



ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 92

nur per E-Mail:
Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.03/99.118

Kiel, 31 Mai 2013

Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes und des Landesverfassungsschutzgesetzes - Anpassung des manuellen Abrufs der Bestandsdaten nach dem Telekommunikationsgesetz an die verfassungsrechtlichen Vorgaben - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/713
Ihr Schreiben vom 17. Mai 2013

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) ist zu dem von der Landesregierung im Rahmen der ersten Kabinettsbefassung gebilligten Entwurf bereits von der Landesregierung angehört worden (Stellungnahme veröffentlicht unter www.datenschutzzentrum.de/polizei/20130318-abruf-bestandsdaten.html). Die Mehrzahl der von uns geäußerten Bedenken ist von der Landesregierung aufgegriffen und in dem nun vorliegenden Entwurf berücksichtigt worden.

Dies betrifft folgende Punkte:

- Beschränkung der Bestandsdatenabfrage auf den Zweck der Abwehr konkreter Gefahren
- Präzise und abschließende Benennung der Voraussetzungen für die Abfrage von Zugangssicherungs-codes in § 180 Abs. 2 LVwG-E
- Anordnung der Auskunft über Zugangssicherungs-codes und Bestandsdaten zu bekannten IP-Adressen durch das Gericht

Damit entspricht der Entwurf in wesentlichen Punkten den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit von Eingriffsermächtigungen.

In anderen Punkten besteht allerdings noch Nachbesserungsbedarf:

1. Deutliche Differenzierung zwischen reiner Bestandsdatenauskunft und Bestandsdatenauskunft unter Nutzung von dynamischen IP-Adressen

Der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Differenzierung zwischen der reinen Auskunft über Bestandsdaten und der Auskunft über den Inhaber einer dynamischen IP-Adresse, die nur unter Verwendung von Verkehrsdaten erteilt werden kann, wird der Gesetzentwurf nicht gerecht. Der Entwurf sieht eine ausdrückliche Ermächtigung für die Auskunft unter Verwendung von Verkehrsdaten vor. Hinsichtlich der materiellen Eingriffsschwellen nimmt er jedoch keine Unterscheidung zwischen beiden Auskunftsarten vor. Dabei wird verkannt, dass es sich um Grundrechtseingriffe von ganz unterschiedlichem Gewicht handelt. Die für die Abfrage vorgesehenen Verfahrenssicherungen wie Richtervorbehalt bzw. Beteiligung der G-10-Kommission und Benachrichtigungspflichten genügen für eine Unterscheidung nicht. Es bedarf hinreichender Eingriffsschwellen, um die Angemessenheit der Maßnahmen sicherzustellen. Dies kann etwa durch eine Beschränkung auf bestimmte Rechtsgüter erreicht werden. Eine Anpassung an die Eingriffsschwellen für die Verkehrsdatenabfrage ist nicht erforderlich, da das Bundesverfassungsgericht solche Auskünfte zwar als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 10 GG (Urteil des BVerfG vom 24.1.2012, Absatz-Nr. 173), nicht aber als gleich eingriffintensiv wie die Abfrage von Verkehrsdaten bewertet (Urteil des BVerfG vom 2.3.2010, Absatz-Nr. 254 ff.). Möglich wäre etwa die Beschränkung der Maßnahme auf eine konkrete Gefahr für die Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit einer Person sowie gleich gewichtige Schäden für Sach- und Vermögenswerte und die Umwelt, wie es in § 185 LVwG für den Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung vorgesehen ist.

2. Neue Regelung der Auskunft durch Telemedien-Diensteanbieter

Nach § 180a Abs. 4 LVwG-E soll die Auskunftspflicht auf Bestandsdaten und einige Nutzungsdaten für Telemedien erstreckt werden. Die hierfür vorgesehene Regelung bedarf mehrerer Änderungen.

Zum einen geht sie über die Abfrage von Bestandsdaten hinaus, indem auch die Abfrage über Merkmale zur Identifizierung des Nutzers sowie Datum und Uhrzeit der Nutzung von Telemedien eingeschlossen wird. Diese Angaben sind Nutzungsdaten nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2 TMG. Ihre Abfrage kann allenfalls unter den Voraussetzungen verhältnismäßig sein, die für die Abfrage von Verkehrsdaten der Telekommunikation nach § 185a LVwG gelten.

Zum anderen bedarf auch die Regelung der Auskunftspflicht für Telemedien-Bestandsdaten im Sinne des § 14 TMG einer Modifikation. Eine entsprechende Anwendung der Regelung über die Telekommunikationsbestandsdaten wird den Unterschieden zwischen beiden Diensten nicht gerecht. Informationen über Telemedien-Bestandsdaten können weitaus aufschlussreicher sein als die Bestandsdaten über einen Telekommunikationsdienst. Sie können Auskunft geben über den Inhalt des Telemedienangebots, das genutzt wird. Während sich Telekommunikationsbestandsdaten üblicherweise auf Verträge mit Telefon-, Mobilfunk-, E-Mail- oder vergleichbaren Anbietern beschränken, umfassen Telemedien-Bestandsdaten Verträge

mit Online-Shops, Informationsdiensten, Internetportalen oder vergleichbaren Diensten. Soweit hieraus Rückschlüsse auf den Inhalt des Dienstes gezogen werden können, geht der Informationsgehalt dieser Daten sogar über den der Verkehrsdaten der Telekommunikation hinaus. Letztere geben nur Aufschluss über Zeitpunkt und Umfang einer Internetverbindung, nicht aber über die in diesem Rahmen genutzten Inhalte, wie z.B. aufgerufenen Webseiten. Bei bestimmten Telemedien-Angeboten können die Bestandsdaten Rückschlüsse auf die Gesundheit, politische oder religiöse Überzeugungen oder ähnlich sensible Sachverhalte ermöglichen. Dies betrifft etwa Gesundheitsportale, Internet-Angebote von Kirchen oder politischen Parteien oder Angebote von Beratungsstellen.

