

**Schriftliche Stellungnahme**  
des Herrn Prof. Dr. Hartmut Aden

zur Anhörung des Ausschusses für Inneres, Bau  
und Digitalisierung am 25. August 2022

zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des  
Landesverfassungsschutzgesetzes und des Sicherheits-  
und Ordnungsgesetzes an verfassungsgerichtliche  
Vorgaben und weitere bundesrechtliche Anforderungen  
zur Bestandsdatenauskunft**  
- Drucksache 8/756 -



Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den  
Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung  
des Landtags Mecklenburg-Vorpommern

Per E-Mail an: [innenausschuss@landtag-mv.de](mailto:innenausschuss@landtag-mv.de)

Datum: 22. August 2022

**Stellungnahme zum  
„Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des  
Landesverfassungsschutzgesetzes und des Sicherheits- und  
Ordnungsgesetzes an verfassungsgerichtliche Vorgaben und  
weitere bundesrechtliche Anforderungen zur Bestandsdaten-  
auskunft“ (Landtags-Drs. 8/756)  
anlässlich der Anhörung am 25. August 2022 in Schwerin  
(Online-Teilnahme)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung. Im Folgenden greife ich konzeptionelle Grundprobleme der Bestandsdatenauskunft (A) und der gesetzgeberischen Reaktion auf Entscheidungen der Verfassungsgerichte auf (B) und nehme sodann zu ausgewählten Aspekten des vorliegenden Entwurfs Stellung (C).

**A) Bestandsdatenauskunft – Eingriffsmaßnahme mit unterschätzter Eingriffsintensität**

Manche Eingriffsmaßnahmen des Polizei- und Nachrichtendienstrechts werden in ihrer Eingriffsintensität unterschätzt, weil sie der Polizei- und Nachrichtendienstpraxis sehr große, weitgehend unkontrollierte Spielräume überlassen. Eingriffsmaßnahmen die im einzelnen Anwendungsfall für die Betroffenen wenig eingriffsintensiv erscheinen mögen, können gleichwohl durch ihren intensiven Gebrauch oder durch andere Probleme an Eingriffsintensität zunehmen. Dies gilt etwa für polizeirechtliche Identitätsfeststellungen, die alltäglich in hoher Zahl von Polizist\*innen durchgeführt werden und die – insbesondere wo das Auswahlermessen nicht durch einschränkende

**Prof. Dr. Hartmut Aden**

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Mitglied des Forschungsinstituts

für Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

[hwr-berlin.de](mailto:hwr-berlin.de)

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[www.foeps-berlin.org](http://www.foeps-berlin.org)



Vorgaben gelenkt ist – erhebliche Diskriminierungspotentiale aufweisen.<sup>1</sup> Die bequeme Verfügbarkeit zentralisierter Datenbanken schafft Anreize für eine exzessive Abfragepraxis, die durch die Gesetzgebung wirksam zu begrenzen ist.<sup>2</sup>

Dass die ausufernde Praxis des Bestandsdatenabrufs gleich zweimal durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eingegrenzt werden musste, unterstreicht, dass es sich ebenfalls um eine Maßnahme handelt, die aufgrund des Summierungseffekts eine weitreichende Eingriffsintensität erlangt: Viele vergleichsweise geringfügige Grundrechtseingriffe summieren sich, wodurch die Eingriffsintensität de facto deutlich höher ist. Die jährlich von der Bundesnetzagentur veröffentlichten statistischen Daten belegen dies eindrücklich – im Jahr 2021 gab es mehr als 24 Millionen (!) Abfragen bei den beteiligten 99 Telekommunikationsunternehmen und damit eine erhebliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr.<sup>3</sup>

Im Übrigen ist auch die Bezeichnung „manuelle“ Bestandsdatenauskunft, wie sie im vorliegenden Gesetzentwurf verwendet wird, irreführend. Denn eine „manuelle“ Intervention eines Menschen ist nur auf der abfragenden Seite erforderlich. Auf der anderen Seite, bei den zur Auskunft verpflichteten Netzbetreibern, werden die Daten dagegen so bereitgehalten, dass sie durch die Bundesnetzagentur im Auftrag der berechtigten Dienststellen automatisiert abgerufen werden können, ohne dass im Einzelfall eine Freigabe durch einen Menschen erfolgen muss.<sup>4</sup>

## **B) Problematische Reaktionsmuster der Gesetzgebung auf Entscheidungen der Verfassungsgerichte**

Der vorliegende Gesetzentwurf ist ein weiteres Beispiel für ein problematisches Verständnis der „Arbeitsteilung“ zwischen Verfassungsgerichten und Gesetzgebung. Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte haben die Aufgabe, „rote Linien“ aufzuzeigen, die von der Gesetzgebung im Hinblick auf den Grundrechtsschutz nicht überschritten

---

<sup>1</sup> Zu Problemen der Praxis in Deutschland: Aden et al. 2022 m.w.N.

<sup>2</sup> Busuioc & Curtin 2014, Aden 2018; Aden 2021, Rn. M 200 ff.

<sup>3</sup> Bundesnetzagentur 2022, S. 100.

<sup>4</sup> Ebd.



werden dürfen. Solche „roten Linien“ musste das BVerfG für die Bestandsdatenauskunft gleich zweimal – 2012<sup>5</sup> und 2020<sup>6</sup> – in Erinnerung rufen. Die Gesetzgebung muss aber die Spielräume des Erlaubten keinesfalls ausschöpfen, sondern kann und sollte sich im Interesse des Grundrechtsschutzes für höhere Schutzstandards entscheiden und durchdachte Festlegungen treffen, für welche Anwendungsfälle die Grundrechtseinschränkung wirklich erforderlich und sinnvoll ist.

