

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 22.03.2016

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

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

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung des Ministerpräsidenten

Cornelia Rundt

Entwurf**Gesetz****zur weiteren Änderung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes**

Artikel 1

Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes vom 19. Juni 2013 (Nds. GVBl. S. 158), geändert durch Gesetz vom 3. Juni 2015 (Nds. GVBl. S. 99), wird wie folgt geändert:

1. Die Artikel 5 und 6 werden gestrichen.
2. Artikel 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Satz 1 wird einziger Satz.
 - b) Satz 2 wird gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

I. Anlass und Zielsetzung des Gesetzes

Im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) wurde 2013 eine neue Fassung des § 33 c - Auskunftsverlangen - eingefügt. Ähnlich verhielt es sich auf dem Gebiet des Verfassungsschutzrechts. Im Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG) wurde im selben Jahr § 5 c - Auskunftspflichten - neu gefasst. Anlass dieser beiden Gesetzesänderungen war ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. Januar 2012 (1 BvR 1299/05), mit dem das Gericht für die sogenannte Bestandsdatenauskunft, die bis dahin ausschließlich in § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) geregelt war, eine qualifizierte fachrechtliche Rechtsgrundlage forderte. Nachdem die niedersächsische Polizei die entsprechenden Daten bis dahin über die §§ 30 und 31 Nds. SOG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 TKG und die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde über § 5 NVerfSchG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 TKG abgefragt hatte, wurde mit den Neufassungen des § 33 c Nds. SOG und des § 5 c NVerfSchG die lückenlose Fortgeltung dieser Befugnisse sichergestellt. Gleichzeitig wurde den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach Schaffung einer fachrechtlichen Rechtsgrundlage nachgekommen.

In den Artikeln 5 und 6 in Verbindung mit Artikel 7 Satz 2 des Änderungsgesetzes von 2013 wurde eine Befristung für die Neufassungen des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes eingeführt. Dadurch sollte gewährleistet werden, dass die Erforderlichkeit der Auskunftsverlangen nach § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG bewertet und über den Fortbestand der Regelungen neu entschieden werden kann. Die Befristungen wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes vom 3. Juni 2015 verlängert. Die Streichung des § 33 c Nds. SOG und des § 5 c NVerfSchG tritt nach der geltenden Fassung des Artikels 7 Satz 2 des Änderungsgesetzes 2013 ohne eine anderweitige Regelung am 1. Juli 2016 in Kraft. Mit dem Gesetzesentwurf sollen der in den Artikeln 5 und 6 des Änderungsgesetzes 2013 enthaltene Wegfall des

§ 33 c Nds. SOG und des § 5 c NVerfSchG gestrichen und diese Vorschriften damit einer unbefristeten Geltung zugeführt werden.

Im Rahmen der Novelle des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes sind die Auskunftsverlangen nach § 5 c NVerfSchG als unbefristete Befugnisse in § 16 des Entwurfs (vgl. Drs. 17/2161) vorgesehen. Da das Novellierungsverfahren möglicherweise nicht vor dem 1. Juli 2016 abgeschlossen sein wird und für die Zwischenzeit nicht auf die Auskunftsbefugnisse verzichtet werden kann, soll durch die Regelung dieses Gesetzesentwurfs der Erhalt der Befugnis gesichert werden.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Mit der Streichung der Befristung soll der Polizei und dem Verfassungsschutz ein Instrument unbefristet erhalten bleiben, das sie unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in die Lage versetzt, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Dieses Ziel wird mit dem Änderungsgesetz erreicht. Eine gesetzliche Regelung ist alternativlos.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Behinderungen und auf Familien

Solche Auswirkungen ergeben sich nicht.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte ergeben sich durch die Fortsetzung der bestehenden Befugnisse nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 5 und 6):

Durch die Streichung der Artikel 5 und 6 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes entfällt die dort für § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG vorgesehene Streichung und § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG werden einer unbefristeten Geltung zugeführt.

Eine unbefristete Geltung ist geboten, da sich diese Auskunftsverlangen bewährt haben und für die polizeiliche und verfassungsschutzbehördliche Aufgabenerfüllung unerlässlich sind.

In § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG sind Abrufbefugnisse gegenüber Telekommunikationsdienstleistern für bestimmte Telekommunikations-Bestandsdaten geregelt. Diesen Abrufbefugnissen steht die Auskunftspflicht der Telekommunikationsdienstleister nach § 113 TKG gegenüber. § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG dienen nur als Rechtsgrundlage für manuelle Auskunftsverfahren nach § 113 TKG. Für automatisierte Auskunftsverfahren gegenüber der Bundesnetzagentur ist § 112 TKG ausschließliche Rechtsgrundlage.

