

KURZPROTOKOLL

der 17. Sitzung des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung
am Donnerstag, dem 25. August 2022, 9.01 Uhr,
Schwerin, Schloss, Plenarsaal

Vorsitz: Abg. Ralf Mucha

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung 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 -

hierzu: Ausschussdrucksachen 8/178, 8/179

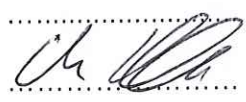
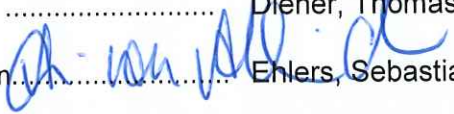
Landtag Mecklenburg-Vorpommern
8. Wahlperiode
- Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung -

Anwesenheitsliste

17. Sitzung am 25. August 2022, 9:00 Uhr
Schwerin, Schloss, Plenarsaal

Vorsitzender: Abg. Ralf Mucha (SPD)
Stellv. Vors.: Abg. Jan-Phillip Tadsen (AfD)

1. Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder Name	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder Name	Unterschrift
SPD	Albrecht, Rainer	.....	Barlen, Julian	.....
	Brade, Christian	.....	da Cunha, Philipp	.....
	Kaselitz, Dagmar		Miraß, Heiko	.....
	Lange, Bernd		Stamer, Dirk	.....
	Mucha, Ralf		Winter, Christian	
	Tegtmeier, Martina			.....
AfD	Kramer, Nikolaus	.....	Förster, Horst	.....
	Tadsen, Jan-Phillip		Meister, Michael	.....
			Schneider, Jens-Holger	
CDU	Reinhardt, Marc	.....	Diener, Thomas	.....
	von Allwörden, Ann Christin		Enlers, Sebastian	.....
			Hoffmeister, Katy	.....
			Liskow, Franz-Robert	.....
			Peters, Daniel	.....
DIE LINKE	Kröger, Eva-Maria	.....	Waldmüller, Wolfgang	.....
			Noetzel, Michael	
			Seiffert, Daniel	.....

1. Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder Name	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder Name	Unterschrift
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN				
	Oehrich, Constanze		Damm, Hannes	.....
		.....	Shepley, Anne	.....
		.....	Dr. Terpe, Harald	.....
		.....	Wegner, Jutta	.....
FDP	Wulff, David		Domke, René	.....
		.....	Enseleit, Sabine	.....
				

2. Ministerien und sonstige Behörden

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte Druckschrift)	Name/Vorname (bitte Druckschrift)	Dienststellung/ Funktion (in Druckschrift, nicht abgekürzt)	Unterschrift
IM	Marz, Josée	ORRia II 400-1	D. Hlenz
IM	Reed	TI 77	H. Hlenz
IM	Witt	HL4	H. Hlenz
IM	Mock, Guit	VST	H. Hlenz
"	Carolina	II 510	H. Hlenz

3. Referenten / Sonstige Teilnehmer

[illegible]

Öffentliche 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 verfassungsrechtliche und weitere
bundesrechtliche Anforderungen zur Bestandsdatenauskunft**
- Drucksache 8/756 -

Anzuhörende	Name/Vorname (Druckschrift)	Unterschrift	Funktion
Städte- und Gemeindetag M-V	Absage		
Landkreistag M-V	Absage		
Gewerkschaft der Polizei			<i>Landespolizei</i>
Deutsche Polizeigewerk- schaft im DBB Landesverband M-V	Absage		
Bund Deutscher Kriminal- beamter Landesverband M-V	Absage		
Prof. Dr. Hartmut Aden	digital	✓	
RA Max Gröning	digital	✓	

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung 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

Vors. **Ralf Mucha** weist darauf hin, dass es sich um eine öffentliche Anhörung handele. Es sei den Zuschauern nicht gestattet, Beifall oder Missfallen zu äußern. Er bitte daher darum, sich entsprechend zu verhalten. Ganz besonders danke er den Anzuhörenden, dass sie es ermöglicht hätten, für Fragen der Ausschussmitglieder zur Verfügung zu stehen. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern, der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, der Landesverband Mecklenburg-Vorpommern der Polizeigewerkschaft sowie der Landesverband Mecklenburg-Vorpommern des Bundes Deutscher Kriminalbeamter hätten abgesagt. Dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sei die Möglichkeit gegeben worden, bis zum 12. September 2022 eine Stellungnahme zu übermitteln. Er bitte darum, immer das Mikrofon einzuschalten, wenn gesprochen werde und dieses wieder stummzuschalten, solange kein Redebeitrag geleistet werde. Zum Ablauf der Sitzung führt er aus, zu Beginn erhalte jeder Anzuhörende zunächst die Gelegenheit zu einem Eingangsreferat von maximal 10 Minuten. Die Anzuhörenden würden dazu nacheinander aufgerufen werden. Anschließend werde man in die Fragerunde einsteigen, um im Gespräch mit den Abgeordneten noch Einzelheiten zu erörtern und bestimmten Fragen näher nachzugehen.

Christian Schumacher (Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern) führt an, er werde ein positives Statement abgeben. Die Gewerkschaft der Polizei begrüße diese Änderung. 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 in diesem Gremium 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. Er sehe sehr wohl einen Vollzugsaufwand und könne an dieser Stelle den Ausschuss nur dazu anregen, insbesondere die Personalsituation in den Bereichen Justiz und Polizei, die von diesen Maßnahmen betroffen seien, im Blick zu haben. Er prognostiziere einen sehr hohen Vollzugsaufwand und demzufolge auch einen sehr hohen personellen Aufwand sowie materielle Aufwendungen. Die Evaluation des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes halte man für richtig und wichtig, damit solle schnellstmöglich begonnen werden.

Prof. Dr. Hartmut Aden (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) weist darauf hin, die Thematik mit der Bestandsdatenauskunft beschäftige bereits eine ganze Weile. Wie im Gesetzentwurf richtig dargestellt, 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 handele. Davon werde sehr viel Gebrauch gemacht. Gemäß den Statistikdaten, die jährlich von der Bundesnetzagentur veröffentlicht würden, habe man immense Abfragezahlen, nämlich 24 Millionen im Jahr 2021. Er habe leider keine Informationen dazu, welcher Anteil auf das Land Mecklenburg-Vorpommern entfalle, dies werde aber eine nicht unbeträchtliche Zahl sein. Auch in anderen Bereichen gebe es manchmal Eingriffsmaßnahmen, bei denen der einzelne Eingriff, nämlich die Bestandsdatenabfrage gegenüber dem einzelnen Menschen, ein relativ niedrigschwelliger Eingriff sei. Man wisse auch aus der Rechtsprechung, dass es verschiedene Varianten gebe, die zu unterschiedlich hoher Eingriffsintensität führen könnten. Aber grundsätzlich könne man sagen, im Spektrum dessen, was Verfassungsschutz und Polizei als Eingriffsmaßnahmen hätten, sei dies erstmal gegenüber dem Einzelnen im Einzelfall eine relativ niedrigschwellige Eingriffsmaßnahme. Aber aufgrund der hohen Fallzahlen habe man eben doch einen erheblichen Summierungseffekt, wodurch die Grundrechtswirksamkeit und der Eingriffseffekt wesentlich stärker würden. Das könne man auch bei anderen Alltagseingriffsmaßnahmen sehen. Er empfehle, sich im Rahmen der Evaluation des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes zum Beispiel auch die polizeiliche Identitätsfeststellung anzuschauen. Er habe dazu in den letzten Jahren geforscht und eine ganze Reihe von interessanten empirischen Einblicken erhalten. Auch da sei es so, dass die gesetzlichen Voraussetzungen niedrig