Die Telemedien-Bestandsdaten entsprechen von ihrem Aussagegehalt eher den Kundendaten eines Unternehmens. Die Übermittlung solcher Daten von einem Unternehmen an die Polizei richtet sich nach der polizeilichen Generalklausel und § 28 Abs. 2 Nr. 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Danach ist das Unternehmen befugt, Kundendaten an die Polizei zu übermitteln, soweit dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Zusätzlich muss das schutzwürdige Interesse des Betroffenen berücksichtigt werden. Steht dies der Auskunft entgegen, darf eine Auskunft nicht erteilt werden. Darüber hinaus stellt das BDSG besondere Arten von Daten, wie z.B. Gesundheitsdaten, Daten über religiöse Überzeugungen, politische Meinungen unter einen verstärkten Schutz. Sie dürfen nach § 28 Abs. 8 Satz 2 BDSG für Zwecke der Gefahrenabwehr nur übermittelt werden, wenn eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt. Vergleichbare Sicherungen müssen auch für die Auskunft über Telemedien-Bestandsdaten getroffen werden. In § 180a Abs. 4 LVwG-E sollte daher das schutzwürdige Interesse der Betroffenen sowie ein besonderer Schutz für sensible Daten aufgenommen werden.

3. Ausnahmen vom Richtervorbehalt

In § 180b Abs. 1 Satz 7 LVwG-E sind zwei Ausnahmen vom Richtervorbehalt vorgesehen. Einer gerichtlichen Anordnung bedarf es danach nicht, wenn der Betroffene vom Auskunftsverlangen bereits Kenntnis hat oder haben muss oder wenn die Nutzung der Daten bereits durch eine gerichtliche Entscheidung gestattet wird. Nach der Begründung des Entwurfs soll sich diese Regelung auf die Benachrichtigung des Betroffenen beziehen (Seite 15), nach ihrem Wortlaut bezieht sie sich aber auf die richterliche Anordnung.

Soweit die richterliche Anordnung gemeint ist, erschließt sich nicht, warum bei Kenntnis des Betroffenen von einem Auskunftsverlangen eine richterliche Anordnung entfällt. Der Grundrechtseingriff ist in diesem Fall im Ergebnis für den Betroffenen nicht geringer als die dem Betroffenen nicht bekannte Abfrage der Zugangssicherungs-codes. Dies gilt erst recht für den Fall, dass der Betroffene lediglich Kenntnis haben muss und eine positive Kenntnis des Betroffenen nicht festgestellt ist. Diese Ausnahmen vom Richtervorbehalt sollten daher gestrichen werden.

4. Normenklare Regelung der Voraussetzungen für die Abfrage bei den Zugangssicherungs-codes im Landesverfassungsschutzgesetz

Zugangssicherungs-codes wie PIN/PUK oder Passwörter weisen gegenüber den Bestandsdaten einen höheren Schutzbedarf auf. Diese Daten schützen den Zugang zu Endgeräten und Speichereinrichtungen und damit die Betroffenen vor einem Zugriff auf die entsprechenden

Telekommunikationsvorgänge und Inhaltsdaten. Daher sind erhöhte Anforderungen an eine präzise und normenklare Beschränkung der Auskunftersuchen zu stellen.

Durch die Formulierung „darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen“ werden die Anforderungen nicht erfüllt. Der Entwurf übernimmt hier die vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 24. Januar 2012 abstrakt formulierten Anforderungen, ohne dass eine spezifische Prüfung erkennbar ist. An dieser Stelle ist der Gesetzgeber aufgefordert, abschließend zu prüfen und festzulegen, für welche Zwecke und unter welchen Voraussetzungen die zugangsgeschützten Inhaltsdaten durch die Verfassungsschutzbehörde genutzt werden dürfen. Diese Zwecke und Voraussetzungen müssen - wie für das Landesverwaltungsgesetz vorgesehen - als Eingriffsschwelle für Auskunftersuchen über die Zugangssicherungs-codes festgelegt werden. Gerade für die Nutzung der Inhaltsdaten durch die Verfassungsschutzbehörde ist eine Präzisierung erforderlich, da es sich nicht ohne weiteres erschließt, unter welchen Voraussetzungen die Verfassungsschutzbehörde Besitz an Endgeräten erlangen und die darauf gespeicherten Daten nutzen darf.

5. Statistik

Um eine Überprüfung und Evaluierung dieser Maßnahmen zu ermöglichen, sollte eine statistische Erfassung der Anwendung dieser Vorschriften sowohl für die Polizei als auch für die Verfassungsschutzbehörde vorgesehen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert