Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/169

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 17/284

Berichterstatter: Abg. Karsten Becker (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 17/284, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung ist einstimmig zustande gekommen. Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen sowie der Ausschuss für Haushalt und Finanzen haben sich der Empfehlung des federführenden Ausschusses im Rahmen ihrer Mitberatung einstimmig angeschlossen.

Die Ausschussmitglieder aller Fraktionen verwiesen auf den dringenden Handlungsbedarf des Gesetzgebers, der sich daraus ergibt, dass die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung vom 24. Januar 2012 (NJW 2012, 1419) zur Bestandsdatenabfrage nach § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) getroffene Übergangsregelung am 30. Juni 2013 ausläuft. Die Ausschussmitglieder waren darüber hinaus einhellig der Auffassung, dass das Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG) noch weiterer Änderungen bedürfe, dass die in diesem Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung stehende Zeit dafür allerdings nicht ausreiche.

Den empfohlenen Änderungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung):

Zu Nummer 2 (§ 33 a):

Die empfohlene Formulierung dient zur Verdeutlichung des beabsichtigten Regelungsgehalts. Schon der bisherige § 33 c enthält nach dem Willen des Gesetzgebers sowohl die Befugnis der Polizei zur Datenerhebung als auch die Verpflichtung zur Auskunftserteilung für die Diensteanbieter (vgl. Drs. 15/776, S. 8). Daran soll sich nichts ändern, entsprechend der im neuen § 33 c gewählten Systematik (vgl. dort die Absätze 1 bis 3 einerseits und Absatz 4 andererseits) soll aber die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung (Satz 1) von der Verpflichtung zur Auskunftserteilung (Satz 1/1) getrennt werden.

Durch die Empfehlung, in Satz 1 einen Verweis auf Absatz 1 aufzunehmen, soll der Vorgabe des § 96 Abs. 1 Satz 2 TKG, dass die Verkehrsdaten nur „für die durch andere gesetzliche Vorschriften begründeten Zwecke“ verwendet werden dürfen, entsprochen werden. Gleichzeitig soll der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen werden (vgl. BVerfGE 125, 260, 329 f.).

Zu Nummer 3 (§ 33 c):

Die Empfehlung zu Absatz 1 Satz 1 dient der besseren Verständlichkeit. Auf den Zusatz „dieses Gesetzes“ soll verzichtet werden, da er auch sonst nicht verwendet wird (vgl. nur Satz 3).

Der Ausschuss empfiehlt, Absatz 2 Sätze 1 und 2 zur sprachlichen Vereinfachung zusammenzufassen. Dabei soll der zweite Teil des Satzes 2 entfallen. Der Erhebungszweck ist durch den Verweis auf § 33 a Abs. 1 abschließend geregelt. Dass für die anschließende weitere Verwendung der Daten die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen müssen, versteht sich von selbst (vgl. dazu BVerfG, NJW 2012, 1419, 1424 f.) und wird auch in den sonstigen Datenerhebungsvorschriften nicht gesondert geregelt (vgl. z. B. § 33 a). Angesichts der hohen Eingriffsschwelle (gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person) besteht auch nicht die vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Gefahr, dass die Abfrage des Zugangscodes unter leichteren Voraussetzungen möglich ist als die anschließende Nutzung (vgl. dazu BVerfG, NJW 2012, 1419, 1430). Der Ausschuss empfiehlt, vor diesem Hintergrund auch Absatz 2 Satz 5 zu streichen, zumal die in der Begründung beispielhaft genannte Telekommunikationsüberwachung der Datenerhebung nach Satz 1 zeitlich nachfolgen dürfte.

Die empfohlene Umstellung des Absatzes 3 Satz 1 soll verdeutlichen, dass es sich hier um gegenüber Absatz 1 engere Erhebungsvoraussetzungen handelt. Im Übrigen soll der Wortlaut an die aktuelle Fassung des § 113 TKG angepasst werden (vgl. BT-Drs. 17/12879, S. 4).

Zu Absatz 4 Satz 1 empfiehlt der Ausschuss, die Formulierung an den rechtlich höherrangigen § 113 Abs. 4 Satz 1 TKG anzulehnen, der in der aktuellen Fassung eine unverzügliche und vollständige Übermittlung verlangt. Zudem soll die Regelung sprachlich vereinfacht werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 5 a):

Der Ausschuss empfiehlt, die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde zur Abfrage von Postbestandsdaten (Absatz 1 Satz 1 Alt. 1) und zur Abfrage von Daten zu den Umständen des konkreten Postverkehrs (Absätze 4 und 8) zu streichen, da diese Befugnisse nicht mehr in die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers fallen, nachdem sie aus § 8 a des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) durch Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2576) gestrichen worden sind. Da das Postwesen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 7 GG), kann nur der Bund eine Regelung erlassen, nach der Postdienstleister zur Übermittlung der vom Landesverfassungsschutz abgefragten Daten befugt sind. Die empfohlene Streichung (Buchstaben a und b) führt zu einigen Folgeänderungen (vgl. die Buchstaben c, e und f), auch außerhalb des § 5 a (vgl. Nummer 1/1 und Artikel 2/1).

Zu Nummer 1/1 (§ 5 b):

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 1 (§ 5 a).

Zu Nummer 2 (§ 5 c):

Der Ausschuss empfiehlt, die Vorschrift, die im Gesetzentwurf sehr stark an § 8 d BVerfSchG angelehnt wurde, sprachlich an den Formulierungen der §§ 5 a und 5 b NVerfSchG auszurichten, damit das Verfassungsschutzrecht in Niedersachsen insoweit keine sprachlichen Brüche aufweist. Da in den §§ 5 a und 5 b NVerfSchG „Besondere Auskunftspflichten“ geregelt sind, soll auch in der Überschrift des § 5 c von (Allgemeinen) „Auskunftspflichten“ die Rede sein.

Da im empfohlenen Absatz 1 Satz 1 die Verpflichtung der Diensteanbieter zur Datenübermittlung ausdrücklich angeordnet wird (anders als in § 33 c Abs. 1 Nds. SOG), soll auch bereits hier die Verpflichtung zur Unverzüglichkeit und Vollständigkeit geregelt werden. Absatz 4 des Entwurfs wird dadurch entbehrlich.

In Absatz 1 Satz 2 soll die Formulierung der Eingriffsschwelle an die der Abfrage von Telemedienbestandsdaten (§ 5 a Abs. 1) angepasst werden, insbesondere durch Bezugnahme auf die „Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Satz 1“. Diese Eingriffsschwelle hat das Bundesverfassungsgericht als „zwar

nicht hoch, aber verfassungsrechtlich noch hinnehmbar“ bezeichnet (BVerfG, NJW 2012, 1419, 1429). Es hat dabei allerdings betont, dass die Erforderlichkeit im Einzelfall festzustellen ist, dass die Auskunft also „zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung geboten sein muss“ (a. a. O.). Dieser Einzelfallbezug soll der Regelung ausdrücklich zu entnehmen sein (vgl. auch § 113 Abs. 2 Satz 1 TKG n. F.).

Die Empfehlung zu Absatz 2 beruht darauf, dass sog. Zugangssicherungscodes (Passwörter, PIN, PUK) nach Auskunft des Ministeriums für Inneres und Sport nur für G 10-Maßnahmen erforderlich werden können, nicht (wie bei der Polizei) für Sicherstellungen, Beschlagnahmen oder Durchsuchungen (vgl. dazu BVerfG, NJW 2012, 1419, 1429 f., unter Bezugnahme auf BVerfGE 115, 168, 190 ff.). Aus diesem Grund soll in Satz 1 (durch Verweisung auf § 3 Abs. 1 des Artikel 10-Gesetzes - G 10 -) und in Satz 2 (durch Verweisung auf § 5 a Abs. 7) verdeutlicht werden, dass schon für die Abfrage von Zugangssicherungscodes (Passwörter, PIN, PUK) die Eingriffsschwelle einer G 10-Maßnahme erreicht sein muss. Durch diese Empfehlung soll auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Abfrage von Zugangssicherungscodes (BVerfG, NJW 2012, 1419, 1430) Rechnung getragen und zudem die Eingriffsschwelle mit dem Polizeirecht harmonisiert werden (vgl. § 33 c Abs. 2 Nds. SOG). Die übrigen Empfehlungen dienen der sprachlichen Glättung.

Zu Absatz 3 empfiehlt der Ausschuss, die Auskünfte nach Absatz 1, die auf der Zuordnung dynamischer Internetprotokoll-Adressen (IP-Adressen) beruhen, nur unter den Voraussetzungen einer G 10-Maßnahme zuzulassen und damit die Eingriffsschwelle an Absatz 2 anzugleichen (vgl. auch Artikel 1 Nr. 3 - § 33 c Abs. 2 und 3). Diese Empfehlung berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das in seiner Entscheidung zur sog. Vorratsdatenspeicherung (BVerfGE 125, 260), auf die die Entscheidung zur Bestandsdatenabfrage Bezug nimmt (BVerfG, NJW 2012, 1419, 1428), der Zuordnung von dynamischen IP-Adressen eine erheblich größere Persönlichkeitsrelevanz beigemessen hat als anderen Bestandsdatenabfragen (BVerfGE 125, 260, 340 ff.). Das Bundesverfassungsgericht hält Auskünfte, die auf der Zuordnung dynamischer IP-Adressen beruhen, nur dann für verfassungskonform, wenn eine ausreichend hohe Eingriffsschwelle festgelegt wird. Es hat insoweit entschieden, dass eine solche Auskunft auch bei Nachrichtendiensten eine auf Anhaltspunkte im Tatsächlichen gestützte konkrete Gefahr voraussetzt (BVerfGE 125, 260, 343 f.). Der Ausschuss empfiehlt daher, eine solche qualifizierte Eingriffsschwelle in Absatz 3 durch den Verweis auf die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 G 10 (Satz 1) und des § 5 a Abs. 7 (Satz 2) einzufügen. Zwar ist § 3 i. V. m. § 1 G 10 nicht eindeutig zu entnehmen, dass eine G 10-Maßnahme einer konkreten Gefahr bedarf, jedoch kann der Wortlaut dieser Vorschriften durchaus so verstanden werden (z. B. im Wege einer verfassungskonformen Auslegung). Das aufgrund dieser Unsicherheit verbleibende verfassungsrechtliche Risiko würde nur dann vollständig vermieden, wenn die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr ausdrücklich im Gesetz verankert würde. Dadurch würde allerdings eine systematische Schieflage zur Abfrage der Inhaltsdaten der Kommunikation (§ 3 i. V. m. § 1 G 10) sowie zur Abfrage der Verkehrsdaten (§ 5 Abs. 6 NVerfSchG i. V. m. § 3 G 10) geschaffen. Das verbleibende verfassungsrechtliche Risiko hält der Ausschuss allerdings für überschaubar. Die redaktionelle Fassung der Empfehlung zu Absatz 3 Satz 1 ist angepasst an die Empfehlung zu § 33 c Abs. 3 Nds. SOG, die sich ihrerseits an die aktuelle Fassung des § 113 TKG anlehnt (vgl. die Empfehlung zu Artikel 1 Nr. 3).

Die Empfehlung, Absatz 4 des Entwurfs zu streichen, beruht auf der Empfehlung zu Absatz 1 Satz 1.

Die Empfehlungen zu den Absätzen 5 und 6 enthalten redaktionelle Berichtigungen.

Zu Artikel 2/1 (Änderung des Artikels 4 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 16. Januar 2009):

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der empfohlenen Streichung der Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde zur Abfrage von Postbestandsdaten und zur Abfrage von Daten zu den Umständen des konkreten Postverkehrs durch die Verfassungsschutzbehörde in § 5 a NVerfSchG

(Artikel 2 Nrn. 1 und 1/1). Artikel 4 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 16. Januar 2009 enthält Änderungen der §§ 5 a und 5 b NVerfSchG, die gemäß Artikel 9 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Januar 2009 erst am 1. Februar 2015 in Kraft treten.