seien. Niemand wisse so ganz genau, welche Praxis dahinterstehe, aber man habe den Summierungseffekt und vor allem auch bei den Identitätsfeststellungen dort ein Diskriminierungsrisiko, wo es einen sehr weiten Spielraum beim Eingriffsermessen gebe. In Erinnerung rufen wolle er, insbesondere gegenüber dem Landtag, die Arbeitsteilung gegenüber Verfassungsgerichten und Gesetzgebung. Da sei seines Erachtens gerade im Sicherheitsbereich in den letzten Jahrzehnten einiges in Schieflage geraten. Die Verfassungsgerichte zeigten immer rote Linien auf für das, was im Sicherheitsbereich im Hinblick auf den Grundrechtsschutz zulässig sei. Das sei schließlich die Aufgabe eines Verfassungsgerichts auf Landes- und auf Bundesebene. Aber die Gesetzgebung schaue dann nicht etwa, wo die konkreten Bedarfe lägen, und setze dies in gut formulierte Normen um, sondern sie formuliere komplizierte Normen, die das, was das Bundesverfassungsgericht möglicherweise noch so gerade zulasse, so weit wie möglich ausschöpfe. Damit solle erreicht werden, dass die Sicherheitsbehörden so viel wie möglich dürften und sich so wenig wie möglich an irgendwelche Vorgaben halten müssten. Das halte er für eine falsche Herangehensweise. Es sei sehr viel mehr Steuerung nötig und der Landtag hätte auch die Möglichkeit, sich darüber zu informieren, was die Behörden eigentlich mit der Bestandsdatenauskunft machten, was der konkrete empirische Nutzen sei, in welchen Fälle sie wirklich gebraucht werde und in welchen Fällen diese unnötig sei. Dann könnte das Gesetz so gestrickt werden, dass unnötige Fälle ausgeschlossen würden, damit man auch von den seines Erachtens viel zu hohen Fallzahlen herunterkomme. Solche Eingriffsmaßnahmen, die quasi automatisch in bestimmten Situationen immer genutzt würden, seien gerade problematisch, weil die Ermessensausübung dann nicht mehr wirklich für den Einzelfall vorgenommen werde. Im Einzelfall sei der Aufwand einer Abfrage nicht so groß, sondern die Summierung bereite den hohen Aufwand. Bei den neuen Formulierungen im Gesetzentwurf fehlten weiterhin die ganz konkreten, klaren Eingriffsschwellen, die die Verfassungsgerichte auf Landes- und auf Bundesebene angemahnt hätten. Diese sei nach wie vor sehr allgemein gehalten. Man finde also keine wirklich substanziellen materiellen Eingriffsschwellen oder Anknüpfungspunkte an bestimmte Fallkonstellationen. Alles sei extrem weit und extrem undeutlich formuliert. Besonders bemerkenswert finde er die Formulierung, dass die Bestandsdatenauskunft verlangt werden dürfe, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten im Einzelfall vorlägen. So etwas sollte man nicht in ein Gesetz schreiben, weil es sich bereits aus Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes, dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, ergebe.

Dies müsse man seines Erachtens gut ausgebildeten Beamtinnen und Beamten nicht in Erinnerung rufen, indem man es nochmal in das Gesetz schreibe. Stattdessen müssten ganz klare materielle Eingriffsvoraussetzungen in das Gesetz, um die Fallkonstellationen zu definieren, für die die Bestandsdatenauskunft benutzt werden dürfte und für welche diese ausgeschlossen sei. Dazu finde man jedoch wenig. Zudem hätte im Gesetzgebungsverfahren eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Artikel 27 der Richtlinie EU 2016/680, der sogenannten JI-Richtlinie, als Parallelrechtsakt für die Sicherheitsbehörden zur Datenschutz-Grundverordnung erfolgen müssen. Das sei immer dann erforderlich, wenn eine Datenverarbeitung von erheblicher Tragweite durchgeführt werde. Allein schon wegen der hohen Fallzahlen sei hier eine Datenschutzfolgenabschätzung erforderlich. Da reiche es seines Erachtens nicht aus, wenn vom Landesdatenschutzbeauftragten eine Stellungnahme eingefordert werde, sondern es müsste wirklich eine Evaluation durchgeführt werden, die prüfe, was die Anwendungsfälle seien, was mit den Daten passiere, wo die Bestandsdatenauskunft wirklich erforderlich sei beziehungsweise in welchen Fällen auf sie verzichtet werden sollte. Da er im Gesetzentwurf nichts dazu gefunden habe, weist er darauf hin, dass solche Abfragen dokumentiert werden müssten. Das bedeute, es müsse bei jeder Abfrage festgehalten werden, aus welchem Grund die Abfrage erforderlich sei. Dies habe zwei Funktionen. Erstens diene dies der Revisionssicherheit. Sollte es hinterher Zweifel, ein Gerichtsverfahren oder eine Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden geben, könne feststellbar werden, ob die Abfrage rechtmäßig erfolgt sei oder nicht. Das heißt, es müsse aktenkundig gemacht werden, was heute auch elektronisch erfolgen könne. Dazu müsse ein entsprechendes Abfragefeld vorgesehen werden, in welches eingetragen werde, warum die Abfrage erfolgt sei. Zweitens löse die Dokumentation auch einen Reflexionsprozess aus, sodass die handelnden Beamtinnen und Beamten sich bei jeder Abfrage darüber im Klaren sein müssten, warum sie gerade diese Abfrage machten und ob sie diese wirklich für die Aufgabenerfüllung benötigten. Das müsse im System dokumentiert werden, damit es hinterher revisionssicher sei. Wegen dieser recht weitreichenden Mängel meine er, dass die verfassungsgerichtlichen Vorgaben in diesem Entwurf noch keinesfalls erfüllt seien. Er empfehle dem Landtag, den Gesetzentwurf erstmal an die Landesregierung zurückgeben.

Max Gröning erklärt, er vertrete heute Frau Lea Voigt. Er sei zwar namentlich benannt worden und daher nicht als Vertreter einer Organisation anwesend, er führe aber Positionen aus, die angelehnt seien an die Auffassungen im Deutschen Anwaltsverein. In Paragraph 24 a Landesverfassungsschutzgesetz und in Paragraf 33 d Sicherheits- und Ordnungsgesetz gehe es um den Abruf von Verkehrsdaten, die bei Telekommunikationsanbietern gespeichert seien. An dieser Stelle sollte zunächst einmal das ausstehende Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur deutschen Vorratsdatenspeicherung abgewartet werden, bevor eine Auskunftsbefugnis reguliert werde. Schließlich kenne man die kritische Grundhaltung des Europäischen Gerichtshofes. Es gehe nach den Änderungen nicht mehr um die Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung selbst, sondern um die Daten, die die Diensteanbieter für ihre eigenen Zwecke speicherten. Es könne seines Erachtens nach aber keinen Unterschied machen, ob die Daten aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder aufgrund gesetzlicher Erlaubnis gespeichert würden. Zudem scheine es für die in Paragraf 9 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz 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 Paragraf 24 a Landesverfassungsschutzgesetz seien noch angelehnt an die Rechtsprechung im Urteil Bestandsdatenauskunft II, wo festgehalten sei, dass zumindest durch Auslegung noch zu ermitteln sein müsse, welcher Gefahrengard erforderlich sei, wenn es um eine im Einzelfall erforderliche Auskunft gehe. Das sei aber für sich genommen keine Definition einer Eingriffsschwelle. Noch diffuser werde es seines Erachtens in den Paragrafen 33 g und 33 h des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes. Dort seien die Eingriffsschwellen wenig normenklar formuliert und zum Teil vielleicht auch ein bisschen irreführend. Die Gefahr und das zu schützende Rechtsgut würden dort nicht sauber getrennt. Er rege einen Vergleich mit den korrespondierenden Übermittlungsvorschriften des Bundes im Telekommunikationsgesetz und im Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz an. Dort würden nämlich die jeweiligen Gefahren, sei es die konkrete Gefahr oder die hinreichend konkretisierte Gefahr, im Einzelnen genauer definiert. Hier werde versucht, dies durch das Abstellen auf den Einzelfall aufzufangen. Das führe aber auch zu schwierigen Formulierungen, bei denen innerhalb eines Satzes dreimal auf den Einzelfall abgestellt werde. Stattdessen sollte man lieber die Gefahr und die entsprechende Schwelle

selbst beschreiben. Was die Bestandsdatenauskunft anhand von IP-Adressen angehe, fordere das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung erhöhte Anforderungen an das zu schützende Rechtsgut. Eine bloße Gefahr für die öffentliche Sicherheit reiche hier nicht aus. Gerade an dem Punkt zeige sich womöglich die Schwäche der gewählten Formulierungen, da hier auch noch auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit abgestellt werde. Man sollte zudem darauf achten, dass die in den vorliegenden Auskunftsermächtigungen gestellten Anforderungen nicht hinter den korrespondierenden Übermittlungsermächtigungen das Bundes zurückblieben. Das wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Insofern mahne er bei dem Verweis auf Paragraph 67 a und 67 c des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Vorsicht an. Man laufe womöglich Gefahr, dass man letztlich weniger gewichtige Rechtsgüter miterfasse, als dies in der Übermittlungsvorschrift der Fall sei, da dies nicht den durch das Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an die Auskunftsermächtigungen genüge. Was die Abfrage von Telemedienbestandsdaten und Telemediennutzungsdaten angehe, halte er die Voraussetzungen für die Auskunft insgesamt für unverhältnismäßig niedrig. Man müsse sich verdeutlichen, dass 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. Die Entscheidung habe sich nicht mit Telemedienbestandsdaten oder gar Telemediennutzungsdaten befasst. Telemedienbestandsdaten seien deutlich weitreichender als Telekommunikationsbestandsdaten, weil die Definition des Telemediums sehr viel weitreichender sei. Dementsprechend komme der Auskunft dieser Daten auch ein deutlich höheres Eingriffsgewicht zu. Daher sei er der Meinung, dass man diese nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, an die gleichen Eingriffsschwellen wie die allgemeine Bestandsdatenauskunft von Telekommunikationsdaten knüpfen könne. Noch sensibler seien Telemediennutzungsdaten. Seiner Ansicht nach sei der Begriff der Nutzungsdaten sogar derart wenig trennscharf, dass man sich die Frage stellen könne, ob die Reichweite der Eingriffsermächtigungen hinreichend normenklar bestimmt sei. Je nachdem, welches Telemedium es betreffe und um welche Konstellationen es sich handele, könne es sich um ganz unterschiedliche Nutzungsdaten im Sinne des Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz handeln. So könne nicht klar sein, was genau anhand dieser Nutzungsdaten alles abgefragt werde. Wenn man dann noch die hohen Abfragezahlen in dem automatisierten

Verfahren in Betracht ziehe, werde deutlich, dass die Reichweite des Eingriffs eigentlich kaum noch absehbar sei. Das reiche seines Erachtens nicht, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen.

Abg. **David Wulff** möchte von den Anzuhörenden wissen, ob ihrer Meinung nach verhältnismäßige Ermächtigungsgrundlagen sowohl für die Ermittlung von Bestandsdaten durch die Telekommunikationsanbieter als auch für den Abruf dieser Daten durch die Behörden geschaffen worden seien. Bezüglich der Ausführungen zu den Telemedienbestandsdaten bitte er darum, noch einmal ein bisschen plastisch für Nichtjuristen zu erklären, was dahinter zu verstehen sei. Er fragt, ob zu Telemediendaten alles das zähle, was irgendwie in der Drop-Box oder bei Cloud-Diensten gespeichert sei. Sollte dies der Fall sein, erkundigt er sich, ob dann nicht die Eingriffsschwelle für diese Daten genau auf der gleichen Ebene wie bei einer PC-Durchsuchung angelegt werden müsste, da es sich letztlich um dieselben Daten handele, die bei der Speicherung auf dem Rechner hoch geschützt würden.

Max Gröning antwortet, er könne nur mit sehr beschränktem technischen Wissen zu diesen Fragen sprechen. Aber letztlich sei es so, dass die Telekommunikationsbestandsdaten von der gesetzlichen Definition her noch wesentlich enger umrissen seien. Das betreffe im Wesentlichen Informationsaustauschvorgänge, wie klassische Telefonate und nach neueren technischen Möglichkeiten auch Chats, E-Mails und Ähnliches. Bei den Bestandsdaten gehe es letztlich um die Anschlussinhaber. Bei den Telemedienbestandsdaten sei der Begriff der Telemedien deutlich weiter gefasst und aus seiner Sicht eigentlich überhaupt nicht trennscharf. Dieser könne damit letztlich jedes internetbasierte Angebot umfassen. Nach Paragraph 2 Absatz 2 Nummer 2 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz seien Bestandsdaten solche personenbezogenen Daten, deren Verarbeitung zum Zweck der Begründung, inhaltlichen Ausgestaltung oder Änderung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Anbieter und Nutzer erforderlich seien und dies könnten je nachdem, ob es sich um ein soziales Netzwerk, einen Cloud-Dienst, eine Webseite oder einen Online-Shop handele, auch in Bezug auf die Form der Nutzung ganz unterschiedliche Daten sein. Deswegen falle es ihm schwer, diesen Begriff der Telemedienbestandsdaten streng abzugrenzen. Dementsprechend eingriffsintensiv sehe er dies auch. Es seien sicher nicht alle Daten erfasst, aber jedenfalls eine ganze Menge an Daten, die auch viel mehr Aufschluss

geben könnten als nur die Identität des Nutzers. Darin liege für ihn ein viel höheres Gewicht.

Abg. **Jens-Holger Schneider** möchte von der Landesregierung wissen, wie sich eine „nicht nur geringfügige Gesundheitsbeeinträchtigung“ in dem vorliegenden Gesetzentwurf definiere.

LM **Christian Pegel** (Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung) erläutert, wie bei allen unbestimmten Rechtsbegriffen werde man sich dort Stück für Stück hereinbewegen müssen. Dem Landesdatenschutzbeauftragten sei daran gelegen gewesen, dass es um schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen gehen müsse. Zum Beispiel erfolge die Ortung von Telefonen regelmäßig bei Menschen, die orientierungslos aufgefunden werden sollten. Wenn das Pflegeheim jemanden im Frühjahr gegen 10.00 Uhr verlostig melde, werde die angesprochene Regelung um 11.00 Uhr noch nicht greifen, da zu diesem Zeitpunkt der Person allenfalls ein bisschen Unwohlsein drohen könne. Wenn diese Person aber Diabetiker sei und spätestens um 14.00 Uhr wieder eine entsprechende Überprüfung des Blutzuckerspiegels benötige, dann werde man irgendwann gegen 13.00 Uhr immer stärker in die schwere Gesundheitsbeeinträchtigung hineinkommen. Es sei nicht möglich, einen Katalog mit allen in Betracht kommenden Krankheiten mit all ihren Facetten in das Gesetz aufzunehmen. Dies wäre dann nicht mehr lesbar. Allgemein lasse sich sagen, jemanden orientierungslos im Nachtkleid im Winter zu verlieren, dürfte schon nach wenigen Minuten von der Norm gedeckt sein. Im Frühjahr bei vernünftigen Temperaturen seien es anderthalb bis zwei Stunden und es müsse vor der Ortung im Zweifel vorher mit dem Streifenwagen gesucht werden. Der Datenschutzbeauftragte habe bei der Regelung die ernstzunehmende Suizidgefahr vor Augen gehabt. Die Regelung sei auch einschlägig bei Verlusten von Kindern oder orientierungslosen Menschen in einer Wettersituation oder einer Gesundheitssituation, die relativ zeitnah einen Krankenhaus- oder einen Arztaufenthalt erforderlich mache, wenn man die Person nicht vorher finde.

Abg. **Ann Christin von Allwörden** bittet Max Gröning um Klarstellung, ob er als Vertreter von Lea Voigt oder für den Deutschen Anwaltsverein spreche.

Max Gröning stellt klar, er spreche als Vertreter von Lea Voigt. Diese sei zwar Vorsitzende des Ausschusses Gefahrenabwehrrecht im Deutschen Anwaltsverein, sie sei aber namentlich benannt worden. Er sei nun mit entsprechender Absprache mit Lea Voigt als ihr Vertreter ebenfalls namentlich benannt. Nichtsdestotrotz spiegelten seine Ausführungen natürlich auch ein Stück weit die Auffassung des Deutschen Anwaltsvereins zu diesen Themen wider. Es werde im Nachgang zwar noch eine Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins geben, aber er spreche hier namentlich als Max Gröning und Vertreter von Lea Voigt.

Abg. **Constanze Oehlrich** verweist auf die Regelung im Landesverfassungsschutzgesetz über die Benachrichtigungspflicht. Die Benachrichtigung betroffener Personen werde daran geknüpft, dass eine Gefährdung der Zwecke der Auskunft und der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden könnten. Sie frage Max Gröning, ob es wirklich Fälle gebe, in denen das sicher ausgeschlossen werden könne. Sie meine, dies stelle eine ziemlich restriktive Regelung über die Benachrichtigung betroffener Personen dar und sie würde gerne wissen, ob er diese Auffassung teile. Die andere Frage beziehe sich auf Paragraph 33 g Absatz 6 Sicherheits- und Ordnungsgesetz, wonach die Polizei von Telekommunikationsdiensten verlangen könne, dass diese selbst die Unterbrechung und Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen vornähmen. Voraussetzung sei, dass das Telekommunikationsgesetz oder hierzu erlassene Bestimmungen dem Verlangen nicht entgegenstünden. Sie erkundige sich, ob man an dieser Stelle nicht positive Tatbestandsvoraussetzungen für eine Maßnahme, wie die Unterbrechung einer laufenden Telekommunikationsverbindung, bräuchte.

Max Gröning führt an, er könne nicht sagen, wie oft eine solche Benachrichtigung erfolge. Er vermute, dies sei nicht allzu oft der Fall. Man müsse allerdings sagen, dass das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung Bestandsdatenauskunft II diese Form der Benachrichtigung habe ausreichen lassen. Das gelte allerdings für die Telekommunikationsbestandsdaten. Wenn man aber über Daten rede, die ein erheblich höheres eigenes Gewicht hätten, weil sie persönlichkeitsintensiver seien, stelle sich immer auch die Frage, ob die Kontrollmechanismen angepasst werden müssten. In Bezug auf seine ursprüngliche Kritik an der fehlenden Unterscheidung zwischen Telekommunikations- und Telemediendaten erachte er diese Formulierung nur zum Teil

als ausreichend. Mit der Unterbrechung nach Paragraf 33 g Sicherheits- und Ordnungsgesetz habe er sich nicht intensiv befasst. Er habe sich aber etwas gewundert, welchen Fallkonstellationen dies im Einzelfall dienen solle. Es sei ein Eingriff, wenn auch seiner Auffassung nach kein besonders intensiver. Wenn man sich aber vorstelle, dass die telefonische Verbindung zu einem nahestehenden Menschen regelmäßig unterbrochen werde, könne dies tatsächlich ein erhebliches Eingriffsgewicht entwickeln. Dementsprechend meine er auch, dass man die Eingriffsvoraussetzungen dort normenklar definieren müsse.

Abg. **David Wulff** verweist darauf, den Ausführungen von Max Gröning sei zu entnehmen gewesen, dass die Eingriffsschwelle gerade bei den Telemedienbestandsdatenauskünften zu niedrig sei. Er fragt, ob die Übermittlungs- und Abrufregelungen die Verwendungszwecke der Daten hinreichend begrenzten und falls das nicht der Fall sein sollte, wie diese Eingriffsschwellen dann sinnvollerweise formuliert werden müssten, damit man vernünftig damit arbeiten könne. Seiner Einschätzung nach sei es ein Risiko für die tatsächliche Arbeit der Beamten, die mit einem sehr unbestimmten Gesetz, welches sogar als verfassungswidrig angesehen werde, und mit sehr offenen Formulierungen arbeiten müssten.

Prof. Dr. Hartmut Aden stimmt zu, dass die materiell rechtlichen Voraussetzungen in den Paragrafen 33 g Sicherheits- und Ordnungsgesetz aufgenommen werden müssten. Dieser sei sehr verklausuliert formuliert. Es müssten eigentlich die Fälle positiv formuliert werden, in denen dies gemacht werde. Er könne sich vorstellen, dass es einige wenige Fallkonstellationen gebe, in denen dies der Fall sein könne. Wenn beispielsweise von einer Person bekannt sei, in diesem Moment eine sehr konkrete Gefahr zu verursachen, könnten damit ihre Kommunikationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Das sei in der Tat eine sehr weitreichende Maßnahme und deswegen meine er, gehörten auch die konkreten Voraussetzungen in das Gesetz. Bei der Bestandsdatenauskunft im engeren Sinne gehe es um die Vertragsbestandsdaten. Er halte aber auch diese nicht für harmlos, wenn sie in großen Mengen abgefragt würden. Die Frage beim konkreten Verwendungszweck sei, wofür diese eigentlich konkret gebraucht würden. Er plädiere dafür, in die Regelung hineinschreiben, dass dokumentiert werden müsse, warum genau für diese Telefonnummer oder für den Internetanschluss die Vertragsdaten für die Abwehr einer Gefahr gebraucht würden. Das wäre ein wirksames

Instrument, um es hinterher evaluieren zu können, aber auch um sicherzustellen, dass Daten nicht in großen Mengen genutzt würden. Der Begriff der manuellen Abfrage sei insofern auch ein bisschen missverständlich, weil, soweit er wisse, finde der Großteil der Abfragen so statt, dass auf Behördenseite eine manuelle Eingabe erfolge, aber auf Seiten der Kommunikationsanbieter ein automatisiertes Verfahren in Gang gesetzt werde. Dort sitze niemand und bearbeite diese Einzelanfragen. Deswegen kämen diese riesigen Fallzahlen zustande. In der Gesetzgebung sollte daher nochmal geschaut werden, wofür dieses Instrument eigentlich wirklich gebraucht werde, auch vor dem Hintergrund, dass die Abfragen auch Arbeit verursachten. Die Arbeit sollte jedoch auf das, was wirklich wichtig und erforderlich sei, konzentriert werden. Die Fälle, in denen man im Nebel stochere und gar nicht so genau wisse, wofür man die Daten eigentlich brauche, müssten ausgeschlossen werden. Dies leiste diese Regelung nicht. Ihm sei auch aufgefallen, dass immer die Formulierung Einzelfall vorkomme. Man müsse aber die Beamtinnen und Beamten nicht auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hinweisen. Es sei selbstverständlich, dass jede Verwaltungsmaßnahme immer im Einzelfall rechtmäßig sein müsse. Das sei der Grundsatz, der sich direkt aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz ergebe. Ihm erscheine es eher skurril, wenn man das in ein Gesetz schreibe.

Christian Schumacher pflichtet bei, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sei jedem Beamten geläufig. Er verstehe das immer als Pflichtenmahnung, die man zur Reflexion für sich selber nutzen solle. Da keine Maßnahme grundsätzlich gegen Gesetz verstoßen und nicht ohne Gesetz vorgenommen werden dürfe, dürfte es an dieser Stelle kein Risiko geben. 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. Aber das Gefahrenabwehrrecht müsse zwangsläufig sehr offen gestaltet sein, weil nicht alle Lebenssachverhalte so stark konkretisiert werden könnten.

Abg. **Constanze Oehrich** führt aus, Kernthema aus ihrer Sicht sei bei diesem Gesetzentwurf die Frage, ob die normierten Eingriffsschwellen für die Grundrechtseingriffe, die durch eine Bestandsdatenauskunft erfolgten, ausreichend ausgestaltet seien. Sie habe Prof. Dr. Hartmut Aden und Max Gröning so verstanden, dass sie das nicht so sähen und den Gesetzentwurf beide für verfassungswidrig hielten. Dies finde

sie bemerkenswert, da die Notwendigkeit, jetzt hier in ein Gesetzgebungsverfahren einzusteigen, aus einer Verfassungsbeschwerde gegen die vorherige Regelung der Bestandsdatenauskunft in Mecklenburg-Vorpommern resultiere. Dazu habe es ein Urteil des Verfassungsgerichts gegeben, nach dem der letzte Gesetzentwurf verfassungswidrig gewesen sei und in dem konkrete Anforderungen an das Gesetz formuliert worden seien. Nun werde hier ein Gesetzentwurf vorgelegt, der von Experten, die zur Sachverständigenanhörung eingeladen worden seien, wiederum als verfassungswidrig eingestuft werde. Sie wolle noch einmal genauer wissen, warum es so wichtig sei, Eingriffsschwellen zu formulieren.

Prof. Dr. Hartmut Aden antwortet, das sei die Logik des Gefahrenabwehrrechts im weitesten Sinne. Für die Fälle, dass etwas Neues auftrete, habe man im Polizeirecht die Generalklausel. Dort seien die Schwellen relativ allgemein formuliert, nämlich, dass eine konkrete Gefahr bestehen müsse. Aber die Logik des Gefahrenabwehrrechts auch jenseits des Polizeirechts, also auch die besonderen Arten des Gefahrenabwehrrechts, beispielsweise im Umweltrecht, seien alle so strukturiert, dass Grundrechtseingriffe an konkrete Voraussetzungen gebunden seien. Dafür brauche man substantiierte Gefahren. Es sei ja kein Selbstzweck, zu dem diese Bestandsdaten abgefragt würden, sondern es gehe darum, ganz konkrete Fallkonstellationen abzudecken. Es sei sicherlich richtig, dass man da auch eine gewisse Offenheit brauche, da man keine Liste aufstellen könne, in der alle Fälle erfasst seien. Dann hätte man wahrscheinlich übermorgen gleich wieder einen Fall, der nicht erfasst sei, aber eigentlich hineingehöre. Man brauche also zwar eine gewisse Allgemeinheit, aber das Verfassungsgericht habe für die Bestandsdatenauskunft nun bereits zweimal auf Bundesebene angemahnt, dass diese Voraussetzungen nicht zu allgemein formuliert werden dürften. Vielmehr müsse klar sein, was die Mindestanforderungen an eine Fallkonstellation seien, damit abgefragt werden dürfe. Zudem müsse es eine rote Linie geben. So richtig viel finde er in dem Gesetzentwurf dazu nicht, außer in Paragraph 33 e Sicherheits- und Ordnungsgesetz, wo es dazu die Nummern eins und zwei gebe. Insbesondere bei Paragraph 33 h Sicherheits- und Ordnungsgesetz habe er den Eindruck, dort stehe ungefähr das gleiche, was auch schon in der vorigen Gesetzesversion gestanden habe, nur ein bisschen stärker durch Geschwurbel aufgeblasen.

Max Gröning erklärt, sich dem Gesagten vollumfänglich anschließen zu können. Letztlich gehe es ja bei dem Zweck der Maßnahmen um die Abwehr einer Gefahr für ein Rechtsgut. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit müssten die Intensität der Gefahr und das Rechtsgut entsprechend der Gewichtigkeit des Eingriffes abgewogen werden. Das Bundesverfassungsgericht gehe erstmal davon aus, dass die Bestandsdatenauskunft ein gemäßigtes Eingriffsgewicht habe. Wenn man das isoliert betrachte, dann könne man das sicherlich mittragen. Nichtsdestotrotz brauche es dann einer bestimmten Gefahrenschwelle und auch einer Begrenzung der Rechtsgüter, die zu schützen seien. Ansonsten wäre die Vorschrift letztlich uferlos und es ließe sich nicht ermitteln, für welche konkreten Fälle sie herangezogen werden könne. Bei den allgemeinen Bestandsdaten seien die Schwellen relativ niedrig. Man benötige eine konkrete Gefahr für ein legitimes Schutzgut, wie beispielsweise die öffentliche Sicherheit. An dieser Stelle sehe er den Gesetzesentwurf inhaltlich noch als ausreichend an, jedoch sei die Formulierung aus seiner Sicht unglücklich, da die Gefahr als solche nicht richtig definiert werde. Wenn es um Bestandsdaten anhand von IP-Adressen gehe, mit denen sich das Bundesverfassungsgericht auch auseinandergesetzt habe, dann liege die Schwelle schon etwas höher. Dann benötige man bei einer konkreten Gefahr zumindest ein Rechtsgut von hervorgehobenem Gewicht, was geschützt werden müsse. Der Eingriff könne nun nicht mehr zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erfolgen, da damit letztlich die gesamte Rechtsordnung umfasst wäre. Dies sei kein Rechtsgut von hervorgehobenem Gewicht. Nach Ausführung des Bundesverfassungsgerichts könne man sogar die Gefahrenschwelle absenken, indem man eine schwächere Gefahr als eine konkrete Gefahr annehme, nämlich die hinreichend konkretisierte Gefahr, in der sich ein bisschen abzeichne, dass eine Rechtsgutverletzung erfolgen könne, ohne dass bereits ganz konkret vorhersehbar sei, welche genau. Auch diese Eingriffsschwelle könne ausreichend sein, wenn dann das Rechtsgut entsprechend noch gewichtiger sei. Das Bundesverfassungsgericht spreche bei den IP-Adressen als Telekommunikationsbestandsdaten von besonders gewichtigen Rechtsgütern. Auch die Aufgaben der Nachrichtendienste dienten prinzipiell dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter. Wenn man sich Paragraph 5 Absatz 1 Sicherheits- und Ordnungsgesetz ansehe, stelle man fest, dass dort jedenfalls nicht nur schwere Straftaten darunterfielen. Dies sei aber so gebilligt worden. Er meine, bei den Telemedien und insbesondere auch den Telemediennutzungsdaten müsse das Zusammenspiel von

Grad der Gefahr und Wichtigkeit des geschützten Rechtsgutes insgesamt höher ausgestaltet sein. Deswegen halte er den Gesetzentwurf an dieser Stelle für unzulänglich. Die Formulierung, in der dreimal auf den Einzelfall abgestellt werde, ersetze seines Erachtens nicht, die Eingriffsschwelle normenklar zu definieren. Dies sei in den Bundesvorschriften besser gelöst worden. Dort orientiere man sich an den Definitionen des Bundesverfassungsgerichts zu den verschiedenen Gefahrbegriffen und beschränke die Eingriffe bei einer drohenden Gefahr auf entsprechend gewichtigere Rechtsgüter.

Abg. **Constanze Oehlrich** bringt ein, in der Stellungnahme von Prof. Dr. Hartmut Aden habe sie einen Weg gefunden, wie man zu klareren Eingriffsschwellen kommen könne. Dort sei die Rede von einem empirisch fundierten Überlegungsprozess, bei dem es darum gehen solle, wie die überbordende Anzahl von Anfragen wirksam auf ein sinnvolles und grundrechtsschonendes Maß reduziert werden könne. Sie bitte Prof. Dr. Hartmut Aden, konkreter ausführen, wie ein solcher Prozess aussehen könne und ob er Beispiele aus anderen Ländern kenne, in denen es so etwas gegeben habe. Sie verweist darauf, dass Eingriffsschwellen das eine seien, um zu einem verhältnismäßigen Grundrechtseingriff zu kommen. Darüber hinaus gebe es noch Möglichkeiten, über Verfahrensvorschriften zu gehen. Zum Beispiel könne man ergänzend für solche Grundrechtseingriffe noch einen Richtervorbehalt vorsehen. Einen solchen gebe es bereits in Paragraph 33 h Sicherheits- und Ordnungsgesetz, wo es um Auskunftsverlangen über als Bestandsdaten erhobene Passwörter gehe. Sie möchte wissen, ob auch bei der normalen Bestandsdatenauskunft ein Richtervorbehalt vorgesehen werden sollte.

Prof. Dr. Hartmut Aden erläutert, es sei auffällig, dass im Sicherheitsbereich sehr wenig evaluiert werde. Beispielsweise in der Sozial- oder der Arbeitsmarktpolitik werde quasi jedes Instrument andauernd evaluiert, sodass man sehr genau wisse, was in diesen Bereichen aus der Gesetzgebung resultiere. Wenn ein neues Gesetz gemacht werde, wisse man dort auch genau, wofür es gebraucht werde und was funktioniert habe und was nicht. Diese Kultur habe man bisher für den Sicherheitsbereich nicht. Es stehe eine Klausel im Koalitionsvertrag auf Bundesebene, dass dies jetzt beabsichtigt sei. Daher sei man in der Forschung gespannt, was komme. Man sehe an dieser Stelle sehr große Potenziale, wenn man sich die Wirkung von Evaluationsforschung in

anderen Bereichen ansehe. Man glaube, dann im Sicherheitsbereich sehr viel mehr Wissen darüber herstellen zu können, welche Maßnahmen tatsächlich sinnvoll und effektiv seien für die Lösung eines bestimmten Problems und was nur aufgrund einer guten Idee oder bei einer bestimmten Gelegenheit eingeführt worden sei, beispielsweise, wenn nach einem Terroranschlag überlegt worden sei, was man neu regeln könne. Es gebe eine ganze Menge an Regelungen, bei denen eigentlich niemand wisse, was konkret die Praxis dahinter sei. Häufig würden diese Regelungen dann gar nicht genutzt. Aber es gebe auch in den Gefahrenabwehrgesetzen durchaus Dinge, die praktisch gar keine oder nur eine sehr kleine Rolle spielten. Das möge in Ordnung sein, aber dann könne sich dann fragen, ob man diese Gesetze brauche. An dieser Stelle sei dies anders. Man wisse aus den Statistiken, dass es häufig genutzt werde. Diese Statistiken seien jedoch nicht aufgeschlüsselt. Es wäre aber interessant, zum Beispiel für den Verfassungsschutz und die Polizei in Mecklenburg-Vorpommern zu schauen, in welchem Maße diese davon Gebrauch machten. Häufig stelle man dann auch fest, dass dies von Dienststelle zu Dienststelle sehr unterschiedlich sei. Manchmal könne es auch verwaltungskulturbedingt sein, dass in einer bestimmten Behörde quasi automatisch alles Mögliche abgefragt werde und in anderen Behörden nie oder nur sehr selten. Dann könnte man schauen, woran das liege und welche Fallkonstellationen dies betreffe. Der Vorschlag aus seiner schriftlichen Stellungnahme, vor jeder Abfrage den Zweck dokumentieren zu müssen, könne das Ganze befördern. Wenn man diese Daten generierte, könnte man dies hinterher sehr viel einfacher evaluieren. Zudem würden dann sicherlich auch weniger Abfragen gemacht, weil man an einigen Stellen zu dem Ergebnis gekommen sei, man brauche die Abfrage eigentlich gar nicht. Die Bestandsdatenauskunft sei auch ein interessanter Fall, weil man davon ausgehen könne, dass die Fallzahlen hoch seien. Wenn beispielsweise evaluiert werde, dass es nur drei Anwendungsfälle in fünf Jahren gegeben habe, müsse man überlegen, ob die Regelung sinnvoll sei. Wenn man aber feststelle, dass es in Mecklenburg-Vorpommern letztes Jahr 200.000 Abfragen gegeben habe, hätte man bereits eine kritische Masse, mit der man sehr gut prüfen könne, was dabei herausgekommen sei und ob die Abfragen für sinnvolle Zwecke verwendet worden seien. Dadurch hätte man dann im nächsten Schritt Wissen, um die Eingriffsschwellen zu konkretisieren und diese so umzuformulieren, dass die Fälle, bei denen eigentlich nie etwas herauskomme, ausgeklammert würden.

Abg. **David Wulff** fragt unter Bezugnahme auf die Ausführungen hinsichtlich der unbestimmten Begriffe und schwammigen Formulierungen, ob nach Meinung der Anzuhörenden dennoch dem Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger ausreichend Rechnung getragen und dieser entsprechend berücksichtigt werde.

Max Gröning führt aus, wenn man unverhältnismäßig niedrige Eingriffsschwellen habe, so wie er das für die Telemediennutzungsdaten und Telemedienbestandsdaten annehme, dann seien die Grundrechte der Bürger per se schon nicht ausreichend geschützt. Verstärkend komme hinzu, was Prof. Dr. Hartmut Aden bereits angedeutet habe, nämlich, dass man sich auch das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen vergegenwärtigen müsse. Dies wiegele sich letztlich gegenseitig zu einem erhöhten Grundrechtseingriff auf. Wenn das Verfassungsgericht also für die einfache Bestandsdatenauskunft von einer eher geringen Eingriffsintensität ausgehe, dann möge das für den isolierten Fall zutreffend sein. Wenn man aber höre, dass im letzten Jahr 24 Millionen Bestandsdatenauskünfte vorgenommen worden seien, dann zeichne sich das Bild eines akkumulierten Grundrechtseingriffs allein durch diese Anzahl an Bestandsdatenauskünften. Nun gebe es aber noch unzählige weitere Überwachungsbefugnisse. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit müssten aus seiner Sicht auch das Gesamtgewicht und der Grad der vorhandenen und genutzten Überwachungsbefugnisse insgesamt berücksichtigt werden. Das führte dazu, dass man die einzelnen Maßnahmen in ihrer Verhältnismäßigkeit viel strenger beurteilen müsste. Das werde vom Deutschen Anwaltsverein unter dem Stichwort der Überwachungsgesamtrechnung bereits länger gefordert. Man sei dankbar, dass das mittlerweile vom Bundesjustizministerium aufgenommen worden sei und ein Projekt angegangen werde, in dem man versuche, auch das Gesamtgewicht der Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger plastischer zu machen und für die Gesetzgebung zu nutzen.

Prof. Dr. Hartmut Aden schließt sich dem an. Das Bundesverfassungsgericht habe den Begriff der Überwachungsgesamtrechnung vor einigen Jahren in den Raum gestellt. Diese erfolge bisher noch nicht, aber das sei sicherlich ein interessantes Projekt. Da lohne es sich zu schauen, was die häufig angewandten Eingriffsmaßnahmen seien und welche Effekte diese insgesamt auf das Leben der Menschen hätten. Man müsse aber auch immer die Risiken mit bedenken. Auf der einen Seite gebe es Chancen für effektive Gefahrenabwehr oder im Strafprozessrecht für effektive Strafverfolgung. Aber

es gebe auch Risiken. Ein Risiko sei immer die falsche Fährte. Solche Fälle müsse man so niedrig wie möglich halten und man müsse prüfen, wie die betroffenen Personen wieder aus diesen Verfahren herauskämen. Man wisse aus anderen Fällen, dass es immer wieder vorkomme, dass Personen, die mit der Gefahr oder mit der Straftat eigentlich gar nichts zu tun hätten, sehr lange im Fokus blieben. Genau da lägen die Grundrechtsrisiken. Dies könne im Einzelfall auch andere Konsequenzen haben, wie unberechtigte Festnahmen oder unberechtigte Hausdurchsuchungen, weil jemand durch hinterlassene Datenspuren in den Verdacht geraten sei, an etwas beteiligt gewesen zu sein. Diese Risiken habe man überall bei diesen großflächigen Maßnahmen, bei denen mit großen Datenmengen und großen Fallzahlen gearbeitet werde, aber auch bei der DNA-Untersuchung mit verunreinigten Spuren. Er weise die Kolleginnen und Kollegen in der Polizeipraxis immer darauf hin, dass die falschen Fährten auch viel Arbeitszeit verschlängen. Auch da brauche man Maßnahmen, die dafür sorgten, dass man sich mit den richtigen Spuren beschäftige. Er erinnere an den Fall mit den Wattestäbchen, als nach einer Person mit einer bestimmten DNA gesucht worden sei und man erst Jahre später festgestellt habe, dass die gefundene DNA von der Person stamme, die die Wattestäbchen in der Fabrik eingepackt habe. Solche Fehler dürften einfach nicht passieren und man könne sie nur verhindern, indem man solche Maßnahmen so ausgestalte, dass auch ein Reflexionsprozess eingebunden sei. Das könne und müsse bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächlichen der Richtervorbehalt sein. Dies könne aber nicht für 24 Millionen Fälle pro Jahr gemacht werden. Da müsse man sich genau überlegen, was die Fälle seien, für die zusätzlich diese Kontrolle erforderlich sei. Dabei wäre die Verpflichtung, vor der Abfrage zwei oder drei Stichworte zur Erforderlichkeit der Abfrage einzutragen zu müssen, bereits sehr hilfreich, um die Grundrechtseingriffe wirksam zu begrenzen. Was manchmal auch übersehen werde, seien Sekundäreffekte von Grundrechtseingriffen. Das sei ein Ergebnis seiner Forschung zur Identitätsfeststellung. Das Zeigen des Ausweises auf der Straße, was nicht häufig vorkomme, sei eigentlich eine niedrighschwellige Eingriffsmaßnahme. Das könne man als Bürgerin oder Bürger eigentlich ganz gut ertragen. Wenn er aber mit Polizeistudierenden rede, die nicht so aussähen wie der durchschnittliche Bio-Deutsche, würden diese ziemlich oft kontrolliert. Dann frage man sich, ob man nicht auch ein Diskriminierungsproblem habe. Sekundäre Grundrechtseingriffe könnten mit solchen massenhaften niedrighschwelligen Grundrechtseingriffen verbunden sein. Da müsse man aufpassen.

Abg. **Ann Christin von Allwörden** bringt an, sie habe ein leichtes Problem damit, Gesetze auf der Grundlage von Erkenntnissen fassen zu sollen, die durch Mutmaßungen erlangt worden seien. Die von Prof. Dr. Hartmut Aden angeführten 24 Millionen Anfragen erschienen bei etwa 83 Millionen Einwohnern in Deutschland irgendwie zu viel. Dies könne nur sein, wenn ein großer Teil nicht rechtmäßig abgefragt worden wäre. Hinterlegen mit Daten könne er dies aber nicht, sodass es eine reine Mutmaßung sei. Dies halte sie für sehr problematisch. Dies betreffe auch die Aussage, man müsse Risiken mitdenken, denn genau das machten die Sicherheitsbehörden und handelten genau aus diesem Grunde so, wie sie es täten. Aufgrund dessen bräuchten sie auch die Bestandsdaten, die sie abfragen müssten. Ganz gefährlich finde sie die Aussage bezüglich der falschen Fährte. Von einer falschen Fährte könne man erst im Nachhinein, wenn etwas ausermittelt sei, sprechen. Das wisse man aber vorher nicht. Deswegen bitte sie Prof. Dr. Hartmut Aden, eventuell seinen Sprachgebrauch zu überdenken und nicht von falschen Fährten zu sprechen. Polizei und Sicherheitsbehörden bekämen Hinweise, hätten einen Verdacht und gingen diesem nach. Sie wüssten vorher nicht, welche Fährte richtig oder falsch sei. Die Forderung, bei einer Abfrage einen Grund nennen zu müssen, könne sie nachvollziehen, aber sie bitte darum, dann auch mit Daten und Fakten zu arbeiten, so wie Prof. Dr. Hartmut Aden das auch von den Sicherheitsbehörden erwarte. Die Mutmaßung, dass vermutlich aufgrund der Menge der Daten eventuell Missbrauch betrieben werde, gefalle ihr nicht. Sie frage, ob Prof. Dr. Hartmut Aden richtige Erkenntnisse vorlägen, die seine Aussage untermauerten.

Prof. Dr. Hartmut Aden entgegnet, er sei überrascht über die empirischen Kenntnisse der Abg. Ann Christin von Allwörden. Das sei genau das, was er vorgeschlagen habe. Es sei wunderbar, wenn empirische Erkenntnisse vorlägen. Dann sollten diese aber auch in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Aber so, wie sie es formuliert habe, seien es auch nur Vermutungen. Er habe nicht behauptet, irgendetwas wäre rechtswidrig, sondern man habe genau die Situation, dass der Gesetzgeber in solchen Fällen sehr weite Spielräume lasse. Das bedeute, die Maßnahmen seien per se erstmal nicht rechtswidrig, aber sie seien sehr breit gestreut. Die Frage sei, ob das effektiv sei und die Grundrechtseingriffe in jedem Einzelfall tatsächlich erforderlich seien. Daher empfehle er, sich genauer anzuschauen, was eigentlich die Fälle seien, in denen effektiv mit diesen Instrumenten gearbeitet werde. Diese sollten explizit im Gesetz vorkommen und auch in der Praxis gestärkt werden, sodass sie auch genutzt werden könnten. So

finde man auch die Fälle, bei denen sich herausstelle, eigentlich sei das eine falsche Fährte. Er selber habe nicht zur Praxis der Bestandsdatenauskunft geforscht, weil es dazu bisher keine Evaluationsansätze gebe. Er biete gerne an, dies zu tun. Dann könne er sehr viel mehr dazu sagen, ob die empirischen Kenntnisse oder Vermutungen richtig seien, die die Abg. Ann Christin von Allwörden gerade aufgeführt habe. Er habe aber die Bereiche der Identitätsfeststellung, die Kennzeichenabfrage und Ähnliches erforscht und dabei auch sehr genau die Praxis angeschaut. Dort sei es tatsächlich so, dass es tendenziell zu wahllosen Abfragen führe, wenn man nichts dokumentieren müsse und die Anforderungen sehr niedrig seien. Dies sei damit empirisch bestätigt und auch veröffentlicht worden. Eine der Quellen habe er auch in seiner Stellungnahme zitiert. Sollten der Abg. Ann Christin von Allwörden dazu bessere Erkenntnisse vorliegen, bitte er darum, ihm diese zukommen zu lassen.

Abg. **Ann Christin von Allwörden** stellt klar, sie habe keine empirischen Daten und habe auch nicht behauptet, welche zu haben. Aber Prof. Dr. Hartmut Aden habe dies getan und sie habe gerne eine Untermauerung seiner Daten von ihm haben wollen und nicht ihrer. Sie habe schließlich keine Daten.

Prof. Dr. Hartmut Aden antwortet, er habe nur die Zahl, dass es 24 Millionen Abfragen gebe und es sei Aufgabe des Gesetzgebers, sich anzuschauen, was sich hinter diesen 24 Millionen verberge.

Abg. **Constanze Oehrich** verweist auf ihre Anfrage zum Thema Richtervorbehalt und dankt Prof. Dr. Hartmut Aden, dass er bereits etwas dazu ausgeführt habe. Bisher sei ein Richtervorbehalt für Auskunftsverlangen, die sich auf als Bestandsdaten erhobene Passwörter bezögen, vorgesehen. Sie fragt, ob ein Richtervorbehalt auch für andere Auskunftsverlangen zu Bestandsdaten vorgesehen sein sollte. Von Max Gröning möchte sie wissen, für wie sinnvoll er solche Vorbehalte aus seiner Praxis als Anwalt halte und ob die Richterinnen und Richter in Anbetracht des Arbeitsaufkommens im Rahmen einer solchen Abfrage bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit überhaupt die Chance hätten, dies ausführlich und hinreichend zu bewerten.

Prof. Dr. Hartmut Aden erläutert, es gebe einige Untersuchungen zu den Wirkungen von Richtervorbehalten. Insofern rate er nicht dazu, diese für sehr häufig vorkommende Maßnahmen mit nicht so hoher Eingriffsintensität vorzusehen. Bei Passwörtern sei dies angebracht, da die Eingriffsintensität sehr stark steige, wenn Daten abgefragt werden könnten, die Menschen aus guten Gründen nur für sich bereithielten. Eine solche Abfrage sei ein sehr viel schwerwiegenderer Eingriff, weil Zugriffe auf Inhalte ermöglicht würden. Da könne man auch darüber diskutieren, ob noch weitere Grundrechte betroffen seien, wenn man über das Passwort hinter bestimmte Dinge schauen könne. Möglicherweise könne dann auch die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme betroffen sein. Er denke aber, dieses Instrument müsse in der Ausgestaltung sehr genau betrachtet werden. Das bedeute, man müsse prüfen, wer dies mache und wie gut die Menschen, die die Entscheidung trafen, darauf vorbereitet seien. Wenn also zusätzliche Richtervorbehalte eingeführt würden, rate er dazu, die Praxisseite mit auszugestalten und dafür zu sorgen, dass tatsächlich die nötigen technischen Kenntnisse vorhanden seien und Standards zu den Fällen, die genehmigt oder nicht genehmigt würden, zu entwickeln. Ansonsten gäbe es immer wieder Fälle, die nachts oder im Bereitschaftsdienst durchrutschten, weil sich eine Person nicht auskenne.

Max Gröning führt aus, auch aus seiner Tätigkeit im Verband wisse er, dass es zum Teil tatsächlich die Wahrnehmung gebe, dass der Richtervorbehalt dazu eigentlich relativ leicht durchgewunken werde. Das könne er aber nicht empirisch belegen und er wolle das auch nicht dem einzelnen Richter oder der einzelnen Richterin unterstellen. Aber man könne sich vorstellen, dass die Neigung, eine solche Maßnahme zu blockieren, dann auf sehr erhebliche Bedenken gestützt sein müsse. Nichtsdestotrotz habe der Richtervorbehalt auch eine disziplinierende und eine formelle, verfahrensrechtliche Funktion. Dieser verkompliziere letztlich auch die Abfrage. Man werde nicht so ohne Weiteres 24 Millionen Richtervorbehalte einholen. Das sei aus seiner Sicht bei der Abfrage einfacher Bestandsdaten auch nicht geboten. Bei den Passwörtern sei dies in der Regel schon geboten, da es dann im Wesentlichen darauf ankomme, dass diese Passwörter auch genutzt würden, um die sich hinter dem Passwort verborgenen Daten einzusehen. An dieser Stelle sei man dann oftmals im höchstpersönlichen Bereich oder womöglich sogar im Kernbereich privater Lebensgestaltung. Allein deswegen sei

es aus seiner Sicht vollkommen richtig, dass solche Maßnahmen in der Regel mit einem Richtervorbehalt versehen seien. So wie er das Bundesverfassungsgericht jetzt verstanden habe, sei es noch nicht einmal zwingend, dass man es in die Ermächtigung zur Abfrage der Passwörter selbst aufnehme, sondern die Voraussetzungen dafür ergäben sich immer aus der Nutzung dieser. Letztlich müsse aber jedenfalls die Nutzung der Passwörter, wenn sie höchstpersönliche Informationen oder gar den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffe, unter einem Richtervorbehalt stehen. Da halte er das Verfahren aus den erwähnten Gründen trotzdem für wirkungsvoll, auch wenn es vielleicht im Ergebnis der Entscheidungen nicht so oft den Ausschlag geben werde, aber eben im Vorfeld.

Ende der Sitzung: 10:19 Uhr



Ad/Au



Ralf Mucha
Vorsitzender