



Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes zur Wiedereinführung der Verkehrsdatenerhebung in § 185a LVwG

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Das Landesverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des InvestitionsbankG und des LandesverwaltungsG vom 29.4.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 549) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Überschrift zu § 185a wie folgt gefasst:

„§ 185a Überwachung der Telekommunikation und Erhebung von Verkehrsdaten“

2. § 185a wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 185a Überwachung der Telekommunikation und Erhebung von Verkehrsdaten“

- b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „Eine Datenerhebung“ durch die Wörter „Die Datenerhebung“ ersetzt.
- c) In Absatz 2 wird nach Nummer 1 folgende neue Nummer 2 eingefügt:
- „2. Verkehrsdaten (§§ 9 und 12 des Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetzes) einschließlich gespeicherter (retrograder) Standortdaten,“
- d) Die bisherigen Nummern 2 und 3 des Absatzes 2 werden zu Nummern 3 und 4.
- e) In Absatz 2 Nummer 3 wird die Formulierung „einer aktiv geschalteten Mobilfunkeinrichtung“ durch die Formulierung „eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts“ ersetzt.
- f) In Absatz 2 Nummer 4 wird nach dem Wort „Telekommunikationsanschlüsse“ die Angabe „(Gerätenummer eines Mobilfunkendgerätes und die Kartenummer der darin verwendeten Karte)“ eingefügt.
- g) In Absatz 2 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
- „Der Einsatz technischer Mittel in den Fällen der Nummer 3 und 4 und im Fall der Nummer 2 die Erhebung aller in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten (Funkzellenabfrage) sind nur zulässig, soweit die Aufgabenerfüllung nach Absatz 1 sonst nicht möglich erscheint oder wesentlich erschwert wäre.“
- h) Absatz 3 erhält folgende Fassung:
- „Die Datenerhebung darf nur auf eine Person gerichtet werden, bezüglich der Tatsachen die Annahme rechtfertigen,
1. dass sie als Verantwortliche in Anspruch genommen werden kann (§§ 218, 219) oder
 2. dass sie vermisst oder suizidgefährdet ist oder sich in einer hilflosen Lage befindet, und die Bestimmung ihres Aufenthalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.“
- i) Absatz 4 erhält folgende Fassung:
- „(4) Die Datenerhebung ist nur hinsichtlich der Telekommunikationsanschlüsse zulässig, die von der in Absatz 3 genannten Person mit hoher Wahrscheinlichkeit genutzt werden oder von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit mit ihnen Verbindung aufgenommen wird. Die Datenerhebung darf auch dann durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. In den Fällen des Absatz 2 Nummer 2 bis 4 dürfen die Daten Dritter nur für einen Datenabgleich zur Ermittlung einer gesuchten Geräte- und Kartenummer verwendet werden und sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen.“

- j) Der bisherige Absatz 4 wird zu Absatz 5 und die Angabe „Nummer 2 und 3“ durch die Angabe „Nummer 2 bis 4“ ersetzt.
- k) Der bisherige Absatz 5 wird zu Absatz 6.

3. § 186 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nummer 6 werden nach den Wörtern „die Überwachung der Telekommunikation“ die Wörter „und Erhebung von Verkehrsdaten“ eingefügt.
- b) In Absatz 7 wird der Verweis auf „§ 185a Absatz 3 Satz 3“ durch einen Verweis auf „§ 185a Absatz 4 Satz 2“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Das LVwGPORÄndG vom 26. Februar 2021 (GVObI. 222) hat die in § 185a Absatz 2 Nummer 2 LVwG a. F. enthalten gewesene Befugnis der Polizei, unter engen Voraussetzungen Verkehrsdaten zu erheben, insgesamt gestrichen. Ziel dieser Gesetzesänderung war, eine Fehlverweisung zu beseitigen. Die dort in Bezug genommene Regelung zur Vorratsdatenspeicherung im Telekommunikationsgesetz (TKG) hatte das Bundesverfassungsgericht nämlich mit Urteil vom 2. März 2010 (BVerfGE 125, 260) für nichtig erklärt. Allerdings enthielt die gestrichene Vorschrift nicht nur eine ins Leere laufende Abrufbefugnis für Vorratsdaten, sondern auch eine Befugnis zur Erhebung solcher Verkehrsdaten, die von Telekommunikationsunternehmen regelmäßig nur kurzfristig zu betrieblichen und vertraglichen Zwecken gespeichert werden dürfen. Die Erhebung dieser Verkehrsdaten hatte das Bundesverfassungsgericht – im Unterschied zu der nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässigen Verwendung anlasslos auf Vorrat gespeicherter Verkehrsdaten – nicht beanstandet (vgl. BVerfGE 125, 260 [238]).

Die Speicherfrist für die zu betrieblichen Zwecken nach Maßgabe der §§ 9 und 12 TTDSG gespeicherten Verkehrsdaten variiert zwischen einigen Monaten und sieben Tagen je nach Gestaltung des zugrundeliegenden Vertrags. Allerdings sind die längeren Speicherfristen mittlerweile überwiegend gegenstandslos, soweit Flatrate-Modelle bei Mobilfunkverträgen vorherrschend sind, bei denen Abrechnungsdaten

grundsätzlich nicht benötigt und daher auch nicht gespeichert werden dürfen. Die sieben Tagefrist stellt die zulässige Höchstfrist für die Speicherung von Daten zur Störungsbeseitigung und zum Aufdecken von Missbrauchsfällen durch Netzbetreiber dar (vgl. BGH, ZUM-RD 2011, 151).

Die vollständige Streichung des § 185a Absatz 2 Nummer 2 LVwG a. F. wirkt sich v. a. darin aus, dass die Landespolizei nicht mehr auf retrograde Verkehrsdaten, also auf Daten aus zurückliegenden Zeiträumen, zurückgreifen kann:

Die derzeit bestehenden Befugnisse des § 185a Absatz 2 Nummer 2 und Nummer 3 LVwG ermöglichen nur die Erhebung von Telekommunikationsdaten in Echtzeit bzw. von künftig anfallenden Daten. So kann gemäß § 185a Absatz 2 Nummer 2 LVwG die Polizei die Funkzelle mit den Geokoordinaten des Funkturms beim Mobilfunkbetreiber erfragen, bei dem sich das eingeschaltete Mobiltelefon zuletzt eingeloggt hat. Durch Hinzunahme eines IMSI-Catchers lässt sich daraufhin ein eingeschaltetes Mobiltelefon orten. Nach § 185a Absatz 2 Nummer 3 LVwG kann die Polizei durch einen IMSI-Catcher bisher unbekannte Telekommunikationsanschlüsse feststellen (vgl. § 185a Absatz 3 Satz 4 LVwG), z. B. im Vorfeld einer geplanten Telekommunikationsüberwachung.

Bedeutung hat die – derzeit fehlende – Möglichkeit, Auskunft über retrograde Verkehrsdaten zu erlangen, insbesondere bei der Ermittlung vermisster Personen. Relevant ist dies nach Schätzung des Landeskriminalamtes für 20 bis 25 Vermisstenfälle im Jahr. Bei der Suche vermisster Personen ist es von großer Bedeutung auf gespeicherte Standortdaten von Mobiltelefonen zugreifen zu können. Ist das Mobiltelefon nicht mehr aktiv eingeschaltet, ist dies häufig der einzige belastbare Anknüpfungspunkt für Suchaktionen und Zeugenbefragungen. Aber auch in anderen gewichtigen Gefahrensituation, wie z. B. in Terror- oder Amoklagen, können rückwirkende Verkehrsdaten eine wichtige Rolle spielen. Letzte Aufenthaltsorte und Kontakte der Täter, die anhand dieser Daten ermittelt werden können, tragen wesentlich dazu bei, dass der Polizeiführer in der Lage ist, auf der Basis eines möglichst umfassenden Informationstandes vor Ort schnell zu handeln. Das Fehlen einer Befugnis, die gestattet, mit dem Ziel der Gefahrenabwehr rückwirkende Verkehrsdaten zu erheben, ist im Jahr 2021 bereits in Einsatzlagen spürbar gewesen u. a. in der Situation, bei der es Mitte Mai 2021 zu Tötungsdelikten in Kiel und Dänischenhagen kam.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

In die Inhaltsübersicht ist die geänderte Überschrift zu § 185a LVwG aufzunehmen.

Zu Nummer 2 (§ 185a)

Zu Buchstabe a) (Überschrift)

Die Erwähnung der Befugnis zur Verkehrsdatenerhebung in der Überschrift verfolgt allein das Ziel, eine Klarstellung herbeizuführen, um zu verdeutlichen, dass § 185a LVwG neben der Überwachung des Inhalts der Telekommunikation auch den Abruf von Verkehrsdaten bei Anbietern von Telekommunikationsdiensten gestattet.

Zu Buchstabe b) und c) (Befugnis zur Verkehrsdatenerhebung)

In Absatz 2 Satz 1 wird sprachlich klarer gefasst und mit Nummer 2 eine beschränkte Befugnis zur Erhebung von Verkehrsdaten (wieder-)aufgenommen. Die Polizei erhält damit die Möglichkeit, zu betrieblichen und vertraglichen Zwecken gespeicherte Verkehrsdaten zu erheben. Die so gewonnenen Daten sind keine anlasslos gespeicherten Vorratsdaten, sondern Verkehrsdaten, die von Telekommunikationsunternehmen nur zu bestimmten Zwecken verarbeitet werden dürfen. Nach Wegfall des Zwecks sind sie unverzüglich zu löschen. Die Speicherzeiträume betragen regelmäßig nur wenige Tage. Die Berechtigung zur Speicherung und ihre Modalitäten werden künftig in §§ 9, 12 TTDSG geregelt.

Die Wiedereinführung dieses beschränkten Befugnis zur Verkehrsdatenerhebung ist aus denen im Allgemeinen Teil der Begründung dargestellten Umständen erforderlich. Sie wird an eine hohe Eingriffsschwelle gebunden, nämlich zur Abwehr dringender Gefahren für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, wenn dieses zur Aufklärung des Sachverhalts unerlässlich ist. Im Rahmen der jüngsten Polizeirechtsreform wurde die Gefahrenschwelle von der „gegenwärtigen Gefahr“ auf die „dringende Gefahr“ geändert und damit eine Angleichung an den Wortlaut des Bundespolizeigesetzes (§ 51 Absatz 1 Nummer 1 BKAG) vorgenommen. Die im Wortlaut der alten Fassung verwendete „gegenwärtige Gefahr“ beschreibt eine Gefahr, bei der das schädigende Ereignis bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Es wird hier also nicht an einer Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut angeknüpft. In der alten Fassung der Norm wurde dies aber durch die Aufzählung der bedeutenden Rechtsgüter gewährleistet. Dementgegen ist eine „dringende Gefahr“ schon per definitionem eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut oder wenn das schädigende Ereignis bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Die „dringende Gefahr“ bringt daher den restriktiven Anwendungsbereich noch klarer zum Ausdruck, sodass daran festgehalten wird.

Die Eingriffsvoraussetzungen sind dieselben, wie für die Telekommunikationsüberwachung, also den heimlichen Zugriff auf Inhalte der Telekommunikation. Diese Hürde für Verkehrsdatenerhebung ist mit Eingriffsnormen anderer Bundesländer vergleichbar. Hierzu kann beispielsweise auf § 15a Absatz 2 Satz 1 des Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung verwiesen werden. Dies gilt auch für die wegen ihrer Eignung zur Erstellung von Bewegungsbildern als besonders sensibel einzustufenden – und vom Gesetzentwurf daher klarstellend hervorgehobenen – retrograden Standortdaten.

Zu Buchstabe d)

Durch die Neueinfügung der Nummer 2 war die Nummernfolge des Absatz 2 anzupassen.

Zu Buchstabe e) und f)

Die bisherige Bezeichnung der „Mobilfunkendeinrichtung“ wird in Absatz 2 Nummer 3 sprachlich konkreter und moderner auf „Mobilfunkendgerät“ geändert. Ferner wird in Absatz 2 Nummer 4 der klarstellend aufgenommen, dass unter einen „Telekommunikationsanschluss“ sowohl die Gerätenummer eines Mobilfunkendgerätes als auch die Kartenummer der darin verwendeten Karte fallen. Dies ist notwendig, da die steigende Verfügbarkeit von Mobilfunkendgeräten bzw. -karten den kriminellen Akteuren und Gruppierungen erlaubt, mitunter einen stetigen Wechsel zwischen verschiedenen Geräten und Karten vorzunehmen. Jede SIM-Karte erhält mit der „International Mobile Subscriber Identity (IMSI)“ eine weltweit einzigartige Kennung, durch die einer Karte ein bestimmter Nutzer zugeordnet werden kann. Ferner enthalten Mobilfunkendgeräte mit der „International Mobile Equipment Identity (IMEI)“ eine individuelle Seriennummer. Sofern die Polizeibehörden von dieser IMEI Kenntnis erlangen, können sie auch dann wirksam eine Telekommunikationsüberwachung durchführen, wenn der Betroffene regelmäßig seine SIM-Karten wechselt.

Zu Buchstabe g)

Der neu eingefügte Satz 2 des Absatzes 2 stellt klar, dass sich der Einsatz technischer Mittel auf die Nummern 3 und 4 erstreckt. Die Formulierung in der alten Fassung (Absatz 3 Satz 4 a.F.) war insoweit unklar und konnte auch so verstanden werden, dass der Einsatz technischer Mittel nur zur Feststellung nicht bekannter Telekommunikationsanschlüsse im Sinne der Nummer 4 (bzw. Nummer 3 a.F.) zulässig sei. Bei den einschlägigen technischen Mitteln handelt es sich um die sog. „stille SMS“ und den „IMSI-Catcher“. Beide Mittel ermöglichen auch die Feststellung von Standortdaten einzelner Mobilfunkendgeräte. Dies gelingt zumindest beim IMSI-Catcher auch wesentlich genauer als bei der Abfrage der Standortdaten bei den Telekommunikationsanbietern. Von dort kann nur die Info erfolgen, in welcher Funkzelle sich das Endgerät befindet. Die Funkzelle kann sich jedoch über mehrere Kilometer erstrecken, sodass es einer effektiven Gefahrenabwehr dienlich ist, diese technischen Mittel für die Standortbestimmung im Sinne der Nummer 3 zu nutzen. Dies wird nun sprachlich klargestellt. Zudem wird der Einsatz technischer Mittel nun übersichtlicher in einem separaten Absatz geregelt.

Mit der Wiedereinführung der Verkehrsdatenerhebungsbefugnis wird eine Klarstellung zur Funkzellenabfrage aufgenommen. Eine ausdrückliche Regelung findet sich dazu im Bundesrecht (§ 100g Absatz 3 StPO) und in § 41 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz sowie in der konsolidierten Fassung des

Musterpolizeigesetzes. Auch die Funkzellenabfrage dient der Identifikation der in Absatz 3 genannten Personen. Der damit verbundenen Eingriffstiefe der Funkzellenabfrage und dem Einsatz technischer Mittel wird durch die Subsidiaritätsklausel Rechnung getragen. Zulässig sind sie nur, sofern die Aufgabenerfüllung nach Absatz 1 sonst nicht möglich oder wesentlich erschwert wäre.

Zu Buchstabe h)

Mit Absatz 3 wird eine klare und übersichtliche Adressatenregelung geschaffen. Es wird nun auch unzweifelhaft zum Ausdruck gebracht, dass die Datenerhebung auch zum Schutz von Personen möglich ist, die vermisst oder suizidgefährdet sind oder sich in einer hilflosen Lage befinden und die Bestimmung des Aufenthalts ansonsten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Zu Buchstabe i)

Absatz 4 Satz 1 erfährt eine redaktionelle Anpassung. In Absatz 4 Satz 3 wird eine Verwendungsregelung zum Umgang mit Drittdaten aufgenommen. Diese dürfen nur streng zweckgebunden für einen Datenabgleich zur Ermittlung einer gesuchten Geräte- und Kartenummer verwendet werden und sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen.

Zu Buchstabe j) und k)

Der bisherige Absatz 4 wird in Absatz 5 überführt und die Verweisung angepasst. Der bisherige Absatz 5 wird zu Absatz 6.

Zu Nummer 3 (§ 186)

Zu Buchstabe a) und b)

Die Anordnung von Verkehrsdatenerhebungen steht wie die Anordnung sämtlicher Maßnahmen des § 185a unter Richtervorbehalt. Die Anordnung des Richters muss die in § 186 Absatz 3 Satz 1 und 2 beschriebenen Angaben enthalten und u. a. eine zeitliche Beschränkung vorsehen. Das gilt auch dann, wenn die Anordnung ausnahmsweise wegen Gefahr im Vollzug durch die Polizei erfolgt.

§ 186 ist nur geringfügig redaktionell zu ergänzen. In Absatz 1 Nummer 6 wird der Verweis auf § 185a an dessen neue Überschrift angepasst und in Absatz 7 der Verweis an die Neuordnung des § 185a angepasst.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Änderungen werden nach Verkündung des Gesetzes umgehend in Kraft treten.

Tim Brockmann
und Fraktion

Jan Kürschner
und Fraktion