Internet?rid=zentral_15/zentral_Internet/nav/591/5915058e-6897-0701-33e2-dc44e9169fcc,44470ca8-22a8-de21-f012-f31e2389e481,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-10000005004.htm.

599 kämpfung gewaltverherrlichender, pornografischer und sonstiger jugendgefähr-
600 dender Schriften bei der GStA Frankfurt am Main,⁴⁹ wie in allen Bundesländern
601 ebenfalls beruhend auf Nr. 223 RiSTBV. Ob eine länderübergreifend Koordinie-
602 rungsfunktion für die ZIT verabredet ist, konnte der Gutachter nicht herausfinden.
603 Jedenfalls wäre sie sehr sinnvoll. Ebenso stellt sich die Frage (die nicht beant-
604 wortet werden konnte, aber sollte), ob eine länderübergreifende Vereinbarung
605 besteht, Fälle an die ZIT abzugeben. Hier wird angeregt, die Zuständigkeiten kla-
606 rer zu regeln bzw. zumindest transparenter darzustellen.

607 Ebenso sollte überlegt werden, ob die Bearbeitung von Kinderpornographie bei
608 der Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität richtig angesiedelt ist.
609 Zumindest sollte sichergestellt werden, dass dort nicht nur das technische Wis-
610 sen zum Verständnis der IT-Kriminalität vorhanden ist, sondern auch das krimi-
611 nologische und kriminalistische Wissen, das für die Verfolgung von Straftaten im
612 Bereich der Kinderpornografie notwendig ist, angefangen von der Herstellung der
613 Bilder/Filme und dem dort erfolgenden Missbrauch und entsprechende Vorberei-
614 tungs- und Begleithandlungen bis hin zur Verbreitung und Nutzung des Materials.

615

616

617 **C. Bewertung der Arbeitsabläufe im BKA im vorliegenden Fall**

618

619 **I. Benachrichtigungen und Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden**

620 Die Chronologie wurde bereits oben anhand der BT-Drs. 18/931 in Verbindung
621 mit einer Pressemitteilung des BKA-Präsidenten Ziercke vom 24.02.2014 sowie
622 einem Bericht der Süddeutschen Zeitung dargestellt. Demnach erfolgte in einem
623 ersten Schritt,⁵⁰ ab Juli 2012, die Zusammenarbeit mit der ZIT.

624 **Von dort erfolgte eine Zusage der Übernahme des Ermittlungsverfahrens.**
625 **Spätestens ab diesem Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass eine zumin-**
626 **dest konkludente staatsanwaltschaftliche Zustimmung zum Vorgehen des**
627 **BKA in der Operation Selm/Spade vorlag.**

⁴⁹ Die Zentralstelle trägt die Bezeichnung „Generalstaatsanwaltschaft - Zentralstelle des Landes Hessen zur Bekämpfung gewaltverherrlichender, pornografischer und sonstiger jugendgefährdender Schriften“. Lt. Website ist „im Interesse einer wirksamen Bekämpfung gewaltverherrlichender, pornografischer und sonstiger jugendgefährdender Medieninhalte ist in jedem Bundesland eine Zentralstelle eingerichtet. Zur Sicherung einheitlicher Beurteilungskriterien stehen die Zentralstellenleiter untereinander in engem Kontakt. Zu ihren Aufgaben gehört u. a. die Prüfung von Filmen, Büchern, Zeitschriften, Tonträgern und Internet-Angeboten auf strafbare Inhalte im obengenannten Sinne. Die Zentralstelle arbeitet mit weiteren Behörden wie den Polizeidienststellen, Jugendämtern, Zollbehörden und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften zusammen. Sie führt dabei keine eigenen Ermittlungsverfahren. Zuständig für die Bearbeitung von Verfahren auf dem Gebiet des Jugendmedienschutzes bleibt die jeweils örtlich zuständige Staatsanwaltschaft. Quelle: http://www.gsta-frankfurt.justiz.hessen.de/irj/GSTA_Internet?rid=HMdJ_15/GSTA_Internet/nav/e1b/e1b4c9ea-2391-811d-88ef-197ccf4e69f2,,,11111111-2222-3333-4444-100000005002%26_ic_seluCon=fb3461e4-9d53-811d-88ef-197ccf4e69f2%26shownav=false.htm&uid=e1b4c9ea-2391-811d-88ef-197ccf4e69f2&shownav=false.

⁵⁰ Der „Zufallsfund“ des BKA-Beamten X, der bei der Grobsichtung entdeckt wurde und an die StA Mainz abgegeben wurde, bleibt hier unberücksichtigt. Vgl. dazu weiter unten.

628 Bei der Abstimmung mit der ZIT ging es vor allem darum, Maßgaben für die Ka-
629 tegorisierung der Materialien (insbesondere zur strafrechtlichen Relevanz) zu
630 treffen und eine Priorisierung der Tätigkeit im BKA vorzunehmen.⁵¹ Im November
631 2012 wurden dann die 16 Bundesländer um Unterstützung beim Abgleich von
632 Adressen gebeten.⁵² Weiter wurde „die Liste an alle Landeskriminalämter ver-
633 schickt, und zwar nur auf Ebene der Spezialisten der Dienststellen für Kinderpor-
634 nographie.“ Damit erfolgte die Übersendung nicht direkt an die nach Nr. 223 der
635 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren einzurichtenden StA-Zentralstel-
636 len der Länder.

637 **Spätestens zu diesem Zeitpunkt mussten also auch den Staatsanwaltschaften der Bundesländer die Tätigkeiten des BKA im Zusammenhang mit der Operation Spade/Selm bekannt gewesen sein.**

640 Vor dem Hintergrund der geschilderten Chronologie ist die vorrangige Abstimmung des BKA mit der Sondereinheit der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt rechtlich nicht zu beanstanden. Jedenfalls greift der Einwand nicht, dass so möglicherweise die über den Wohnort der Beschuldigten begründete Zuständigkeit der jeweils örtlichen und in verschiedenen Ländern liegenden Staatsanwaltschaften gem. § 8 StPO umgangen wurde. Denn die Abstimmung mit der ZIT ist nicht derart zu interpretieren, dass diese **Ermittlungen** selber geführt oder das BKA zur **Vornahme von Ermittlungen** angewiesen hat. Sie ist vielmehr als Ausprägung der Unterrichtungspflicht des BKA gegenüber den Strafverfolgungsbehörden gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG zu verstehen. Wie bereits oben angesprochen, sollte dies aber für die Zukunft klarer geregelt werden.

651 Zu beachten ist hierbei, dass das BKA vor Abschluss der Arbeiten mit der Spade/Selm-Datei noch keine endgültige Kenntnis über die jeweils örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften und die Zahl der dorthin zu übermittelnden Akten hatte. Vor Abschluss der Zentralstellenarbeiten war es daher aus Sicht des Gutachters zweckmäßig, vorrangig mit einer Strafverfolgungsbehörde – der für den hessischen Bereich überdies die strafverfolgungsrechtliche Zentralstellenfunktion für Internetkriminalität zugewiesen wurde – zusammenzuarbeiten, als die Arbeiten mit sämtlichen möglicherweise zuständigen örtlichen Staatsanwaltschaften abzustimmen. Eine derart kleinteilige Pflicht zur Abstimmung der BKA-Tätigkeit kann auch nicht aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG abgeleitet werden, **sodass die zunächst ausschließliche Zusammenarbeit mit der ZIT im Ergebnis rechtlich und tatsächlich nicht zu beanstanden ist.**

663

⁵¹ BT-Drs. 18/931, S. 9.