Der Möglichkeit, bestimmte Bestandsdaten von den Telekommunikationsdienstleistern abzurufen, kommt in der Praxis der Sicherheitsbehörden eine hohe Bedeutung im Rahmen der effektiven Gefahrenabwehr zu. Für die Polizeien der Länder und des Bundes sind diese Auskunftsverfahren unverzichtbare Ermittlungsinstrumentarien, um den Eintritt von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wie geplante Terroranschläge, Amokläufe sowie Suizide, zu verhindern. Mit den Daten können Hinweise auf die Identität eines Gefahrenverursachers bzw. auf den Aufenthaltsort einer vermissten Person oder eines Suizidenten erlangt werden. Auch im Bereich des Verfassungsschutzes sind die Telekommunikationsbestandsdaten erforderlich, um Netzwerke extremistischer Bestrebungen oder geheimdienstlicher Tätigkeiten aufzuklären oder beispielsweise im Vorfeld von Maßnahmen gemäß dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz) Betroffene zu identifizieren.

Die niedersächsische Polizei und der niedersächsische Verfassungsschutz haben von den Auskunftsverlangen nach § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG seit der Einführung im Juni 2013 zurückhaltend Gebrauch gemacht. Weitere Einzelheiten und Bewertungen zu den unterschiedlichen

Daten nach den jeweiligen Absätzen 1, 2 und 3 des § 33 c Nds. SOG und des § 5 c NVerfSchG werden im Folgenden dargestellt:

1. § 33 c Abs. 1 Nds. SOG, § 5 c Abs. 1 NVerfSchG - Telekommunikationsbestandsdaten nach den §§ 95 und 111 TKG

Bei den Daten nach den §§ 95 und 111 TKG (Telekommunikationsbestandsdaten) handelt es sich um Daten zum Vertragsverhältnis wie Name und Anschrift des Teilnehmers sowie um Kunden-/Teilnehmerdaten wie Rufnummern, Anschlusskennungen, Anschrift und Geburtsdatum des Anschlussinhabers, Datum des Vertragsbeginns sowie bei Festnetzanschlüssen auch die Anschrift des Anschlusses.

- 1.1 § 33 c Abs. 1 Nds. SOG

Von dieser Abrufbefugnis der Polizei wurde für den Zeitraum vom 26. Juni 2013 (Inkrafttreten des § 33 c Nds. SOG) bis zum 1. Januar 2016 in ca. 113 Fällen Gebrauch gemacht.

Auch wenn das automatisierte Auskunftsverfahren nach § 112 TKG in der Regel den ersten Ermittlungsschritt darstellt, ist das manuelle Verfahren nach § 113 TKG, nicht zuletzt auch in Anbetracht der oben genannten Zahl der Anwendungsfälle, für die Gefahrenabwehr ebenfalls erforderlich. Es sind verschiedene Anlässe, in denen die Kenntnis dieser Daten im Rahmen der Gefahrenabwehr erforderlich sein kann, z. B. Suizid- oder Vermisstenfälle sowie Bedrohungslagen. Immer dann, wenn Gefahrenverursacher, Gefahrenverantwortliche oder in Anspruch zu nehmende nicht verantwortliche Personen (z. B. Gefährderinnen, Gefährder, Gefährdete, Kontaktpersonen) über elektronische Kommunikationsmittel verfügen bzw. damit kommunizieren, können die Daten nach § 33 c Abs. 1 Nds. SOG zur erfolgreichen Lagebewältigung beitragen. Auf deren Basis können Personen oder Aufenthaltsorte ermittelt, Gefahrenanzeigen verifiziert, Gefahrenorte oder -quellen festgestellt werden. Häufig schließen sich an ein automatisiertes Auskunftsverfahren manuelle Auskunftsersuchen an, wenn die Daten (noch) nicht an die Bundesnetzagentur für die Erhebung per automatisierter Abfrage (§ 112 TKG) übermittelt wurden oder bei Ausfällen bzw. Störungen des automatisierten Systems. Entsprechende Bestandsdatenabfragen können außerdem im Vorfeld von Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung, beispielsweise zur Ermittlung eines Anschlusses, erforderlich sein, da die Daten der Telekommunikationsdienstleister aktueller und weniger fehlerbehaftet sind.