Stattdessen tendiert die Sicherheitsgesetzgebung allerdings zu komplexen Gesetzesformulierungen, um die von den Verfassungsgerichten aufgezeigten „roten Linien“ so weit wie möglich auszuschöpfen.<sup>7</sup> Dabei wird sogar in Kauf genommen, dass die „roten Linien“ erneut überschritten werden – wie die Bestandsdatenauskunft zeigt. Auch der vorliegende Gesetzentwurf ist in dieser Hinsicht problematisch.

### **C) Ausgewählte Verbesserungsvorschläge für den vorliegenden Entwurf**

Für den vorliegenden Entwurf empfehle ich dem Landtag, zumindest die folgenden Mängel vor Verabschiedung zu beheben:

- Die Eingriffsbefugnisse in § 24b des Landesverfassungsschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (LVerfSchG) und in § 33h des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (SOG) müssen deutlich klarere Eingriffsschwellen festlegen, um den Anforderungen des BVerfG gerecht zu werden. Dem sollte ein empirisch fundierter Überlegungsprozess vorausgehen, wie die überbordende Zahl von Abfragen wirksam auf ein sinnvolles und grundrechtsschonendes Maß reduziert werden kann. Nur so kann auch die Forderung der Verfassungsgerichte nach begrenzenden Eingriffsschwellen wirksam erfüllt werden.

- Die Entwurfsfassungen beider Gesetze enthalten eine Formulierung, nach der die Bestandsdatenauskunft nur dann verlangt werden darf, „wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten im Einzelfall vorliegen“ (§ 24b Abs. 3 LVerfSchG-Entwurf; ähnlich § 33h Abs. 1 SOG-

---

<sup>5</sup> BVerfGE 130, 151.

<sup>6</sup> BVerfGE 155,119; vgl. hierzu auch Graulich 2021, Rn. E 834 ff.

<sup>7</sup> Näher hierzu Aden & Fährmann 2021.



Entwurf). Hier wird nur der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wiederholt, der sich bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt: Die Verwaltung muss sich an Gesetze halten. Es kann erwartet (oder zumindest gehofft) werden, dass auch Mitarbeiter\*innen des Verfassungsschutzes und der Polizei in Mecklenburg-Vorpommern über dieses rechtsstaatliche Basiswissen verfügen, so dass ihnen dieses nicht durch eine einfachgesetzliche Regelung in Erinnerung gerufen werden muss. Diese Passagen sollten also gestrichen und durch substantielle Begrenzungen der Eingriffsschwellen ersetzt werden, etwa durch die Aufzählung konkreter Fallkonstellationen, für die eine Bestandsdatenabfrage erlaubt oder auch beschränkt werden soll.

- Angesichts des Umfangs der Datenerhebungspraxis im Zuge der Bestandsdatenauskunft hätte im Gesetzgebungsverfahren eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Art. 27 der Richtlinie (EU) 2016/680 durchgeführt werden müssen. Diese ist der Gesetzesbegründung leider nicht beigefügt worden.

- Die Gründe für die Abfrage müssen im Interesse der Überprüfbarkeit (z. B. für den Landtag oder die Datenschutzaufsicht) im Einzelfall dokumentiert werden. Eine Regelung hierzu ist zu ergänzen.

## **D) Zusammenfassende Empfehlung**

Im Ergebnis kann ich dem Landtag nicht empfehlen, dem vorliegenden Gesetzentwurf zuzustimmen. Er sollte zur Behebung der o. g. Mängel zunächst an die Landesregierung zurückgegeben werden.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

### **Literatur**

Aden, Hartmut (2018) Information Sharing, Secrecy and Trust among Law Enforcement and Secret Service Institutions in the European Union. In: *West European Politics*, 41(4), 981-1002.

Aden, Hartmut (2020). Interoperability Between EU Policing and Migration Databases: Risks for Privacy, in: *European Public Law*, 26(1), 93-108.

Aden, Hartmut (2021) Europäische Rechtsgrundlagen und Institutionen des Polizeihandelns (= Abschnitt M), in: Lisken, Hans (Mitgründer), Denninger, Erhard, Bäcker, Matthias & Graulich, Kurt (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München: C.H. Beck, 1809-1905.

Aden, Hartmut; Bosch, Alexander; Fährmann, Jan & Thurn, Roman (2022). *Police Stops in Germany – Between Legal Rules and Informal Practices*.



In: *Journal of Organizational Ethnography*, Vol. 11 No. 2, 116-131. DOI 10.1108/JOE-03-2021-0016.

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2021). Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitliche Polizeigesetze: Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive. In M. H. W. Möllers & R. C. van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021*, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft., 580–615.

Bundesnetzagentur (2022). *Jahresbericht 2021. Unsere Zukunft sicher vorbereiten*. Bonn: Bundesnetzagentur.

Busuioc, Madalina & Curtin, Deirdre (2014). 'The Politics of Information in Internal Security: Information Sharing by European Agencies', in Tannelie Blom & Sophie Vanhoonacker (Hg.), *The Politics of Information. The Case of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 260-276.

Graulich, Kurt (2021). Das Handeln von Polizei und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr (= Abschnitt E). In: Lisken, Hans (Mitgründer), Denninger, Erhard, Bäcker, Matthias & Graulich, Kurt (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München: C.H. Beck, 341-696.