⁵² Pressemitteilung des BKA vom 24. Februar 2014.

664 II. Abgrenzung Zentralstellenfunktion von der Strafverfolgung

665 Mit Blick auf den Umgang der BKA-Beamten mit der Spade/Selm-Datei stellt sich
666 die Frage, ob die Tätigkeiten zur Aufbereitung von Datensätzen und damit ver-
667 bundenen Materialien **Ermittlungstätigkeiten im eigentliche Sinne** sind und
668 damit nicht vom BKA wahrgenommen werden dürfen oder ob es sich um die spä-
669 teren Ermittlungen **vorbereitende, zentrale Tätigkeiten** handelt.

670 Von der Materie her handelt es sich bei der grenzüberschreitenden Verbreitung
671 von Kinder- und Jugendpornographie um einen Deliktsbereich, der gem.
672 § 2 Abs. 1 BKAG auf Grund seiner internationalen Bedeutung und als länder-
673 übergreifender Sachverhalt in den Zuständigkeitsbereich des BKA fällt.

674 Konkret geht es um die Bewertung der folgenden Vorgänge:

- 675 1. Bereinigung und Sortierung der Liste: Vor- und Nachnamen waren zum
676 Teil vertauscht. So kam es beispielsweise vor, dass einzelne Personen
677 mehrere Bestellungen durchführten, diese aber nicht nacheinander gelis-
678 tet waren, da zum Teil die Vornamen an führender Stelle angegeben wa-
679 ren.
- 680 2. Abgleich von Wohnorten und Lieferadressen: Die Lieferadresse entsprach
681 nicht immer dem Wohnsitz und zum Teil wurden bewusst falsche Adres-
682 sen angegeben.
- 683 3. Anfragen bei Banken, Kreditkarten- und Telekommunikationsunterneh-
684 men

685 Bei den Vorgängen 1. und 2., d.h. der Ordnung und Bereinigung der Daten, han-
686 delt es sich um typischerweise mit den Aufgaben und Befugnissen der Zentral-
687 stelle verbundene Tätigkeiten. Der Umgang mit personenbezogenen Daten im
688 engeren Sinne (Name sowie Wohnanschrift) ist von der Befugnisnorm des
689 § 8 Abs. 1 BKAG i.V.m. § 1 Abs. 1 BKA-Datenverordnung umfasst.

690 Problematisch erscheinen einzig die Recherchen zu Lieferanschrift und Kredit-
691 kartendaten (Vorgänge 2. und 3.). Hierbei handelt es sich um den Umgang mit
692 weiteren personenbezogenen Daten im Sinne des § 8 Abs. 2 BKAG i.V.m. §
693 2 Abs. 1 BKA-Datenverordnung⁵³. Dieser ist zulässig, **sofern konkrete Anhalts-**
694 **punkte bestehen, dass gegen den Betroffenen ein Strafverfahren zu führen**
695 **sein wird.**

696 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kanadische Liste nur in Ansätzen sortiert
697 war. Die Anfrage bei Kreditkartenunternehmen stellte daher ein weiteres Mittel
698 dar, um Bestellungen mit unterschiedlichen Wohn- oder Lieferanschriften auf die-
699 selbe Person zurückführen zu können. Da sich hierbei Hinweise auf strafbares
700 Verhalten einzelner Personen verdichten können, war es insgesamt vertretbar,

⁵³ Nach dem weit gefassten Wortlaut, der keine tatbestandliche Einschränkungen erhält und der weiten BKA-DV kann unter das Auskunftersuchen praktisch fast alles subsumiert werden.

701 konkrete Anhaltspunkte für ein gegen die Betroffenen zu führendes Strafverfah-
702 ren anzunehmen⁵⁴. Auch die einschlägige Kommentarliteratur hält es für zuläs-
703 sig, die anzustellende Prognoseentscheidung allein auf polizeiliches Erfahrungs-
704 wissens zu stützen.⁵⁵

705 Hinzu kommt, dass die Frage, ob der Besitz oder Erwerb sog. „Nacktbilder“ ein
706 kriminalistisches (wohl nicht kriminologisches) Indiz dafür ist oder sein kann, dass
707 die betreffende Person auch kinderpornografisches Material i.e.S. bezieht, bezo-
708 gen hat oder zukünftig beziehen oder besitzen wird, erst anlässlich der „Edathy“-
709 Affäre intensiv diskutiert wurde. Sie konnte daher für das BKA zum für die Beur-
710 teilung relevanten Zeitpunkt keine Rolle spielen.

711 Die rechtlichen Voraussetzungen zur Erhebung personenbezogener Daten lagen
712 somit vor. Demnach waren die Maßnahmen des BKA in diesem Bereich grund-
713 sätzlich zulässig.

714 Auch aus Erforderlichkeitserwägungen ist diese informatorisch-strukturierende
715 Tätigkeit mit und an dem Datensatz durch das BKA **als zulässig zu betrachten**.
716 Die Feststellung des Wohnsitzes und der Kreditkartendaten muss zentral erfol-
717 gen, da ansonsten der oder die Datensätze durch Deutschland „vagabundiert“
718 wären. Da die Angaben zu dem Wohnsitz der Tatverdächtigen teilweise 10 Jahre
719 und älter waren, hätte bspw. das LKA in dem Bundesland A erst einmal die Tat-
720 verdächtigen mit dort angegendem Wohnsitz im Bundesland A überprüft. Dabei
721 wäre dann festgestellt worden, dass einzelne Tatverdächtige nicht mehr im Bun-
722 desland A, sondern im Bundesland B wohnt. Dann wäre dieser Datensatz einzeln
723 oder ggf. gebündelt an das andere Bundesland abgegeben worden, was sicher-
724 lich zeitlichen Verzug und weitere, im Ergebnis unnötige Arbeit bedeutet hätte.

725 Genau dies soll aber die Zentralstellenfunktion des BKA vermeiden: **Es sollen**
726 **Aufgaben, die nur oder besser zentral erledigt werden können, auch zentral**
727 **erledigt werden.**

728 Das BKA hat danach den gesamten (von ihm aufbereiteten) Datensatz an alle
729 Landeskriminalämter gegeben, von wo aus die weitere Steuerung zu den örtli-
730 chen Polizeibehörden erfolgte. Auch dies war sinnvoll und notwendig, damit die
731 Landeskriminalämter den Gesamtkomplex erfassen und bewerten können. Hät-
732 ten sie nur die jeweils landesbezogenen Datensätze bekommen, wäre zum einen
733 die Gesamtdimension verloren gegangen, deren Kenntnis aber für die kriminalis-
734 tisch-kriminologische Bewertung des Gesamtverfahrens notwendig ist. Zum an-
735 deren hätte diese Vorgehensweise (jedes Landeskriminalamt bekommt nur die

⁵⁴ Diese Auffassung wurde zuletzt auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt, wonach in der Recht-
sprechung geklärt sei, dass „ein Anfangsverdacht für die Begehung einer Straftat durch ein an sich
legales Verhalten begründet werden kann, wenn weitere Anhaltspunkte hinzutreten“. Das Landgericht
hatte den Anfangsverdacht darauf gestützt, dass es das sichergestellte Material „entweder bereits für
strafrechtlich relevant gehalten oder es jedenfalls in einen von tatsächlichen Wertungen abhängigen
Grenzbereich zwischen strafrechtlich relevantem und irrelevantem Material eingeordnet hat“. s.
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/pressmitteilungen/bvg14-074.html>

⁵⁵ Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, (o. Fn. 42), § 8 Rn. 4.

736 landesbezogenen Datensätze) die weitere Bearbeitung insofern erheblich er-
737 schwert, als Zusammenhänge zwischen Beschuldigten oder Tatkomplexen nicht
738 hätten erkannt werden können und damit weitere Ermittlungen erschwert worden
739 wären.

740 **Das BKA hat sich demnach auf das Sammeln und Auswerten im Sinne von**
741 **§ 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG (in Verbindung mit Auskunftersuchen/Anfragen**
742 **nach § 7 BKAG) beschränkt. Das aktive Vorgehen ist wie oben beschrieben**
743 **vom Gesetzeswortlaut gedeckt und verfahrenstechnisch sowie verfahrens-**
744 **ökonomisch und auch kriminalistisch sinnvoll und notwendig gewesen. Es**
745 **handelt sich somit bei diesen Tätigkeiten um Handlungen, die von der Zent-**
746 **ralstellenfunktion des Bundeskriminalamts umfasst sind.**

747

748 **III. Zeitlicher Umgang mit Informationen**

749 Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG hat das BKA die Strafverfolgungsbehörden **unver-**
750 **züglich** über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten
751 Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten. Die Frage stellt sich, wie die
752 oben dargestellte und hier noch mal kurz zusammengefasst Chronologie der Er-
753 eignisse vor diesem gesetzlichen Hintergrund zu beurteilen ist.

754 **2010** wurde in Kanada bei einer Online-Filmversandfirma eine internationale Kundendatei von
755 Beziehern kinderpornografischer Filme und Fotos und verwandter Produkte dieser Deliktskate-
756 gorie sichergestellt.

757 **Oktober 2011:** Dem Bundeskriminalamt werden von dort insgesamt 450 GB Beweismaterial zu
758 etwa 800 deutschen Kunden übergeben (500 Stunden Filmmaterial, 70.000 Bilder).

759 **Januar 2012:** Vor Beginn der Sachbearbeitung erfolgt eine Grobsichtung des Verdachtsmateri-
760 als. Hierzu wurde die Festplatte mit den relevanten Daten aus Kanada ausgelesen und in eine
761 Datei eingestellt, ohne dass sich die Mitarbeiter des BKA das „Ganze näher angesehen zu ha-
762 ben“. Die Grobsichtung erfolgte mit dem Ziel der technisch-organisatorischen Aufbereitung einer
763 Bestellliste mit etwa 6.600 Einzelbestellungen. Die Einzeldaten der Bestellungen sollten zusam-
764 mengeführt, auf die tatsächliche Anzahl der deutschen Besteller (ca. 800) reduziert und für den
765 Beginn der Sachbearbeitung des Verfahrens im Sommer 2012 in eine Datenbank überführt wer-
766 den.

767 **Juni 2012:** Die konkrete Auswertung des Materials beginnt.

768 **Juli bis September 2012:** Es erfolgt die Produktbewertung aller Filme und Bilder (strafbar oder
769 nicht strafbar), Kategorisierung (4 Stufen bei der Kategorie 1 - strafbar - und 3 Stufen bei der
770 Kategorie 2- Besitz nicht strafbar) sowie die sich daraus ergebende Priorisierung, die die Bear-
771 beitrungsreihenfolge und damit den Zeitablauf der Ermittlungen bestimmte. Dies war mit der Ge-
772 neralstaatsanwaltschaft Frankfurt abgestimmt gewesen.

773 **November 2012 bis September 2013:** Priorisierung anderer Verfahren. Im Einzelnen heißt es
774 hierzu in BT-Drs. 18/931:

775 „Die Operation ‚Downfall‘ wurde aufgrund des Verdachts von (andauernden) Missbrauchsfällen
776 gegenüber der Operation ‚Selm‘ priorisiert durchgeführt. (...) Darüber hinaus fielen in den Zeit-
777 raum der Operation ‚Selm‘ weitere Umfangsverfahren wie die bereits genannte Operation ‚Tor-
778 nado‘ mit 1.100 Tatverdächtigen. Darüber hinaus wurden weitere Massenverfahren mit etwa
779 1.060 Tatverdächtigen geführt. Einschließlich der Operation ‚Spade‘ (800) wurde also gegen ins-
780 gesamt ca. 3.000 Tatverdächtige ermittelt.“ (S. 12). Dahingegen seien bei der Operation
781 Spade/Selm „Hinweise auf andauernden sexuellen Missbrauch von Kindern [waren] dem Beweis-
782 material der kanadischen Behörden nicht zu entnehmen“ gewesen (S. 10).

783 **02. November 2012 und 15. Oktober 2013:** Ausweislich BT-Drs. 18/931 erfolgte eine zweima-
784 lige Weitergabe von Dateien an die Landeskriminalämter, vermutlich getrennt nach „Kategorie I“
785 und „Kategorie II“-Fällen.

786 Die lange Bearbeitungsdauer und vor allem der Zeitraum zwischen Oktober 2012
787 und September 2013, in dem die Operation „Spade/Selm“ durch das BKA nur
788 nachrangig bearbeitet wurde, könnten dagegen sprechen, dass Informationen im
789 Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG **unverzüglich** weitergeleitet wurden.

790 Hierzu führt das BKA aus,⁵⁶ dass im Zeitraum der Operation „Spade/Selm“ gegen
791 insgesamt 3.000 Personen Vorgänge geführt wurden (davon 800 in der Opera-
792 tion „Spade/Selm“). Dabei seien zwei Verfahren („Downfall“ und „Tornado“) prio-
793 risiert worden, da hier der Verdacht des anhaltenden Missbrauchs bestand und
794 es daher erforderlich gewesen sei, „in Echtzeit“ die ermittlungsrelevanten Er-
795 kenntnisse bearbeiten zu können. Die Beamtinnen seien auch (in Abstimmung
796 mit der Staatsanwaltschaft) in notwendige Identifizierungsmaßnahmen einge-
797 bunden gewesen, sodass auf die Operation „Spade/Selm“ keine Ressourcen ver-
798 wendet werden konnten.

799 Dem BKA musste allerdings nach Abbruch der Grobsichtung bewusst gewesen
800 sein, dass angesichts der vorrangig zu bearbeitenden, anderen Arbeiten vorerst
801 keine Ressourcen auf die Operation Spade/Selm verwendet werden können. Es
802 ist daher zu fragen, warum die Liste nicht unbearbeitet an die zuständigen Straf-
803 verfolgungsbehörden weitergeleitet wurde. Immerhin enthielt die Datei bereits
804 Angaben zur Identifizierung der Verdächtigen, sodass die Ermittlungsarbeit – der
805 Kompetenzverteilung folgend – vor Ort hätte durchgeführt werden können. Dies
806 hätte zur weiteren Folge haben können, dass ggf. bereits laufende örtliche Straf-
807 verfahren mit einem weiteren Verfahren hätten verbunden werden können. Auch
808 hätten so Verstöße gegen Auflagen der Bewährungshilfe oder der Führungsauf-
809 sicht bei Betroffenen festgestellt werden können oder man hätte herausfinden
810 können, wer z.B. beruflich oder ehrenamtlich mit Kindern oder Jugendlichen ar-
811 beitet.

812 Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass es bei der Kundendatei aus Kanada
813 um die Besteller, nicht um die Produzenten ging. Die kanadischen Behörden hät-
814 ten sich vorbehalten, Produzentenermittlungen von dort vorzunehmen. Im Ergeb-
815 nis wurde kein andauernder Fall des sexuellen Missbrauchs in Deutschland fest-
816 gestellt, was die Einschätzung des BKA bestätigt.

817 Darüber hinaus bestand zum Zeitpunkt der Übersendung lediglich ein Tatver-
818 dacht, der sich nicht erhärten muss. Denkbar wäre gewesen, dass Einträge auf
819 der Bestellerliste auf einen Identitätsdiebstahl zurückzuführen sind, wenn z.B.
820 mehrere Personen in einem Haushalt leben und die Kreditkarte missbräuchlich
821 benutzt wurde. Die Weitergabe der Namensliste an die LKÄ hätte für die (irrtüm-
822 lich) Beschuldigten auch im Falle einer Einstellung verheerende soziale oder be-

⁵⁶ BT-Drs. 18/931, S. 11 f.

823 ruffliche Folgen gehabt, da Verfahren im Bereich der Kinder- und Jugendporno-
824 graphie in aller Regel Durchsuchungen der Wohnung und des Arbeitsplatzes
825 nach sich ziehen und daher kaum unbemerkt bleiben. Durch das Abwarten haben
826 sich die BKA-Beamten also in Bezug auf die Unsicherheiten über die Datenqua-
827 lität **grundrechtsschonend und rechtsstaatlich** verhalten. Daher mussten die
828 Daten – der Einschätzung des BKA entsprechend – nicht weitergeleitet werden.

829 Zudem musste die Datenliste (wie zuvor beschrieben) noch im Hinblick auf Sor-
830 tierung, Wohnanschrift und den aktuellen Wohnort bereinigt werden. Dies stellt,
831 wie gezeigt, originäre Aufgaben des BKA als Zentralstelle dar, die gerade vor
832 Übersendung an die Strafverfolgungsbehörden geschehen sollen. Dass z.B. die
833 Operation „Tornado“ vorrangig bearbeitet wurde, ist nachvollziehbar und letztlich
834 auch Ergebnis der dem BKA im Hinblick auf die Aufgabenpriorisierung zustehen-
835 den Einschätzungsprärogative.

836 **Der zeitliche Ablauf ist somit nachvollziehbar und rechtlich nicht zu bean-**
837 **standen.**

838

839 **IV. Bewertung der Arbeitsabläufe und Vorschläge zur Optimierung**

840 Leider ist dem Gutachter das Vorgangsbearbeitungssystem des BKA nicht be-
841 kannt. Bekannt ist aber, dass es Kritik an fehlender neuester Bilderkennungssoft-
842 ware gibt. Eine aktuelle Befragung der Patienten des Präventionsnetzwerks Dun-
843 kelfeld zeigt, dass die Chancen, als Konsument von Missbrauchsbildern in
844 Deutschland unbehelligt zu bleiben, hoch sind. In dem von der Berliner Charité
845 initiierten Projekt werden pädophile Männer dabei unterstützt, ihre sexuellen Fan-
846 tasien nicht auszuleben. „Die Antworten der Patienten lassen ahnen, wie groß
847 das Dunkelfeld sein muss: 73 Prozent der Männer, die von dem Präventionspro-
848 jekt ein Therapieangebot bekamen, hatten bereits Missbrauchsbilder genutzt. 89
849 Prozent von ihnen blieben dabei nach eigenen Angaben unentdeckt“⁵⁷.

850 Die Forderung, entsprechendes Material schneller aufzufinden und aus dem Ver-
851 kehr zu ziehen, ist daher naheliegend, aber nicht leicht umsetzbar. So wird (lt.
852 „taz“)⁵⁸ seit Jahren eine bessere Software für die Strafverfolgungsbehörden ge-
853 fordert. Den Bundes- und Landeskriminalämtern fehlt offensichtlich Personal und
854 die Technik, um verdächtiges Bildmaterial zuverlässig aus den riesigen Daten-
855 strömen herausfiltern zu können.

856 Zudem schaffen es die Ermittler nicht, beschlagnahmtes Material alleine durch-
857 zuforschen. Sie geben daher Bildersammlungen an private Sachverständige zur
858 Begutachtung - so der Bericht eines Oberstaatsanwaltes in diesem „taz“-Bericht.
859 Er sieht auch den Einsatz der bisher vorhandenen Computersoftware skeptisch.
860 Die damit zusammenhängende Forderung nach einer neuen Software ist zu un-

⁵⁷ taz vom 18. April 2014, s. <http://www.taz.de/Kampf-gegen-Kinderpornografie/!137044/>.

⁵⁸ taz vom 18. April 2014 (o. Fn. 56).

861 terstützen. Man könnte die Software als eine Art „Vorfilter“ einsetzen: Die Soft-
862 ware scannt automatisch die (bereits beschlagnahmte) Festplatte und aus den
863 Ergebnissen ergibt sich die Priorisierung für die Bearbeitung durch das BKA bzw.
864 die ZIT. Dies könnte zu einem schonenderen Einsatz von Ressourcen führen.
865 Allerdings sollte der Effekt nicht überschätzt werden, da letztlich immer ein
866 Mensch über die strafrechtliche Relevanz entscheiden muss.

867 „Das BKA benutzt die Software ‚Perkeo‘ – ein textbasiertes System, das auf der Grundlage be-
868 stimmter, ‚hashs‘ genannter Schlüsselbegriffe die Bilder durchforstet und automatisch mit bereits
869 bekannten Missbrauchsabbildungen abgleicht. Ein Problem: Neue, bisher unbekannte Bilder er-
870 kennt diese Software nicht. Wenn jemand sein eigenes Kind missbrauche und die Aufnahmen
871 abspeichere, falle er bei dieser Software durchs Raster, warnt Oberstaatsanwalt Franosch. ‚Mich
872 erfüllt das mit Sorge.‘ Außerdem müssen stets auch noch Fachleute das Material sichten – eine
873 Praxis, die nach Beiers Ansicht schon allein der psychischen Belastung wegen so weit wie mög-
874 lich reduziert werden müsste. ... Zur raschen Auffindung verdächtigen Materials bedarf es einer
875 Software, die eine computergestützte Inhaltsanalyse liefern kann‘, fordert Beier. Ideal wäre eine
876 selbst lernende Bilderkennungssoftware, wie sie jetzt schon von großen Internetplattformen wie
877 YouTube benutzt wird. Ein solches ‚content moderated system‘ kann über große Datenmengen
878 laufen und Darstellungen nackter menschlicher Körper herausfiltern. Solche Programme gibt es
879 schon – man müsste sie nur an die Erkennung kindlicher Körper anpassen. Und szenetypische
880 Reize, wie etwa Kinderbeine in einem Latexanzug, mit einspeisen. Ein selbst lernendes System
881 könnte unter fachkundiger Anleitung stetig mehr Inhalte erkennen. Das Fachwissen dafür würden
882 die Charité-Mediziner den Behörden zur Verfügung stellen.“⁵⁹

883 Generell müsste aber vorab geklärt werden, ob und wie das Thema Kinderpor-
884 nografie (auch) auf EU-Ebene behandelt wird bzw. behandelt werden sollte. Lei-
885 der wurde (zumindest soweit bekannt) die Chance versäumt, das EU-Programm
886 „Horizon2020“ für einen entsprechenden Antrag zu nutzen. Dieser hätte zweifels-
887 ohne z.B. von der Berliner Charité zusammen mit anderen Institutionen und auch
888 dem BKA gestellt werden können. Der Gutachter selbst ist an mehreren Anträgen
889 beteiligt, in denen es um die Entwicklung von Software-Lösungen für verschie-
890 dene Aufgaben im polizeilichen Bereich geht.

891 Allerdings sollte man dabei nicht mit der Tatsache argumentieren, dass täglich
892 rund eine Million Menschen Opfer von Internetkriminalität werden,⁶⁰ denn dies
893 betrifft nicht den Kernbereich und die Grundproblematik der Kinderpornografie.
894 Richtig ist allerdings, dass Kinderpornografie wie Cyberkriminalität insgesamt
895 keine Grenzen kennt und dass man, um sie wirksam zu bekämpfen, Fähigkeiten
896 bündeln muss – dabei wäre Europol oder Interpol durchaus die richtige Stelle,
897 worauf André Schulz, Vorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, hin-

⁵⁹ taz vom 18. April 2014 (o. Fn. 56).

⁶⁰ Dies soll die EU-Kommission berichten. Der weltweite Gesamtschaden belaufe sich auf fast 300 Milli-
arden Euro pro Jahr. Europols CyberCrimeCenter in Den Haag könne all den Cyber-Einbrechern, Kredi-
tartenbetrügern und Geldwäschern bislang nur 70 Mitarbeiter mit beschränkten technischen Res-
sourcen entgegensetzen. Das sei nicht viel, wenn man 28 Mitgliedstaaten mit 500 Millionen Bürgern
beschützen müsse. Quelle: [http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/
europol-deutschland-blockiert-gelder-fuer-cybercrime-bekaempfung-a-961762.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/europol-deutschland-blockiert-gelder-fuer-cybercrime-bekaempfung-a-961762.html). Hieraus auch zum
nachfolgenden Satz.

898 gewiesen hat. Ob, wie er sagt, die transeuropäische Polizeibehörde dabei “be-
899 wusst klein gehalten werden“ solle⁶¹, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.
900 Indizien dafür gibt es.

901 Ebenfalls kritisch könnte die unterschiedliche Bewertung des Materials zwischen
902 Polizei auf der einen und Staatsanwaltschaft auf der anderen Seite sein. Dieses
903 Grundproblem des deutschen strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wird man
904 aber nur generell lösen können, indem die Staatsanwaltschaft aufgefordert wird,
905 enger (auch räumlich) mit der Polizei zusammenzuarbeiten und so gemeinsame
906 Kriterien z.B. für die Auswertung entsprechenden Materials zu entwickeln. Ob
907 man hier allerdings tatsächlich einheitliche Standards vorgeben kann oder sollte,
908 wird bezweifelt.

909 Auch in diesem Zusammenhang sollte der Umgang mit „Kategorie I“- und „Kate-
910 gorie II“-Fällen transparent geregelt werden und die Frage entschieden werden,
911 wann BKA-Erkenntnisfragen an LKÄ weitergegeben werden dürfen bzw. müs-
912 sen und ob bzw. wann sich das BKA auf die „reine“ Materialauswertung be-
913 schränken bzw. die Unterlagen sofort weitergeben sollte (und wenn ja, an wen).
914 Dies sollte auf politischer Ebene entschieden werden, auch wenn der Gutachter
915 hier eindeutig die vom BKA im vorliegenden Fall praktizierte Vorgehensweise für
916 sinnvoll und angemessen erachtet. Allerdings wäre auch im Interesse des BKA
917 eine Prioritätensetzung in Abstimmung zwischen BMI, BKA und ZIT sinnvoll. Eine
918 solche könnte ggf. in einer entsprechenden **Zielvereinbarung** getroffen werden.

919

920 **V. Ermittlungen in Bezug auf den BKA-Beamten „X“**

921 Am 10. Januar 2012 stieß eine Mitarbeiterin des BKA im Zusammenhang mit
922 einer ersten Sichtung der aus Kanada stammenden Daten auf den ihr persönlich
923 bekannten BKA-Beamten „X“. Nach Feststellung des Namens brach die Mitar-
924 beiterin den Grobsichtungsvorgang ab.

925 Der Name des Beamten „X“ ist damit bereits bei der Grobdurchsicht des dem
926 BKA aus dem Ausland zugegangenen Materials entdeckt worden. Der Vorgang
927 wurde herausgelöst, sofort gesondert bearbeitet und am 01. Februar 2012 an die
928 für den Wohnsitz des „X“ zuständige Staatsanwaltschaft in Mainz übergeben. Die
929 Hausdurchsuchung bei „X“ erfolgte am 13. April 2012, also fast 2 ½ Monate spä-
930 ter. Danach wurden disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen, die vermutlich die
931 vorläufige Dienstenthebung und die Aussetzung des Disziplinarverfahren im Hin-
932 blick auf Strafverfahren umfassten. Näheres zu diesem Komplex ist nicht be-
933 kannt.

934 Der Fall wurde danach vom BKA selbst bearbeitet, um, so Ziercke in einer Pres-
935 semitteilung vom 12. März 2014,⁶² Ermittlungen nicht zu gefährden und

⁶¹ <https://netzpolitik.org/2014/blockiert-bundesregierung-gelder-fuer-cyber-crime-centre-bei-europol-bekae-empfung-von-kinderpornographie-ist-vorgeschoben/>

⁶² Pressemitteilung des BKA vom 12. März 2014, S. 3.

936 schnellstmöglich eventuell notwendige Personalentscheidungen treffen zu kön-
937 nen. Das Verfahren wurde zu diesem Zeitpunkt und vor Beginn der Operation
938 Selm im Sommer 2012 ausgegliedert. Wegen der Bedeutung des Falls habe er
939 (Ziercke) auch den Staatssekretär im BMI mündlich über den Sachverhalt infor-
940 miert.

941 Da die Arbeit des BKA auf die Zentralstellenfunktion begrenzt ist, bestehen Be-
942 denken, ob dieses Vorgehen zulässig war. Eine originäre Ermittlungskompetenz
943 für das BKA ist, wie oben gezeigt, auf schwere und organisiert begangene Delikte
944 mit Auslandsbezug (§ 4 Abs. 1 Nr. 1), schwere Straftaten mit politischem Cha-
945 rakter (§ 4 Abs. 1 Nr. 2) und terroristische Straftaten (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 – 5) be-
946 grenzt. Darunter fällt das dem „X“ vorgeworfene Verhalten nicht. Auch eine ana-
947 loge Anwendung der Vorschriften scheidet aus, da die Zuweisung einer originä-
948 ren Strafverfolgungskompetenz aus verfassungsrechtlichen Gründen restriktiv
949 auszulegen ist.⁶³ **Eine originäre Ermittlungskompetenz des BKA bestand so-**
950 **mit nicht.**

951 In Betracht kommt neben der originären Zuständigkeit eine Ermittlung auf Ersu-
952 chen einer zuständigen Landesbehörde, des Bundesministers des Innern oder
953 des Generalbundesanwalts gem. § 4 Abs. 2 BKAG. Der Ablauf der Zusammen-
954 arbeit mit der für den BKA-Beamten X zuständigen Staatsanwaltschaft lässt sich
955 der BT-Drs. 18/931 entnehmen.⁶⁴ Demnach hat die mit der Grobsichtung be-
956 traute BKA-Beamtin die Ermittlungen nach dem Zufallsfund abgebrochen und ih-
957 ren unmittelbaren Dienstvorgesetzten benachrichtigt. Weiter heißt es dort wört-
958 lich: „Die Mitarbeiterin des BKA wurde in der Folge damit beauftragt, das kanadi-
959 sche Beweismaterial im Hinblick auf den BKA-Beamten auszuwerten, um eine
960 entsprechende Einzelakte zur Vorlage bei der örtlich zuständigen Staatsanwalt-
961 schaft zu erstellen.“ Hieraus wird deutlich, dass den Strafverfolgungsbehörden
962 vor Abgabe des Vorgangs an die StA Mainz am 01. Februar 2012 keine Mitteilung
963 über den Verdacht gegenüber den BKA-Beamten X gemacht wurde. Auch die
964 Zentralstelle zur Bekämpfung von Internetkriminalität (ZIT) bei der Generalstaats-
965 anwaltschaft Frankfurt wurde wohl erstmals im Juli 2012 (im Zusammenhang mit
966 dem Gesamtvorgang) informiert. Die Auswertung des Beweismaterials und die
967 Anfertigung einer Einzelakte beruhten somit nicht auf einer entsprechenden Ver-
968 fügung der Strafverfolgungsbehörden, sondern fand allein auf Grund einer inner-
969 behördlichen Weisung des BKA statt.

970 Alternativ zu diesem Vorgehen hätte das BKA den Zufallsfund direkt am 10. Ja-
971 nuar 2014 der zuständigen Strafverfolgungsbehörde übermitteln können. Damit
972 hätte das BKA sich eng an die kompetenzrechtlichen Vorgaben gehalten, indem
973 es im Sinne des § 2 II Nr. 2 BKAG „die Strafverfolgungsbehörden unverzüglich

⁶³ Vgl. Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, (o. Fn. 42), § 4 Rn. 16; Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, (o. Fn. 27), § 4 Rn. 12.

⁶⁴ BT-Drs. 18/931, S. 4.

974 über (...) die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten“ unterricht-
975 tet.

976 Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Abgabe an das zuständige LKA
977 bzw. direkt an die zuständige StA absehbar zu einer längeren Bearbeitungsdauer
978 geführt hätte,⁶⁵ deren nachteilige Folgen gerade vermieden werden sollten: Das
979 leitende Interesse bestand nämlich darin, zur Sicherung des Ermittlungserfolges
980 den Kreis der an den Ermittlungen beteiligten möglichst klein zu halten. Der „X“
981 sollte nicht gewarnt werden. Die Aufarbeitung des Materials durch eine andere
982 Dienststelle auf Landesebene hätte möglicherweise längere Zeit in Anspruch ge-
983 nommen, weil der Fall dort geringer priorisiert und Geheimhaltung kritischer ge-
984 worden wäre. Schon die Tatsache, dass es 2 ½ Monate dauerte, bis nach der
985 Übergabe der Ermittlungsergebnisse an die Staatsanwaltschaft die Durchsu-
986 chung angeordnet wurde, zeigt, dass möglicherweise mit einer durchaus länge-
987 ren Bearbeitungszeit zu rechnen gewesen wäre, wenn das Verfahren sofort an
988 eine Staatsanwaltschaft abgegeben worden wäre. Dadurch hätte die Gefahr be-
989 standen, dass der BKA-Mitarbeiter von den Ermittlungen erfahren hätte und mög-
990 licherweise Beweismaterial hätte vernichten können.

991 Zu berücksichtigen ist auch, dass die Bearbeitung des Vorgangs durch das BKA
992 jedenfalls im funktionalen Sinne von den Koordinierungsaufgaben der Zentral-
993 stelle gedeckt ist: Es wurden keine Exekutivmaßnahmen mit Außenwirkung (z.B.
994 Befragung oder Durchsuchung) vorgenommen. Dass das Verfahren vermutlich
995 auch von einer ermittlungstypischen Intention getragen wurde, ist angesichts der
996 damit abgewendeten Gefahr einer Kenntnismahme durch „X“ (und der damit ein-
997 getretenen Verdunklungsgefahr) hinzunehmen.

998 **Letztlich ist die vorgezogene und selbstständige Bearbeitung des Vor-**
999 **gangs „X“ durch das BKA nicht zu beanstanden.** In perspektivischer Hinsicht
1000 ist jedoch anzuraten, die Kooperation zwischen BKA und Strafverfolgungsbehör-
1001 den, die Trennlinie zwischen Ermittlungen und Koordination und die bestehenden
1002 Benachrichtigungspflichten in entsprechenden Erlassen oder Rechtsverordnun-
1003 gen klarer zu regeln.

⁶⁵ Nach dem, was wir empirisch verlässlich zu den Bearbeitungszeiten bei der Staatsanwaltschaft wissen (vgl. Staatsanwaltschaften - Fachserie 10 Reihe 2.6 – 2011, Tab. 2.3.1 S. 43) werden (im Jahr 2011) zwar fast 90 % aller Verfahren dort innerhalb von 3 Monaten nach Eingang erledigt (65,4 % innerhalb eines Monats) und die durchschnittliche Bearbeitungszeit beträgt 2,2 Monate. Allerdings bezieht sich diese Angabe auf alle erledigten Verfahren, d.h. auch auf die Fälle, die quasi sofort nach Kenntnismahme eingestellt werden, befinden sich darunter. Je komplexer jedoch ein Ermittlungsverfahren ist, umso länger ist die Bearbeitungszeit. Dies kann man schon daran erkennen, dass bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (Tab. 3.1.2, S. 60) die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei 5,3 Monaten liegt, mit deutlich regionalen Unterschieden. Für das vorliegende Verfahren wird man daher von einer Bearbeitungszeit bei der Staatsanwaltschaft von mindestens 6 Monaten ausgehen müssen. Hintergrund ist auch die zunehmende Fallbelastung der Staatsanwaltschaften. Diese reagieren mit einem „Fallscreening“ darauf, indem sie leicht und schnell einzustellende Fälle vorab erledigen, komplexere Fälle jedoch gründlicher bearbeiten. Vgl. dazu *Dölling/Feltes/Dittmann/Laue/Törnig*, Die Dauer von Strafverfahren vor den Landgerichten. Reihe Rechtstatsachenforschung, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Köln 2000, S. 109ff. sowie insbes. S. 289. Zum Ganzen s.a. *Feltes/Bänfer*, Organisation der Staatsanwaltschaften, Teilstudie B, Organisationsuntersuchung der Staatsanwaltschaften, Reihe Rechtstatsachenforschung, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Köln 1996, S. 107ff.

1004 Das Vorgehen war darüber hinaus nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch aus
1005 rechtstatsächlichen Gründen nachvollziehbar. Die meisten Beamten des BKA
1006 sind gemäß § 1 Abs. 1 Bundespolizeibeamtengesetz (BPolBG) in Verbindung mit
1007 § 1 der hierzu ergangenen Ausführungsverordnung vom 9. Juli 2003 Polizeivoll-
1008 zugsbeamte des Bundes. Das hierdurch entstehende alltägliche und praktische
1009 Dilemma ist bekannt: Die Länder wehren sich teilweise gegen die Abgabe von
1010 Ermittlungsverfahren an sie, da sie selbst überlastet sind (oder sich überlastet
1011 fühlen) und vom BKA erwarten, dass es alles in seiner Macht stehende tut, um
1012 ein Verfahren (oder ein Bündel von Verfahren) soweit vorzubereiten wie dies
1013 zentral möglich und sinnvoll ist, damit die Länder bzw. die betreffenden Polizei-
1014 behörden nur noch die Vor-Ort-Ermittlungen tätigen müssen.

1015 Aus kriminologischer Sicht hätte das BKA vielleicht gut daran getan, das Ermitt-
1016 lungsverfahren gegen den Beamten nicht selbst führen sondern an eine andere
1017 Strafverfolgungsbehörde (z.B. das LKA Hessen) abzugeben. Aus verschiedenen
1018 Studien wissen wir, dass Ermittlungen gegen Mitarbeiter der eigenen Behörde
1019 immer mit großen Schwierigkeiten und Fallstricken verbunden sind. Das BKA
1020 hätte hier – auch im eigenen Interesse – den Fall baldmöglichst abgegeben kön-
1021 nen. Warum diese Überlegung, aus Gründen der Neutralität und Objektivität den
1022 Vorgang an andere Polizeibehörde abzugeben, nicht erwähnt wird, kann nicht
1023 beantwortet werden. Zwar mag es auf den ersten Blick einfacher erscheinen,
1024 wenn die BKA-Mitarbeiterin, die mit dem Gesamtkomplex „Selm“ befasst war,
1025 auch hier ermittelt, da eine andere Polizeibehörde bzw. andere Polizeibeamte
1026 sich erst den Gesamtvorgang erst hätte ansehen und sich einarbeiten müssen.
1027 Der Beschleunigung im Hinblick auf das Disziplinarverfahren gegen „X“ hätte dies
1028 nicht geschadet. Man hätte (wenn das LKA das nicht von sich aus erkennt, was
1029 zu vermuten ist) auf unverzügliche Durchsuchung der Wohnung des „X“ dringen
1030 und entsprechend den Eilbedarf darstellen können⁶⁶. Auch angesichts der Ge-
1031 fahr einer (ggf. auch unabsichtlichen) Warnung des „X“ bei einem sich vergrö-
1032 ßernden Kreis von über den Vorgang informierten Personen (durchaus auch im
1033 Hinblick auf den Aspekt von Korpsgeist, Flur- und Kantinenfunk, der langjährigen
1034 innerbehördlichen, nationalen und internationalen Vernetzung des „X“) hätte
1035 auch eine genauere Prüfung und zumindest Anregung gegenüber dem LKA zu
1036 Sofortmaßnahmen wegen drohenden Beweismittelverlustes nahegelegen.

1037 Interessenkonflikte (wie in anderen Fällen) gab es (soweit derzeit ersichtlich) in-
1038 soweit nicht, als die Behörde selbst ganz offensichtlich nicht in die strafrechtlich
1039 relevanten Abläufe verwickelt war. Entsprechend ist ein deutlicher Unterschied
1040 zu den Fällen z.B. von Polizeigewalt zu sehen, in denen die Behörde des oder
1041 der Beamten aus guten Gründen nicht selbst ermitteln sollte, da die strukturellen
1042 und von der Polizeiforschung intensiv beschriebenen Abhängigkeiten (Stich-
1043 worte: „Cop Culture“, „Mauer des Schweigens“) sowie mögliche Zeugen im Kreis

⁶⁶ Bei entsprechender Dokumentation und Begründung wären die Kriterien, die das BVerfG (Urt. V. 20.1.2001, 2 BvR 1444/00) für die Durchsuchung bei Gefahr im Verzug verlangt, sicherlich erfüllt gewesen.

1044 der Kollegen und Kolleginnen dies verbieten. Hier fordert der Gutachter schon
1045 länger (zusammen mit anderen) unabhängige Untersuchungseinrichtungen.⁶⁷

1046 **Im vorliegenden Fall war es aber angebracht und angemessen, die Ermitt-**
1047 **lungen vor der Abgabe an die Staatsanwaltschaft BKA-intern zu führen.**

1048 Nicht zu beanstanden ist auch die Tatsache, dass der Beamte weiter im Dienst
1049 bleiben durfte und Disziplinarmaßnahmen erst nach Durchführung von Ermitt-
1050 lungsmaßnahmen (Hausdurchsuchung) getroffen wurden. Alles andere hätte die
1051 Gefahr der Vertuschung und Verdunkelung bedeutet.

1052 Der Frage, warum es bei der StA Mainz vom 1.2.2012 (Eingang BKA-Auswer-
1053 tungsvorgang bei StA) bis 13.4.2012 (Hausdurchsuchung bei „X“) gedauert hat,
1054 wird ggf. nachzugehen sein. Sie kann hier nicht beantwortet werden.

1055 **Insgesamt ist das Vorgehen des BKA im Fall „X“ vertretbar. Es war gebo-**
1056 **ten, möglichst rasch Exekutivmaßnahmen gegenüber „X“ zu ergreifen. Zu-**
1057 **dem ist das BMI über die beabsichtigte sofortige Bearbeitung informiert**
1058 **worden. Die Tatsache, dass der Fall als aus Sicht des BKA fertig bearbeite-**
1059 **ter Auswertungsvorgang an die örtlich zuständige StA Mainz gegeben**
1060 **wurde, ist nicht zu beanstanden. Allerdings wäre es sinnvoll, den Umgang**
1061 **mit „Zufallsfunden“ oder „Beifang“ transparent zu regeln bzw. die darauf**
1062 **folgenden Abläufe zu reglementieren. So könnten Verwirrungen und Unsi-**
1063 **cherheiten auch aufseiten der BKA-Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter ver-**
1064 **mieden werden.**

1065

1066 **D. Zusammenfassung**

1067 Die Arbeitsabläufe in den hier zu begutachtenden Komplexen werden in den ver-
1068 fügbaren Quellen plausibel und nachvollziehbar dargestellt und begründet. Die
1069 Schwerpunktsetzung in der Bearbeitung ist nachvollziehbar und im Ergebnis –
1070 bezogen auf die dem Gutachten zugrunde liegende Fragestellung – nicht zu be-
1071 anstanden.

1072 Gleichwohl bietet der zeitliche Umfang der Operation Spade/Selm, insbesondere
1073 die lange Phase von November 2012 bis Oktober 2013, in der die Vorgänge nur
1074 nachrangig bearbeitet wurden, Anlass zur Kritik. Diese lange Bearbeitungsdauer
1075 wird seitens des BKA nachvollziehbar mit einer Priorisierung auf Verfahren mit
1076 andauerndem Missbrauchsverdacht begründet. Es entspricht den Erfordernissen
1077 zweckmäßigen Verwaltungshandelns, schwerwiegende Fälle vorrangig zu bear-
1078 beiten. Offenbar wurde auch bereits im Oktober 2012 ein Teil der Daten an die
1079 LKÄ übersandt, sodass diese auf eine höhere Priorisierung hätten drängen bzw.
1080 um Abgabe der Vorgänge hätten bitten können. Ebenso wenig hat offenbar die

⁶⁷ Feltes, Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung durch Polizeibeamte. In: Akzeptanz des Rechtsstaates in der Justiz. Texte und Ergebnisse des 37. Strafverteidigertages Freiburg 2013, Berlin 2014, S. 121–13; ders.: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz, Die Polizei 2012, 285–292 (Teil 1) und 309–314 (Teil 2).

1081 zuständige Zentralstelle der hessischen Staatsanwaltschaften (ZIT), die bereits
1082 im Juli 2012 informiert wurde, um eine vorrangige Bearbeitung gebeten. Dies
1083 deutet bereits darauf hin, dass die lange Bearbeitungsdauer nicht auf einen will-
1084 kürlichen Einsatz von Ressourcen seitens des BKA, sondern auf strukturelle
1085 Gründe zurückzuführen ist: Bei Kinder- und Jugendpornographie handelt es sich
1086 um Massenverfahren, bei denen ein erhöhter Aufwand zur Aufklärung und Infor-
1087 mationsbeschaffung besteht. Wie dargestellt, führte das BKA im Zeitraum der
1088 Operation Spade/Selm insgesamt 3.000 einzelne Vorgänge im Bereich von Kin-
1089 der- und Jugendpornographie. Eine schnellere Erledigung der Operation
1090 Spade/Selm hätte vermutlich zu keiner relevanten Beschleunigung geführt, da
1091 auch und vor allem auf Seiten der Staatsanwaltschaft eine lange Bearbeitungs-
1092 dauer zu erwarten ist. Dies zeigt schon die Bearbeitungsdauer der Staatsanwalt-
1093 schaft Mainz in Bezug auf den einzelnen Fall des BKA-Beamten „X“, die vermut-
1094 lich und aus naheliegenden Gründen am unteren Ende dessen, was als übliche
1095 Bearbeitungszeit gilt, anzusiedeln ist.

1096 Die Bearbeitung des Falles „X“ bildet letztlich den bekannten empirischen Befund
1097 ab, wonach die Staatsanwaltschaft in weiten Bereichen der (Massen-) Kriminali-
1098 tät die ihr durch die Strafprozessordnung zugewiesene Verfahrensherrschaft fak-
1099 tisch an die Polizei – bzw. vorliegend an das BKA – verloren (oder konkludent
1100 abgegeben) hat. Die Ursachen sind vielschichtig, dürften aber in Bezug auf das
1101 BKA zumindest auch auf die umfassenden Befugnisse zurückzuführen sein, die
1102 unter der legislatorischen Zuschreibung zur Zentralstellenfunktion des BKA vom
1103 Gewicht her strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen gleichkommen.

1104 Darüber hinaus wirkt sich aus, dass das BKA personell in quantitativer und, was
1105 technisch komplexe Fälle wie den Bereich der Kinder- und Jugendpornographie
1106 angeht, auch in qualitativer Hinsicht besser ausgestattet ist als dies bei den
1107 Staatsanwaltschaften der Fall ist. Es wird daher auch pragmatischen Erwägun-
1108 gen geschuldet sein, dass Sachverhalte durch das BKA nicht nur informatorisch
1109 aufbereitet, sondern auch inhaltlich weitgehend ausermittelt an die Strafverfol-
1110 gungsbehörden weitergegeben werden. Ob und wie die Landeskriminalämter in
1111 dieser Hinsicht besser oder schlechter als das BKA ausgestattet sind, kann aus
1112 der Sicht des Gutachters nicht beurteilt werden. In jedem Fall vermieden muss
1113 eine Zersplitterung der Ermittlungen in diesem Bereich, die nur zu weiteren Ver-
1114 fahrensverzögerungen und ggf. auch zu unterschiedlichen Bewertungen ver-
1115 gleichbarer Sachverhalte führen würde.

1116 **Perspektivisch lassen sich aus den vorstehenden Ergebnissen nachfol-**
1117 **gende Überlegungen ableiten:**

1118 In administrativer Hinsicht ist anzuraten, die Grenzen zwischen Zentralstellen-
1119 funktion und Ermittlungsmaßnahmen klarer zu fassen und Regelungen dafür zu
1120 treffen, zu welchem konkreten Zeitpunkt Vorgänge an die Strafverfolgungsbehör-
1121 den zu übersenden sind. Perspektivisch wird auf legislatorischer Ebene darüber

1122 nachzudenken sein, die Befugnisse des BKA nicht zuletzt vor dem Hintergrund
1123 des Bestimmtheitsgrundsatzes enger und klarer zu fassen.

1124 Zu prüfen sein wird ferner, ob die Zusammenarbeit zwischen BKA und Strafver-
1125 folgungsbehörden sowie LKÄ mittels länderübergreifender Erlasse der Justiz-
1126 und Innenministerien klarer zu regeln ist. In diesem Zusammenhang sollte die
1127 Bekämpfung von Kinder- und Jugendpornographie allerdings nicht nur als tech-
1128 nischer Komplex aus dem Bereich der Internetkriminalität begriffen werden. In
1129 den Blick genommen werden müssen vielmehr die kriminologischen und psycho-
1130 logischen Erkenntnisse zur Deliktsphänomenologie und zu den unterschiedli-
1131 chen Täterpersönlichkeiten. Dafür böte es sich an, eine interdisziplinäre zusam-
1132 mengesetzte Ermittlungsgruppe aus Kriminalbeamten, Psychologen, Kriminolo-
1133 gen und Psychiatern einzusetzen, die auch vorliegende Forschungsergebnisse
1134 zu diesem Deliktsphänomen und zur Tätertypologie auswerten und in die Ermitt-
1135 lungsarbeit einfließen lassen könnte.