Beispielhaft sei hier ein Fall eines Notrufes im Jahr 2015 benannt, bei dem ausreichende Angaben der Anruferin nicht erlangt werden konnten. Eine Abfrage im automatisierten Verfahren nach § 112 TKG verlief erfolglos, sie war mit dem Hinweis verbunden, dass die Daten nach § 113 TKG bei dem Provider abzufragen sind. Die Abfrage führte insofern zum Erfolg, als dass die Betroffene ermittelt und die Gefahrenlage aufgeklärt werden konnte. Ferner konnte in der Praxis festgestellt werden, dass in Einzelfällen eine Diskrepanz zwischen dem Ergebnis einer automatisierten Auskunft und der manuellen Auskunft nach § 33 c Abs. 1 Nds. SOG bei Telekommunikationsdienstleistern besteht. So konnte bei der Abklärung zu Personen, die für eine Terrororganisation tätig gewesen sein sollen, festgestellt werden, dass die automatisierte Abfrage „Null-Treffer“ ergab, während durch eine manuelle Auskunft ein „Treffer“ erzielt werden konnte. Im Ergebnis konnte durch die Auskunft auf der Grundlage des § 33 c Abs. 1 Nds. SOG u. a. auch ein Hinweis zu einer Kontaktperson gewonnen werden.

- 1.2 § 5 c Abs. 1 NVerfSchG

Im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2015 hat die Verfassungsschutzbehörde von der Befugnis zur Bestandsdatenauskunft nach § 5 c Abs. 1 NVerfSchG insgesamt in ca. 640 Fällen Gebrauch gemacht.

Auch beim Verfassungsschutz schließen sich an automatisierte Auskunftsverfahren manuelle Auskunftsersuchen an, wenn die Daten (noch) nicht an die Bundesnetzagentur für die Erhebung per automatisierter Abfrage (§ 112 TKG) übermittelt wurden und daher aktueller sind oder bei Ausfällen bzw. Störungen des automatisierten Systems.

Die Bestandsdatenauskunft ist auch im Bereich des Verfassungsschutzes ein unverzichtbares Aufklärungsinstrument. Sie ist wesentlicher Ausgangspunkt, um Strukturermittlungen zu rele-

vanten Personen und Gruppierungen, insbesondere zu deren Vernetzung untereinander, zu ermöglichen. Auch im Vorfeld von Maßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz sichert eine Bestandsdatenabfrage die Zielgenauigkeit dieser Eingriffe ab.

2. § 33 c Abs. 2 Nds. SOG, § 5 c Abs. 2 NVerfSchG - Zugangssicherungs-codes

§ 33 c Abs. 2 Nds. SOG und § 5 c Abs. 2 NVerfSchG regeln die Erhebung von Zugangssicherungs-codes wie Passwörter, PIN und PUK. Von dieser Auskunftsmöglichkeit wurde im Zeitraum vom 26. Juni 2013 bis zum 1. Januar 2016 sowohl von der Polizei als auch der Verfassungsschutzbehörde kein Gebrauch gemacht.

Aus der fehlenden praktischen Relevanz der Eingriffsnorm im Berichtszeitraum kann nicht automatisch die Notwendigkeit ihrer Aufhebung gefolgert werden. Zwar entspricht es einer freiheitlichen Rechtsordnung und auch dem Grundrechtsschutz, überflüssige Eingriffsbefugnisse, denen keine praktische Bedeutung in der Gegenwart und aller Wahrscheinlichkeit nach auch in der Zukunft zukommen wird, aufzuheben. Entscheidend ist dabei aber nicht nur der Umstand, dass einer Norm bisher keine Bedeutung zukam, sondern dass nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen werden kann, dass die Norm auch in künftigen Jahren keinen sinnvollen Anwendungsbereich erhalten können wird.

Das ist bei der Abfrage von Zugangssicherungs-codes nicht der Fall. Dieses Auskunftsverfahren setzt eine spezielle Sachverhaltskonstellation voraus, die in dem hier zu beurteilenden Zeitraum in Niedersachsen nicht eingetreten ist. Es sind aber diverse Sachverhalte vorstellbar, in denen dieses Auskunftsersuchen erforderlich ist - im Polizeibereich etwa im Kontext festgestellter zugangsgesicherter Telefone von Vermissten und Suizidgefährdeten, bei denen das Telefon weitere Ermittlungsansätze liefern könnte, die zum Auffinden der Personen führen könnten.

Zu berücksichtigen sind ferner Gefahrenermittlungen bei politisch motivierter Kriminalität, in denen z. B. Unterstützer oder Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten gegen Leib, Leben oder Freiheit begehen werden (z. B. einen Terroranschlag), Mobiltelefone, Laptops, Tablets bzw. PC-Anlagen zur Kommunikation nutzen. Die Entsperrung von Geräten kann in allen diesen Fällen zu Informationen wie letzte Anrufe, SMS oder E-Mails führen, anhand derer ggf. Hinweise zu der Gefahrenlage, auf den Aufenthaltsort der Person, zu Kontaktpersonen oder weiteren gefährdenden Personen erlangt werden können.

