

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 8/756 -

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Landesverfassungsschutzgesetzes und des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes an verfassungsgerichtliche Vorgaben und weitere bundesrechtliche Anforderungen zur Bestandsdatenauskunft

A Problem und Ziel

Die manuelle Bestandsdatenauskunft ermöglicht es unter anderem der Polizei und auch den Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern, Auskünfte von Anbietern von Telekommunikationsdiensten beispielsweise über den Inhaber eines Telefonanschlusses oder einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen IP-Adresse zu erlangen. Mitgeteilt werden personenbezogene Daten von Kundinnen und Kunden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Durchführung von Verträgen stehen, wie Name, Anschrift, PIN oder PUK (sogenannte Bestandsdaten). Nicht mitgeteilt werden dagegen Daten, die sich auf die Nutzung von Telekommunikationsdiensten (sogenannte Verkehrsdaten) oder sogar den Inhalt von Kommunikationsvorgängen beziehen.

Zum 1. Juli 2013 wurden der Verfassungsschutzbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit § 24b des Landesverfassungsschutzgesetzes (LVerfSchG M-V) und der Polizei mit § 28 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes in der vor dem 4. Juni 2020 geltenden Fassung (SOG M-V a. F.) jeweils ausdrückliche Ermächtigungsgrundlagen zur manuellen Beauskunftung von Bestandsdaten vom Landesgesetzgeber zur Verfügung gestellt. Die Schaffung ausdrücklicher Ermächtigungsgrundlagen erfolgte in Anbetracht der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 24. Januar 2012 (1 BvR 1299/05).

Das BVerfG hatte darin festgestellt, dass die Ermächtigung zur manuellen Bestandsdatenauskunft im § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) des Bundes sowie in den Fachgesetzen der Sicherheits- und Verfassungsschutzbehörden unzureichend ist und entwickelte das sogenannte Doppeltürmodell.

Danach stehen zwischen der auskunftersuchenden Stelle und dem auskunftserteilenden Anbieter von Telekommunikationsdiensten zwei Türen, die nur geöffnet sind, wenn sowohl eine Ermächtigungsgrundlage für das Auskunftersuchen (1. Tür) als auch für die Auskunftserteilung (2. Tür) existiert. Demnach reichte es nicht mehr aus, dass nur die Stelle, bei der die Bestandsdaten zu Telekommunikationsanschlüssen vorliegen, über eine bundesgesetzliche Befugnis zur Übermittlung an andere Stellen verfügt. Vielmehr mussten nun auf der Seite der abrufenden Stellen – wie etwa Polizei und Verfassungsschutzbehörden – ebenso (fach-)gesetzliche Grundlagen zum Abruf der Daten vorhanden sein.

Gegen die geschaffenen Ermächtigungsnormen in § 24b LVerfSchG M-V und § 28 SOG M-V a. F. wurde im Juni 2014 Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG) erhoben. Am 28. Januar 2016 setzte das LVerfG das unter dem Aktenzeichen LVerfG 3/14 geführte Verfahren jedoch aus, da beim BVerfG unter dem Az. 1 BvR 1873/13 ebenso eine Verfassungsbeschwerde gegen Bestandsdatenauskunftsnormen des Bundes anhängig war.

Die Ermächtigungsnorm zur manuellen Bestandsdatenauskunft für die Polizei wurde während der Aussetzung des Beschwerdeverfahrens durch den Landtagsbeschluss vom 11. März 2020 zur Neufassung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (SOG M-V), die insbesondere aufgrund der Umsetzung von EU-Vorschriften zum Datenschutz erforderlich war, neu in § 33h SOG M-V verortet und geändert. Es wurden zudem Bestandsdaten nach dem Telemediengesetz in den Anwendungsbereich der Norm einbezogen. § 33h SOG M-V trat am 5. Juni 2020 in Kraft (GVObI. M-V S. 334).

Das BVerfG hat dann mit Beschluss vom 27. Mai 2020 erneut über die Übermittlung und den Abruf von Bestandsdaten entschieden (Bestandsdatenauskunft II – 1 BvR 1873/13). Es erklärte die nach der ersten BVerfG-Entscheidung aus dem Jahr 2012 geschaffene bundesgesetzliche Übermittlungsbefugnis für Bestandsdaten in § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und mehreren Fachgesetzen des Bundes, die den manuellen Abruf von Bestandsdaten regeln (beispielsweise Bundesverfassungsschutzgesetz oder auch das Bundespolizeigesetz) für verfassungswidrig. Das Gericht stellte fest, dass diese Vorschriften die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung sowie auf Wahrung des Telekommunikationsgeheimnisses verletzen. Die für verfassungswidrig erklärten Vorschriften wurden – unter Einhaltung bestimmter Maßgaben – längstens bis zum 31. Dezember 2021 für weiter anwendbar erklärt.

Zugleich hat das BVerfG festgestellt, dass die Erteilung einer Auskunft über Bestandsdaten aber grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist. Die gesetzlichen Regelungen müssen aber von Verfassungs wegen bestimmte Grundsätze beachten; dies sind mit Blick auf die Befugnisnormen in den Bereichen Verfassungsschutz und Gefahrenabwehr insbesondere folgende:

- Nach dem Doppeltürmodell bedarf es sowohl für die Übermittlung der Bestandsdaten durch die Telekommunikationsanbieter (1. Tür) als auch für den Abruf dieser Daten durch die Behörden (2. Tür) jeweils verhältnismäßiger Rechtsgrundlagen, wobei die Übermittlungs- und auch die Abrufregelungen die Verwendungszwecke der Daten hinreichend begrenzen müssen, indem sie insbesondere tatbestandliche Eingriffsschwellen und einen hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz vorsehen.
- Trotz des nicht besonders intensiven Eingriffsgewichtes bedürfen die allgemeinen Befugnisse zur Übermittlung und zum Abruf von Bestandsdaten für die Gefahrenabwehr und für die Tätigkeit der Nachrichtendienste grundsätzlich einer im Einzelfall vorliegenden konkreten Gefahr.
- Findet eine Zuordnung dynamischer IP-Adressen statt, muss diese im Hinblick auf ihr erhöhtes Eingriffsgewicht darüber hinaus auch dem Schutz oder der Bewehrung von Rechtsgütern von zumindest hervorgehobenem Gewicht dienen.
- Bleiben die Eingriffsschwellen im Bereich der Gefahrenabwehr oder der nachrichtendienstlichen Tätigkeit hinter dem Erfordernis einer konkreten Gefahr zurück, müssen im Gegenzug erhöhte Anforderungen an das Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter vorgesehen werden.

Aufgrund dieser BVerfG-Entscheidung hat der Bundesgesetzgeber mit dem „Gesetz zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenauskunft an die Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Mai 2020“ die Bestandsdatenübermittlungsnorm in § 113 TKG a. F. als auch seine bundesgesetzlichen Fachnormen für den Abruf von Bestandsdaten angepasst. Dieses Gesetz ist am 2. April 2021 in Kraft getreten (BGBl. I 2021, S. 448).

Unter wesentlicher Bezugnahme auf diese BVerfG-Entscheidung nahm das LVerfG das oben angeführte Beschwerdeverfahren LVerfG 3/14 wieder auf und stellte mit Beschluss vom 28. Oktober 2021 fest, dass die Bestandsdatenauskunftsnormen § 24b Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 LVerfSchG M-V und § 33h Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 SOG M-V mit Artikel 6, Artikel 5 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern i. V. m. Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 und Artikel 10 des Grundgesetzes unvereinbar sind. Das LVerfG hat mit der festgestellten Unvereinbarkeit zugleich eine Übergangsregelung hinsichtlich der Fortgeltung beider Normen getroffen. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Oktober 2022, sind diese unter Beachtung bestimmter Maßgaben weiter anwendbar.

Aus den vorgenannten Gründen bedarf es einer Neufassung des § 24b LVerfSchG M-V und des § 33h SOG M-V, damit der Verfassungsschutzbehörde und auch der Polizei im Land Mecklenburg-Vorpommern die Befugnisse zur manuellen Beauskunftung von Bestandsdaten auch nach Ablauf der Übergangsfrist weiterhin zur Verfügung stehen.

Im Zuge der Neufassung des § 24b LVerfSchG M-V und des § 33h SOG M-V sind zudem folgende inzwischen in Kraft getretene bundesgesetzliche Änderungen zu beachten:

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz)“ ist am 1. Dezember 2021 unter anderem eine Neufassung des TKG in Kraft getreten (BGBl. I S. 1858). Die Regelung zum manuellen Auskunftsverfahren ist nicht mehr in § 113 TKG enthalten, sondern unter Anpassungen in § 174 TKG verortet worden. § 174 TKG bildet mit Blick auf das Doppeltürmodell als Bestandsdatenübermittlungsbefugnis nun die „1. Tür“, deren Vorgaben von den Ländern bei der Normierung ihrer fachgesetzlichen Normen für Bestandsdatenabrufe, also der „2. Tür“, zu beachten sind.

Der Bundesgesetzgeber hat darüber hinaus ein neues „Gesetz über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien“ (Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz – TTDSG) geschaffen. Es trat – abgesehen von geregelten Ausnahmen – am 1. Dezember 2021 in Kraft (BGBl. I S. 1982 und auch BGBl. I S. 3544 zu den Änderungen durch Gesetz vom 12. August 2021). In § 2 TTDSG sind beispielsweise neue Begriffsbestimmungen zu Bestands- und Nutzungsdaten enthalten, und die §§ 22 bis 24 TTDSG regeln nun die Beauskunftung von Bestandsdaten und Nutzungsdaten für die Anbietenden von Telemedien. Die bisher geltenden Bestands- und Nutzungsdatenregelungen in den §§ 14 und 15 des Telemediengesetzes sind entfallen.

Insoweit sind die im LVerfSchG M-V und auch im SOG M-V enthaltenen Bezugnahmen auf den § 113 TKG und die Regelungen im Telemediengesetz zu Bestands- und Nutzungsdaten nicht mehr zutreffend. Es bedarf damit weiterer Änderungen in den §§ 24a, 24b LVerfSchG M-V und in den §§ 33d bis 33h SOG M-V.

Zudem sind aufgrund der vorgenommenen Änderungen Folgeänderungen bezüglich der Benachrichtigungspflichten in § 46a SOG M-V erforderlich. Ferner bedarf es weiterer begrifflicher Anpassungen beziehungsweise Präzisierungen in den §§ 46d, 46f, 46g und 48h SOG M-V.

Im Übrigen sind die im LVerfSchG M-V und im SOG M-V enthaltenen Ressortbezeichnungen zu aktualisieren.

B Lösung

Entsprechend den bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Vorgaben erfolgt eine Anpassung der landesgesetzlichen Normen zur Bestandsdatenauskunft. Im Anschluss an diese Änderungen wurde im Ausschuss von der Landesregierung eine umfassende Novelle des Landesverfassungsschutzgesetzes angekündigt, die noch in der aktuellen Wahlperiode erfolgen soll. Diese soll den allgemeinen datenschutzrechtlichen Anpassungsbedarf aufgreifen sowie insbesondere notwendige Änderungen, die sich aus dem aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 26. April 2022 (Aktenzeichen 1 BvR 1619/17) zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz ergeben, vornehmen.

Mit Artikel 1 wird die Ermächtigungsnorm für die Verfassungsschutzbehörde in § 24b LVerfSchG M-V neu gefasst. Insbesondere ist die Konkretisierung erfolgt, dass Auskünfte nur bei einem auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Eingriffsanlass eingeholt werden dürfen. Zudem wird klargestellt, dass die für die Abfrage anhand von Telefonnummern geltende Eingriffsschwelle nun auch für Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen gilt. In § 24b Absatz 2 Satz 2 LVerfSchG M-V sind die für den Abruf von Bestandsdaten in Form dynamischer IP-Adressen verfassungsgerichtlich geforderten Dokumentationspflichten aufgenommen worden. Die geforderte aufsichtsrechtliche Kontrolle ist nun in Paragraf 24b Absatz 3 Satz 2 LVerfSchG M-V durch die Verweisung auf die Kontrolle bei Verkehrsdatenauskünften enthalten. Außerdem werden aufgrund der in Kraft getretenen bundesgesetzlichen Änderungen zur Beauskunftung von Bestandsdaten im manuellen Auskunftsverfahren im § 174 TKG und zur Beauskunftung von Bestands- und Nutzungsdaten im Telemedienbereich nach den §§ 21 bis 24 TTDSG weitere Änderungen in den §§ 24a, 24b LVerfSchG M-V vorgenommen.

Mit Artikel 2 wird auch die polizeiliche Ermächtigungsnorm zur Bestandsdatenauskunft in § 33h SOG M-V entsprechend neu formuliert. Insbesondere wird die Eingriffsschwelle dadurch klar definiert, dass eine im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit gefordert wird. Durch die in Kraft getretenen bundesgesetzlichen Änderungen im TKG und im TTDSG werden weitere notwendige Anpassungen in folgenden SOG-Regelungen vorgenommen:

- Einsatz technischer Mittel zur Überwachung der Telekommunikation (§ 33d),
- Auskunft über Nutzungsdaten (§ 33e),
- Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten (§ 33f),
- Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation (§ 33g),
- § 46a (Benachrichtigungspflichten bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen),
- § 46d (Dokumentationspflichten).

In den §§ 46f, 46g und 48h SOG M-V. Es erfolgen zudem begriffliche Anpassungen beziehungsweise Präzisierungen

Im Übrigen werden die im LVerfSchG M-V und im SOG M-V enthaltenen Ressortbezeichnungen aktualisiert.

Der Ausschuss schließt sich mehrheitlich der Auffassung der Landesregierung an und empfiehlt dem Landtag mehrheitlich die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/756 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 22. September 2022

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung

Ralf Mucha
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Ralf Mucha

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 26. Sitzung am 29. Juni 2022 den Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Landesverfassungsschutzgesetzes und des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes an verfassungsgerichtliche Vorgaben und weitere bundesrechtliche Anforderungen zur Bestandsdatenauskunft auf Drucksache 8/756 in Erster Lesung beraten und federführend an den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung sowie zur Mitberatung an den Rechtsausschuss und den Finanzausschuss überwiesen.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat in seiner 17. Sitzung am 25. August 2022 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern, der Polizeigewerkschaft im DBB, dem Bund Deutscher Kriminalbeamter Mecklenburg-Vorpommern, Prof. Dr. Hartmut Aden, Lea Voigt (Fachanwältin für Strafrecht) und dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme eröffnet. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., die Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern, Prof. Dr. Hartmut Aden, Max Gröning (Syndikusrechtsanwalt und Geschäftsführer des Deutschen Anwaltsvereins) in Vertretung für Lea Voigt sowie der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern haben Stellung bezogen. Die wesentlichen Ergebnisse der öffentlichen Anhörung werden unter Punkt III ausgeführt.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung gebeten, gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern“ mögliche mit dem Gesetzentwurf verbundene Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung zu überprüfen. Im Ergebnis der Prüfung hat das zuständige Fachressort festgestellt, dass mit der Einführung keine Beschränkungen beim Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung verbunden sind. Der Ausschuss hat das Prüfungsergebnis zur Kenntnis genommen und diesem nicht widersprochen.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat den Gesetzentwurf in seiner 19. Sitzung am 22. September 2022 abschließend beraten und ihn mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, Teilen der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Enthaltung seitens eines Teils der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP unverändert angenommen.

II. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

1. Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 20. Sitzung am 21. September 2022 beraten und empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, der CDU und DIE LINKE, bei Gegenstimmen vonseiten der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes.

2. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 20. Sitzung am 1. September 2022 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD und DIE LINKE bei Enthaltung der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP einvernehmlich beschlossen, dem federführend zuständigen Innenausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung vom 25. August 2022 dargelegt.

Die Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern hat angeführt, diese Änderung zu begrüßen. Die Möglichkeit zur Bestandsdatenauskunft sei für die Polizei und den Verfassungsschutz immanent wichtig. Von daher könne man nur dafür werben, das Verfahren zur Anpassung so schnell wie möglich durchzuführen. Im Hinblick auf die Vorgaben des Landesverfassungsgerichtes zur Übergangszeit könne man dies nur anregen. Mit Blick auf die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht beziehungsweise das Landesverfassungsgericht in ihren Beschlüssen dargestellt hätten, sei man der Meinung, dass die Anpassung diesen Genüge tue und sie berücksichtige. Es würden ein sehr hoher Vollzugsaufwand und demzufolge auch ein sehr hoher personeller Aufwand sowie materielle Aufwendungen prognostiziert. Es werde daher dazu angeregt, insbesondere die Personalsituation in den Bereichen Justiz und Polizei, die von diesen Maßnahmen betroffen seien, im Blick zu haben. Die Evaluation des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes sei richtig und wichtig. Damit solle schnellstmöglich begonnen werden. Wenn sich das Recht weiterentwickle, insbesondere durch Vorgaben oder Urteile, dann werde dem auch Rechnung getragen. Das Sicherheits- und Ordnungsgesetz habe sich entwickelt und sei an vielen Stellen auch bedeutend konkreter geworden. Das Gefahrenabwehrrecht müsse jedoch zwangsläufig sehr offen gestaltet sein, weil nicht alle Lebenssachverhalte so stark konkretisiert werden könnten.

Prof. Dr. Hartmut Aden, Vizepräsident der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, hat erläutert, wie im Gesetzentwurf richtig dargestellt sei, habe das Bundesverfassungsgericht das sogenannte Doppeltür-Modell eingeführt. Dieses bedeute, dass Eingriffsbefugnisse auf beiden Seiten, nämlich nicht nur bei der Stelle, von der abgerufen werde, sondern auch bei der Stelle, die abrufe, erforderlich seien. Gerade die Bestandsdatenauskunft zeige, dass dieses Doppeltür-Modell erforderlich sei, da es sich um eine Abfragemöglichkeit mit bisher sehr niedrigen Eingriffsschwellen handle. Der vorliegende Gesetzentwurf sei ein weiteres Beispiel für ein problematisches Reaktionsmuster der Gesetzgebung auf Entscheidungen der Verfassungsgerichte. Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte hätten die Aufgabe, „rote Linien“ aufzuzeigen, die von der Gesetzgebung im Hinblick auf den Grundrechtsschutz nicht überschritten werden dürften. Solche „roten Linien“ habe das Bundesverfassungsgericht für die Bestandsdatenauskunft in den Jahren 2012 und 2020 bereits zweimal in Erinnerung rufen müssen. Die Gesetzgebung müsse aber die Spielräume des Erlaubten keinesfalls ausschöpfen, sondern könne und sollte sich im Interesse des Grundrechtsschutzes für höhere Schutzstandards entscheiden und durchdachte Festlegungen treffen, für welche Anwendungsfälle die Grundrechtseinschränkung wirklich erforderlich und sinnvoll sei. Stattdessen tendiere die Sicherheitsgesetzgebung zu komplexen Gesetzesformulierungen, um die von den Verfassungsgerichten aufgezeigten „roten Linien“ so weit wie möglich auszuschöpfen. Dabei werde sogar in Kauf genommen, dass die „roten Linien“ erneut überschritten würden, wie die Bestandsdatenauskunft zeige. Der vorliegende Gesetzentwurf erfülle die verfassungsgerichtlichen Vorgaben noch nicht. So müssten für die Eingriffsbefugnisse in Paragraph 24b des Landesverfassungsschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (LVerfSchG M-V) und in Paragraph 33h des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V) deutlich klarere Eingriffsschwellen festgelegt werden, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden. Die Formulierungen in Paragraph 24b Absatz 3 LVerfSchG M-V und Paragraph 33h Absatz 1 SOG M-V, wonach die Bestandsdatenauskunft nur dann verlangt werden dürfe, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten im Einzelfall vorlägen, sei lediglich eine Wiederholung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der sich bereits aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (GG) ergebe. Diese Passagen sollten daher gestrichen und durch substantielle Begrenzungen der Eingriffsschwellen ersetzt werden, etwa durch die Aufzählung konkreter Fallkonstellationen, für die eine Bestandsdatenabfrage erlaubt oder beschränkt werden solle. Für die Fälle, dass etwas Neues auftrete, habe man im Polizeirecht die Generalklausel. Dort sei als Schwelle relativ allgemein formuliert, dass eine konkrete Gefahr bestehen müsse. Im besonderen Gefahrenabwehrrecht müssten die Grundrechtseingriffe aber an konkrete Voraussetzungen gebunden sein, wofür man substantiierte Gefahren benötigte. Man brauche zwar eine gewisse Offenheit, dürfe die Voraussetzungen aber auch nicht zu allgemein formulieren. Klare Eingriffsschwellen seien in Paragraph 33e Absatz 1 Nummern 1 und 2 SOG M-V formuliert worden. Im Paragraphen 33g SOG M-V müssten hingegen die materiell-rechtlichen Voraussetzungen positiv formuliert werden. Die unklar definierten Eingriffsschwellen führten zu einer sehr hohen Anzahl an Abfragen, was die jährlich von der Bundesnetzagentur veröffentlichten statistischen Daten eindrücklich belegten. Im Jahr 2021 habe es mehr als 24 Millionen Abfragen bei den beteiligten 99 Telekommunikationsunternehmen und damit eine erhebliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr gegeben. Ein Risiko dieser hohen Abrufzahlen sei immer die falsche Fährte. Solche Fälle müssten so niedrig wie möglich gehalten werden. Dem sollte ein empirisch fundierter Überlegungsprozess vorausgehen, wie die überbordende Zahl von Abfragen wirksam auf ein sinnvolles und grundrechtsschonendes Maß reduziert werden könne. Nur so könne auch die Forderung der Verfassungsgerichte nach begrenzenden Eingriffsschwellen wirksam erfüllt werden.

Im Übrigen sei die Bezeichnung „manuelle“ Bestandsdatenauskunft, wie sie im vorliegenden Gesetzentwurf verwendet werde, irreführend. Eine „manuelle“ Intervention eines Menschen sei nur auf der abfragenden Seite erforderlich. Seitens der zur Auskunft verpflichteten Netzbetreiber würden die Daten dagegen so bereitgehalten, dass sie durch die Bundesnetzagentur im Auftrag der berechtigten Dienststellen automatisiert abgerufen werden könnten, ohne dass im Einzelfall eine Freigabe durch einen Menschen erfolgen müsse. Um die Anzahl der Abfragen zu begrenzen und eine Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit zu ermöglichen, sollten die Gründe für eine Abfrage im Einzelfall dokumentiert werden müssen. Im Rahmen einer Evaluation solle dann geprüft werden, was die Anwendungsfälle seien, was mit den Daten passiere, wo die Bestandsdatenauskunft wirklich erforderlich sei beziehungsweise in welchen Fällen auf sie verzichtet werden könne. Ein Richtervorbehalt sei nur bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, wie beim Abruf von Passwörtern, mit denen geheime Inhalte zugänglich gemacht werden könnten, und nicht bei sehr häufig vorkommenden Maßnahmen mit nicht so hoher Eingriffsintensität, wie der Bestandsdatenauskunft, sinnvoll. Angesichts des Umfangs der Datenerhebungspraxis im Zuge der Bestandsdatenauskunft hätte im Gesetzgebungsverfahren eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Artikel 27 der Richtlinie (EU) 2016/680 durchgeführt werden müssen.

Max Gröning, Sydikusrechtsanwalt und Geschäftsführer des Deutschen Anwaltsvereins, hat in Vertretung für Lea Voigt erklärt, in Bezug auf Paragraph 24a LVerfSchG M-V und Paragraph 33d SOG M-V, wo es um den Abruf von Verkehrsdaten gehe, die bei Telekommunikationsanbietern gespeichert seien, sollte das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur deutschen Vorratsdatenspeicherung abgewartet werden, bevor eine Auskunftsbefugnis reguliert werde. Es gehe nach den Änderungen zwar nicht mehr um die Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung selbst, sondern um die Daten, die die Diensteanbieter für ihre eigenen Zwecke speicherten. Es könne jedoch keinen Unterschied machen, ob die Daten aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder aufgrund gesetzlicher Erlaubnis gespeichert würden. Zudem scheine es für die in Paragraph 9 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz (TTDSG) geregelten Verkehrsdaten auch an einer korrespondierenden Übermittlungsbefugnis zu fehlen. Diese gebe es nur für die Vorschriften der Vorratsdatenspeicherung. Bezüglich der Bestandsdatenauskunft sollten die Eingriffsschwellen und die zu schützenden Rechtsgüter deutlich normenklarer definiert werden. Die vorgeschlagenen Formulierungen in Paragraph 24a LVerfSchG M-V seien noch angelehnt an die Rechtsprechung im Urteil Bestandsdatenauskunft II, wonach zumindest durch Auslegung noch zu ermitteln sein müsse, welcher Gefahrengrad erforderlich sei, wenn es um eine im Einzelfall erforderliche Auskunft gehe. Das sei aber für sich genommen keine Definition einer Eingriffsschwelle. In den Paragraphen 33g und 33h SOG M-V seien die Eingriffsschwellen noch weniger normenklar formuliert. Die Gefahr und das zu schützende Rechtsgut würden nicht sauber getrennt. Hilfreich sei ein Vergleich mit den korrespondierenden Übermittlungsvorschriften des Bundes im Telekommunikationsgesetz und im Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz, wo die jeweiligen Gefahren, sei es die konkrete Gefahr oder die hinreichend konkretisierte Gefahr, im Einzelnen genauer definiert würden. Zu versuchen, dies durch das Abstellen auf den Einzelfall aufzufangen, führe zu schwierigen Formulierungen. Hinsichtlich der Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen fordere das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung erhöhte Anforderungen an das zu schützende Rechtsgut. Eine bloße Gefahr für die öffentliche Sicherheit solle an dieser Stelle nicht ausreichen. Die gewählten Formulierungen stellten aber auch hier noch auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit ab. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es, wenn die in den vorliegenden Auskunftsermächtigungen gestellten Anforderungen hinter denen der korrespondierenden Übermittlungsermächtigungen des Bundes zurückblieben.

Insofern sei bei dem Verweis auf Paragraph 67a und Paragraph 67c SOG M-V Vorsicht geboten. Die Voraussetzungen für die Abfrage von Telemedienbestandsdaten und Telemediennutzungsdaten seien insgesamt unverhältnismäßig niedrig, wobei sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts letztlich nur auf Telekommunikationsbestandsdaten bezogen habe und streng genommen auch nur solche nach alter Rechtsordnung. Zu diesen zählten nach der Gmail-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes noch nicht einmal bestimmte E-Mail-Dienste oder Messenger-Dienste. Telemedienbestandsdaten seien jedoch deutlich weitreichender als Telekommunikationsbestandsdaten, weil die Definition des Telemediums sehr viel weitreichender und wenig trennscharf sei. Dementsprechend komme der Auskunft dieser Daten auch ein deutlich höheres Eingriffsgewicht zu, sodass man diese nicht an die gleichen Eingriffsschwellen wie die allgemeine Bestandsdatenauskunft von Telekommunikationsdaten knüpfen könne. Noch sensibler seien Telemediennutzungsdaten. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit müssten die Intensität der Gefahr und das Rechtsgut immer entsprechend der Wichtigkeit des Eingriffes abgewogen werden. Das Bundesverfassungsgericht gehe davon aus, dass die Bestandsdatenauskunft ein eher geringes Eingriffsgewicht habe. Isoliert betrachtet sei dies auch richtig. Aufgrund der Vielzahl der im letzten Jahr durchgeführten Bestandsdatenauskünfte zeichne sich aber das Bild eines akkumulierten Grundrechtseingriffes, sodass die einzelnen Maßnahmen in ihrer Verhältnismäßigkeit strenger beurteilt werden müssten. Der in der Diskussion angesprochene Richtervorbehalt sei bei der Abfrage einfacher Bestandsdaten nicht geboten.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat darüber informiert, dass gegen die vorgeschlagenen Änderungen keine Bedenken bestünden und daher die Zustimmung zu dem Gesetzentwurf signalisiert werden könne.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern hat konstatiert, dass das LVerfSchG M-V einer generellen Novellierung bedürfe, insbesondere hinsichtlich der Frage der Datenschutz-Aufsicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes folge bezogen auf die Bestandsdatenauskunft aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unter anderem eine aufsichtliche Kontrolle, die sich nach den jeweiligen Sachkompetenzen richte und in den Abrufregelungen sichergestellt werden müsse.

Die datenschutzrechtliche Kontrolle sei bisher in Paragraph 30 LVerfSchG M-V durch Verweis auf das Landesdatenschutzgesetz (DSG M-V) alter Fassung mit entsprechenden Befugnissen der Datenschutz-Aufsichtsbehörde gegenüber dem Landesverfassungsschutz geregelt gewesen. In Paragraph 30 LVerfSchG M-V würden Normen des DSG M-V genannt, die für den Verfassungsschutz nicht gelten sollten. Darüber hinaus werde das DSG M-V für anwendbar erklärt. Nach der Novellierung des DSG M-V laufe dieser Verweis aus Paragraph 30 LVerfSchG M-V jedoch leer, insbesondere, da § 2 Abs. 3 DSG M-V (neue Fassung) den Verfassungsschutz ausdrücklich von der Anwendbarkeit des DSG M-V (neue Fassung) ausnehme. Paragraph 30 LVerfSchG M-V solle daher wie folgt formuliert werden: „Das Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern findet mit Ausnahme der § 2, 9 bis 14 Anwendung. Regelungen dieses Gesetzes gehen dem Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern vor, soweit sie spezifisch die Verarbeitung personenbezogener Daten oder die Rechte der betroffenen Person regeln.“ Weiterhin habe das Bundesverfassungsgericht zur Bestandsdatenauskunft ausgeführt, dass die Abrufregelungen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne nur dann vereinbar seien, wenn die notwendigen übergreifenden Anforderungen an Transparenz und Rechtsschutz und Kontrolle beachtet würden. Der Dokumentation entsprechender Maßnahmen komme hierbei eine besondere Bedeutung zu. Der Betroffene könne ohne das Wissen über die Auskunft keinen Rechtsschutz erlangen.

Auch die Einschränkung der Transparenz müsse vor diesem Hintergrund einer wirksamen Kontrolle unterliegen. Dieser Anforderung genüge der Paragraph 24a LVerSchG M-V bisher nicht vollständig. Im bisherigen Absatz 5 (neu Absatz 4) sei zwar die parlamentarische Kontrolle hinsichtlich des „Ob's“ der Auskunft geregelt. An einer wirksamen Kontrolle der Transparenz der Maßnahme fehle es hingegen. In § 24a Absatz 4 (neu Absatz 3) LVerSchG M-V solle daher folgender Satz 8 ergänzt werden: „Die Gründe, die einer Mitteilung an den Betroffenen entgegenstehen, sind aktenkundig zu machen und auf Anforderung dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern vorzulegen.“ Entsprechendes gelte für Paragraph 24b Absatz 4 (neu) LVerSchG M-V. In Absatz 4 Satz 1 sollten nach dem Wort „Absatz“ die Ziffer 2 durch die Ziffer 1 und das Wort „und“ durch das Wort „bis“ ersetzt werden. In Satz 2 sollten nach dem Wort „erfolgt“ die Wörter „durch die Landesverfassungsschutzbehörde“ ergänzt werden. Schließlich solle in Satz 4 nach dem Wort „machen“ der Teilsatz „und auf Anforderung dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern vorzulegen.“ hinzugefügt werden. Gegen die beabsichtigten Änderungen im SOG M-V würden, isoliert betrachtet, zunächst keine weiteren Einwände erhoben. Gleichwohl seien die Anforderungen insbesondere an Transparenz, Rechtsschutz und Kontrolle insbesondere durch die Paragraphen 46 ff. SOG M-V noch nicht hinreichend sichergestellt. Zwar würden etwa die umfangreichen Dokumentations- und Protokollierungspflichten in den Paragraphen 46d ff. SOG M-V ausdrücklich begrüßt, es werde jedoch hinsichtlich des Umfangs der Information, der möglichen Ausnahmen und Kontrolle dieser sowie der aufsichtsrechtlichen Befugnisse der Bedarf gesehen, die Vorschriften zeitnah zu evaluieren. Die Änderung für Paragraph 33d Absatz 1 Nummer 5 SOG M-V gehe auf den eigenen Vorschlag zurück. Die Regelung betreffe die Telekommunikationsüberwachung einer Person in dem Fall, dass ihr Leben oder ihre Gesundheit gefährdet sei. Die „Gesundheitsgefahr“ sei in Paragraph 3 SOG M-V nicht definiert und werde von der Rechtsprechung beispielsweise bereits bei „dauerhaftem Hundegebell“ angenommen. Man habe sich vor diesem Hintergrund für eine erhöhte Eingriffsschwelle ausgesprochen, um zu verdeutlichen, dass nicht jede Gefahr für die Gesundheit eine Telekommunikationsüberwachung der betroffenen Person selbst rechtfertige.

2. Wesentliche Ergebnisse der Ausschussberatung

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat ausgeführt, Basis der Handlungsnotwendigkeit sei das Urteil des Landesverfassungsgerichtes zur Bestandsdatenauskunft. Für die Anpassung des Landesrechts an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebe es eine Frist bis zum 31. Oktober 2022. Bis dahin sei es im Rahmen einer Übergangsregelung möglich, die Bestandsdatenauskunftsnorm unter bestimmten Maßgaben weiterhin anzuwenden. Weitergehende Anpassungen auf Grundlage der Evaluation an neuere Rechtsprechung, insbesondere im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum bayerischen Verfassungsschutzgesetz, würden erst im Nachgang erfolgen. Der Gesetzentwurf widme sich insbesondere dem Thema Bestandsdatenauskunft. Die Bestandsdatenauskunftsnormen berücksichtigten außerdem die bundesrechtlichen Anpassungen an die beiden zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Bestandsdatenauskunft. Seinerzeit habe man die Regelungen in den Landesgesetzen nach dem Doppeltürmodell nur auf der Grundlage der Bundesnorm schaffen können. Da die Bundesnorm für verfassungswidrig erklärt worden sei, habe der Bund nachbessern müssen. Die durch den Bund vorgenommenen Anpassungen seien bei den landesrechtlichen Änderungen berücksichtigt worden.

Das Bundesverfassungsgericht habe nämlich festgelegt, dass es im Rahmen der Bestandsdatenauskunft einmal einer Tür bedürfe, die vom Bund geregelt werde und festlege, wann Diensteanbieter nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) oder nach dem TTDSG Telemediendaten übermitteln dürften. Dazu werde in den beiden Gesetzen ein Katalog mit bestimmten Voraussetzungen dazu aufgestellt, wann die Länder bestimmte Auskünfte über Bestandsdaten erhalten dürften. Die Länder hätten dann die Aufgabe, unter Berücksichtigung dieser geöffneten ersten Tür die zweite Tür im Landesrecht und damit die entsprechenden Befugnisse für die Landespolizei und den Landesverfassungsschutz zu schaffen. Der Gesetzentwurf berücksichtige die neuen bundesgesetzlichen Regelungen nicht nur im Paragrafen 33h SOG M-V, sondern aufgrund der Anpassung von Begrifflichkeiten im TKG und TTDSG seien auch einige andere Normen im SOG M-V und im LVerfSchG M-V betroffen. Das LVerfSchG M-V sei ein Spezialfall des Datenschutzrechts, da man sich als Nachrichtendienst mit Personen befasse, die im Bereich des Extremismus unterwegs seien und daher mit personenbezogenen Daten umgehen müsse. Das Datenschutzrecht schreibe für den Eingriff in den Persönlichkeitsbereich, nämlich den Zugriff auf personenbezogene Daten, einen Schutzbereich vor. Es erfolge ein Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Bereiche, die sich nicht unvereinbar gegenüberstünden. Der Verfassungsschutz habe seine vom Grundgesetz übertragene Aufgabe. In den Grundrechten seien aber auch die Schutzbereiche zum personenbezogenen Bereich enthalten. Es gebe unterschiedliche Eingriffe in unterschiedlicher Tiefe in den personenbezogenen Datenschutz. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner zweiten Entscheidung zur Bestandsdatenauskunft hinsichtlich möglicherweise gesetzlich zu regelnder Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit grundlegend zur Eingriffstiefe der Bestandsdatenabfrage ausgeführt: „Die Notwendigkeit, durch parlamentarische Berichtspflichten eine unmittelbar demokratisch legitimierte Kontrolle und Überprüfung zu erreichen, besteht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur für tief in die Privatsphäre eingreifende Ermittlungs- und Überwachungsbefugnisse mit spezifisch breitenwirksamem Grundrechtsgefährdungspotenzial. Bei, wie vorliegend, also im Bereich der Bestandsdatenauskunft, nicht besonders eingriffsintensiven Maßnahmen ist eine derartige Beobachtung und Evaluation entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht geboten.“ Damit seien die Bestandsdatenabfragen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes eben keine eingriffstiefen Maßnahmen. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Landesverfassungsgericht hätten im Grundsatz keine Einwände aus der Sicht der Verfassung gegen Bestandsdatenabfragen. Es gehe nur um die Feinjustierung dahingehend, wie die Hürden vom Verfassungsschutz beziehungsweise von der Polizei zu beachten seien, um eine solche Bestandsdatenabfrage vornehmen zu dürfen. Zunächst gehe es daher darum, die Eingriffsschwellen zu definieren und Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs auch für den Abruf bereichsspezifisch präzise und normenklar festzulegen. Das Landesverfassungsgericht habe gerügt, dass dieses nicht konkret genug gefasst gewesen sei. Erforderlich für den Abruf seien Eingriffsschwellen, die sicherstellten, dass Auskünfte nur bei einem auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Eingriffsanlass eingeholt würden. Das sei im neuen Paragrafen 24b Absatz 1 Satz 1 LVerfSchG M-V geregelt, in welchem nun ausdrücklich die tatsächlichen Anhaltspunkte benannt seien. In Paragraf 24b LVerfSchG M-V werde zukünftig abschließend die Bestandsdatenauskunft geregelt sein. Das Landesverfassungsgericht habe zudem gerügt, dass die Rechtsgrundlage in Paragraf 24b Absatz 2 LVerfSchG M-V, der die Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen betreffe, nicht hinreichend eingegrenzt und deshalb unverhältnismäßig sei. Die bisherige Verweisung auf Absatz 1 habe keine hinreichend begrenzte Eingriffsschwelle vorgesehen. Durch entsprechende Änderungen sei nun klargestellt, dass die in Absatz 1 für die Abfrage anhand von Telefonnummern geltende Eingriffsschwelle nun auch für die Rechtsgrundlage im Hinblick auf die Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen im Absatz 2 gelte.

Des Weiteren habe das Landesverfassungsgericht gerügt, dass den Behörden beim Abruf von Bestandsdaten in Form dynamischer IP-Adressen bisher keine Dokumentationspflichten auferlegt würden. Eine solche Dokumentationspflicht sei nun in Paragraf 24b Absatz 2 Satz 2 LVerfSchG M-V geregelt. Außerdem sei verfassungsrechtlich beanstandet worden, dass aufsichtsrechtliche Kontrollvorschriften fehlten. Diese seien nun im Paragrafen 24b Absatz 3 Satz 2 LVerfSchG M-V durch die Verweisung auf die Kontrolle bei Verkehrsdatenauskünften enthalten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich erkundigt, wie die Planungen der Landesregierung im Hinblick auf die umfassendere Novelle zum Verfassungsschutzgesetz wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum bayerischen Verfassungsschutzgesetz aussähen.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat geantwortet, die Frist zur Anpassung ende Mitte des Jahres 2023. Des Weiteren stehe eine Evaluierung des SOG M-V bevor. Zusammen mit dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern sei zu überlegen, wie das SOG M-V zukunftsfähig gemacht werden könne. Das sei aber nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat unter Verweis auf die in der Anhörung erfolgte Einschätzung durch Prof. Dr. Hartmut Aden und Max Gröning, dass die im Gesetzentwurf formulierten Eingriffsschwellen zu unbestimmt seien, gefragt, ob eine nochmalige Überarbeitung des Gesetzentwurfes beabsichtigt sei.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat darauf hingewiesen, dass auch die Anzuhörenden ausdrücklich betont hätten, dass die Einzeleingriffsintensität bei der manuellen Bestandsdatenabfrage sehr überschaubar sei. Sie hätten die Eingriffsintensität nur als höher angesehen, weil sie 24 Millionen Abfragen für das Jahr 2021 zugrunde gelegt hätten. Diese Zahl sei aber falsch, da sie nicht die manuellen Bestandsdatenabfragen betreffe, sondern die automatisierten Bestandsdatenabfragen. Diese erfolgten jedoch nicht bei den Netzbetreibern, sondern unmittelbar bei der Bundesnetzagentur und beträfen eine völlig andere Ermächtigunggrundlage im SOG M-V. Tatsächlich seien in einem Zeitraum von sechs bis sieben Jahren weniger als 20 manuelle Bestandsdatenabfragen dokumentiert worden. Die von den Anzuhörenden unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes geforderten Dokumentationspflichten seien im Gesetzentwurf ausdrücklich durch Erweiterung des allgemeinen Dokumentationsparagrafen um diesen Bereich enthalten. Zudem sei es im Bereich der Gefahrenabwehr gar nicht möglich, alle Sachverhalte vorherzusehen und ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen. Auch der Bund habe in seinen bundespolizeilichen Regelungen eine generaltatbestandliche Norm geschaffen und der Bundestag habe nicht gezögert, diesem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Die Fraktion der FDP hat kritisch hinterfragt, ob für den Abruf von Bestandsdaten bei Telemediendiensten nicht eine höhere Schwelle erforderlich sei als bei Telekommunikationsdiensten, weil eine Trennung zwischen Nutzungs- und Bestandsdaten in diesem Bereich schwer sei. Durch die Nutzung der Telemedien könnten nämlich andere Rückschlüsse als durch die Bestandsdaten bei Telekommunikationsunternehmen gezogen werden.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat erklärt, was Bestandsdaten seien, sei in den gesetzlichen Tatbeständen relativ fest definiert. Auch beim Abruf von Bestandsdaten bei Telemediendiensten erhalte man keine inhaltliche Überprüfung.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat darauf verwiesen, für die sogenannte erste Tür im TKG und im TTDSG seien sehr viel spezifischere Eingriffsschwellen formuliert als im landesrechtlichen Gesetz. Genau diese Eingriffsschwellen würden vom Bundeskriminalamtgesetz und vom Bundespolizeigesetz übernommen, sodass man auf Bundesebene sehr viel spezifischer ausformulierte Eingriffsschwellen habe.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat ausgeführt, die Eingriffsschwellen des TKG könnten schwer in die polizeirechtlichen Normen übernommen worden sein, weil dort die Frage betroffen sei, was die Anbieter herausgeben dürften. Im Bundespolizeigesetz und im Bundeskriminalamtgesetz sei hingegen geregelt, was abfragefähig sei. Dies seien aber ebenfalls abstrakte Normen. Das SOG M-V könne im Übrigen nicht mehr Abruf ermöglichen, als das TKG dem Telekommunikationsunternehmen an Herausgabe gestatte.

Die Fraktion der AfD hat dargelegt, diese Änderungen ausdrücklich zu begrüßen.

Die Fraktion der FDP hat sich nach den Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) „La Quadrature du Net“ vom 6. Oktober 2020, in dem es um die dynamischen IP-Adressen gegangen sei, auf den Gesetzentwurf erkundigt.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat dazu angegeben, das Urteil des EuGH vom 6. Oktober 2020 sei im Zusammenhang mit Vorschriften zur verpflichtenden Speicherung bestimmter Kommunikationsdaten durch Anbieter von Telekommunikationsdiensten ergangen. Der EuGH habe sich demnach mit den Regelungen zur sogenannten „Vorratsdatenspeicherung“ befasst, sodass es um die Anforderungen an eine innerstaatlich vollständige Erfassung sämtlicher Telekommunikationsverbindungsdaten, die nahezu lückenlose Persönlichkeitsprofile einzelner Kommunikationsteilnehmer ermögliche, gegangen sei. Hiervon unterscheide sich die bloß mittelbare und punktuelle Verwendung von Verkehrsdaten bei der Zuordnung dynamischer IP-Adressen grundlegend. Aus diesen Gründe habe sich das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Bestandsdatenauskunftsnorm in Schleswig-Holstein vom 19. April auch nicht mehr mit den zwischenzeitlich noch weiteren ergangenen EuGH-Entscheidungen zur „Vorratsdatenspeicherung“ auseinandergesetzt. Insoweit seien bei der Schaffung der Bestandsdatenabrufnormen (Paragraf 24b LVerfSchG M-V und Paragraf 33h SOG M-V) die verfassungsgerichtlichen Vorgaben und die neuen bundesgesetzlichen Regelungen zum manuellen Bestandsdatenauskunftsverfahren in Paragraf 174 TKG und in den Paragrafen 22, 23 TTDSG sowie deren Grenzen berücksichtigt worden. In Bezug auf die Anpassung der bereits geltenden Befugnis zum Abruf von Nutzungsdaten im Telemedienbereich (Paragraf 33e SOG M-V) seien die neuen Regelungen zum Auskunftsverfahren bei Nutzungsdaten im Paragrafen 24 TTDSG beachtet und in Paragraf 33e SOG M-V entsprechend geändert worden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat darauf verwiesen, in Paragraf 33h SOG M-V sei formuliert, dass die Einholung von Bestandsdatenauskünften zulässig sei, soweit die Daten im Einzelfall zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich seien. Das Landesverfassungsgericht habe aber verlangt, dass eine im Einzelfall vorliegende konkrete Gefahr im Sinne der polizeilichen Generalklausel vorliegen müsse. Im Gesetzentwurf sei davon die Rede, dass beides eigentlich dasselbe meine.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat diesbezüglich erklärt, das SOG M-V arbeite seit Bestehen des Gesetzes im Jahr 1992 mit dem Begriff einer im Einzelfall bevorstehenden Gefahr. In Paragraf 3 Absatz 3 Nummer 1 SOG M-V befinde sich die Legaldefinition für diese Gefahr. Genau diese Definition habe auch das Bundesverfassungsgericht benutzt, um die konkrete Gefahrenlage zu beschreiben. Sofern das Landesverfassungsgericht also in seinem Urteil feststelle, es werde keine konkrete Gefahr vorausgesetzt, sei dies sozusagen ein Übertragungsfehler, da das Landesverfassungsgericht in großen Teilen die Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zitiere. In den Fachgesetzen des Bundes sei aber, anders als im SOG M-V, wo es die im Einzelfall bevorstehende Gefahr gebe, keine konkrete Gefahrenlage beschrieben gewesen. Das Landesverfassungsgericht habe die Definition möglicherweise übersehen. Es habe aber in seinen Maßgaben festgestellt, dass eine konkrete Gefahr genau die sei, die auch in der Generalklausel der Paragraphen 13, 16 SOG M-V vorausgesetzt werde. Wenn man in die Generalklausel schaue, sei dies genau die im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr. Dieser Gefahrenbegriff tauche zum Beispiel auch im Landesverwaltungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein auf. Das Land Mecklenburg-Vorpommern habe seinerzeit diese Gefahrenlage von Schleswig-Holstein in seine eigenen Regelungen übernommen. Die Bestandsdatenauskunftsregelung des Landes Schleswig-Holstein, die ebenfalls die im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr voraussetze, sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Bestandsdatenauskunft ebenfalls verfassungsgerichtlich überprüft und als verfassungsgemäß eingestuft worden. Insoweit bestünden keine Bedenken gegen diese Regelung.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, Teilen der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP sowie bei Enthaltung seitens eines Teils der Fraktion der CDU, dem Artikel 1 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu Artikel 2

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte beantragt, Artikel 2 wie folgt zu ändern:

Der Gesetzentwurf wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 2 Nummer 5 wird in § 33h Absatz 4 nach dem Satz 3 der folgende neue Satz 4 eingefügt:

„Werden der Polizei aufgrund eines Auskunftersuchens Passwörter oder andere Daten unverschlüsselt beauskunftet, so informiert die Polizei hierüber die jeweils zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde.“

2. In Artikel 2 Nummer 5 wird in § 33h Absatz 5 nach dem Satz 1 der folgende neue Satz 2 eingefügt:

„Die Auskunft darf darüber hinaus nur verlangt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betroffene Person Nutzer des Telemediendienstes ist, bei dem die Daten erhoben werden sollen.“

3. In Artikel 2 wird nach der Nummer 11 die folgende neue Nummer 12 eingefügt:

„12. § 48b Absatz 1 wird wie folgt geändert: Die Angabe ‚Artikel 58 Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe a und b‘ wird durch die Angabe ‚Artikel 58 Absatz 1, Absatz 2‘ ersetzt.“

Die beantragende Fraktion hat dazu ausgeführt, der Gesetzentwurf zielt darauf ab, insbesondere die Normen des Paragraphen 24b LVerfSchG M-V und des Paragraphen 33h SOG M-V an verfassungsgerichtliche Vorgaben und weitere bundesrechtliche Anforderungen zur Bestandsdatenauskunft anzupassen. Während der Entwurf zum neuen Paragraphen 24b LVerfSchG M-V an die einschlägige bundesrechtliche Norm des Paragraphen 8d BVerfSchG angepasst worden sei, bleibe der Entwurf zum neuen Paragraphen 33h SOG M-V hinter der vergleichbaren bundesrechtlichen Norm des Paragraphen 22a Bundespolizeigesetz (BPolG) zurück. In Paragraph 22a Absatz 2 Satz 9 BPolG gebe es eine aufsichtsrechtliche Kontrollvorschrift, die im Entwurf des neuen Paragraphen 33h Absatz 5 SOG M-V fehle. Dies werde im Beschluss des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 28. Oktober 2021 verfassungsrechtlich beanstandet. Dem solle der vorliegende Änderungsantrag abhelfen. Des Weiteren dürfe gemäß Paragraph 22a Absatz 3 Satz 3 BPolG die Auskunft anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen IP-Adresse nur verlangt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die betroffene Person Nutzer des Telemediendienstes sei. Diese Voraussetzung fehle in dem Entwurf zu Paragraph 33h Absatz 5 SOG M-V und solle daher ergänzt werden. Zudem seien die von den Verfassungsgerichten formulierten Anforderungen an Transparenz, Rechtsschutz und Kontrolle durch die Paragraphen 46 ff. SOG M-V noch nicht hinreichend sichergestellt. Dabei werde die fehlende aufsichtsrechtliche Kontrolle im Beschluss des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 28. Oktober 2021 ausdrücklich verfassungsrechtlich beanstandet.

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, der CDU und DIE LINKE bei Zustimmung der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP diesen Änderungsantrag abgelehnt.

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, Teilen der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Enthaltung seitens eines Teils der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP dem Artikel 2 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu den Artikeln 3 und 4

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, Teilen der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Enthaltung seitens eines Teils der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP den Artikeln 3 und 4 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Des Weiteren hat der Ausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, Teilen der Fraktion der CDU und der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP sowie bei Enthaltung seitens eines Teils der Fraktion der CDU beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 22. September 2022

Ralf Mucha
Berichterstatter