Vorstellbar sind auch Fallkonstellationen, in denen z. B. der Gefährder bei einem Amoklauf oder einer Bombendrohung oder ein Zeuge nicht ansprechbar oder nicht erreichbar ist und das ausgeschaltete Telefon mit einer PIN gesichert ist. Auch in diesen Fällen kann über ein Auskunftsverlangen die PIN ermittelt werden, um sodann auf gegebenenfalls sachdienliche Informationen zur Gefahrenabwehr zugreifen zu können.

Im Bereich des Verfassungsschutzes ist die Befugnis zum Zugriff auf Zugangssicherungs-codes bei Beschränkungsmaßnahmen nach dem Artikel-10-Gesetz relevant. Wird bei der Post- und Briefüberwachung beispielsweise ein bislang unbekanntes Mobiltelefon eines Betroffenen festgestellt, kann sein Inhalt Aufschluss über Kontakte und Verbindungen des Betroffenen geben und damit weitere Ansätze zur Aufklärung des Sachverhaltes liefern.

3. § 33 c Abs. 3 Nds. SOG, § 5 c Abs. 3 NVerfSchG - Zuordnung von dynamischen Internet-Protokolladressen

§ 33 c Abs. 3 Nds. SOG und § 5 c Abs. 3 NVerfSchG enthalten die Rechtsgrundlage für Auskunftsverlangen der Polizei und des Verfassungsschutzes über die Zuordnung dynamischer Internetprotokoll-Adressen. Im fraglichen Zeitraum wurde im Bereich der Polizei von diesem Auskunftsverlangen in elf Fällen Gebrauch gemacht. Der Verfassungsschutz hat diese Befugnis im Zeitraum 2013 bis 2015 nicht genutzt.

Trotz des zurückhaltenden Gebrauchs dieses eingriffsintensiven Mittels im Bereich der Polizei zeigen die Fälle, in denen eine Zuordnung von dynamischen Internet-Protokolladressen abgefragt wurde, dass diese Befugnis bei bestimmten Fallkonstellationen für die polizeiliche Aufgabenerfüllung unerlässlich ist. In verschiedenen Fällen wurde die Polizei über Suizidankün-

digungen von Internetnutzerinnen und Internetnutzern informiert. Die Inhaberfeststellung zu den dabei bekannt gewordenen IP-Adressen bot die Möglichkeit, die Identität und den Aufenthaltsort der suizidgefährdeten Person zu ermitteln. Die Anschlussinhaberinnen und Anschlussinhaber konnten festgestellt und die Betroffenen durch die Polizei angetroffen werden. In mehreren Fällen wurden die Betroffenen in ärztliche Obhut überstellt.

Analog zum Auskunftsverfahren nach Absatz 1 ist auch die Bestandsdatenerhebung zu IP-Adressen vor dem Hintergrund der Anonymität im Netz unter Umständen die einzige Möglichkeit, die Gefahrenverursacherin oder den Gefahrenverursacher z. B. bei einem angedrohten Amoklauf festzustellen oder weitere Fakten zur Abwehr einer Gefahr zu ermitteln.

Die fortschreitende Entwicklung im Bereich moderner Informations- und Kommunikationstechnologien lassen auch im Bereich des Verfassungsschutzes Fallkonstellationen erwarten, die die Abfrage dynamischer IP-Adressen erfordern können, um Extremistinnen, Extremisten, Agentinnen oder Agenten fremder Geheimdienste identifizieren zu können. Beispielsweise sei hier das anonyme Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen oder verbotener Vereinigungen oder die Aufnahme von Beziehungen zu terroristischen Organisationen im Ausland genannt.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Auskunftsverfahren nach § 33 c Nds. SOG und § 5 c NVerfSchG zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unerlässlich sind und in geeigneten Fallkonstellationen unter besonderer Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die Polizei verantwortungsvoll eingesetzt wurden. Angesichts der weiter fortschreitenden Entwicklung im Bereich moderner Informations- und Kommunikationstechnologien muss davon ausgegangen werden, dass elektronische Kommunikationsmöglichkeiten wie Telefon, Smartphone, Laptop, Tablet, E-Mail, Chatroom, Internetforen oder Apps sich noch weiter verbreiten werden und damit auch die Fallzahlen von Auskunftsverlangen nach § 33 c Nds. SOG steigen werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 7):

Bei der Streichung des Satzes 2 in Artikel 7 handelt es sich um eine Folgeänderung zur Streichung der Artikel 5 und 6.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten.