

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 19/25294 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenauskunft an die Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 27. Mai 2020 (1 BvR1873/13, 1 BvR 2618/13 - Bestandsdatenauskunft II) § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und mehrere Fachgesetze des Bundes, die die manuelle Bestandsdatenauskunft regeln, für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Vorschriften die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung sowie auf Wahrung des Telekommunikationsgeheimnisses verletzen. Die für verfassungswidrig erklärten Vorschriften bleiben nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung längstens bis zum 31. Dezember 2021 anwendbar.

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Erteilung einer Auskunft über Bestandsdaten grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist. Die gesetzlichen Regelungen müssen jedoch von Verfassungs wegen insbesondere folgende Grundsätze beachten:

- Nach dem Bild einer Doppeltür bedarf es sowohl für die Übermittlung der Bestandsdaten durch die Telekommunikationsanbieter als auch für den Abruf dieser Daten durch die Behörden jeweils verhältnismäßiger Rechtsgrundlagen.
- Die Übermittlungs- und Abrufregelungen müssen die Verwendungszwecke der Daten hinreichend begrenzen, indem sie insbesondere tatbestandliche Eingriffsschwellen und einen hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz vorsehen.
- Trotz ihres moderaten Eingriffsgewichts bedürfen die allgemeinen Befugnisse zur Übermittlung und zum Abruf von Bestandsdaten für die Gefahrenabwehr und für die Tätigkeit der Nachrichtendienste grundsätzlich einer im Einzelfall vorliegenden konkreten Gefahr und für die Strafverfolgung eines Anfangsverdachts.

- Findet eine Zuordnung dynamischer IP-Adressen statt, muss diese im Hinblick auf ihr erhöhtes Eingriffsgewicht darüber hinaus auch dem Schutz oder der Bewehrung von Rechtsgütern von zumindest hervorgehobenem Gewicht dienen.
- Bleiben die Eingriffsschwellen im Bereich der Gefahrenabwehr oder der nachrichtendienstlichen Tätigkeit hinter dem Erfordernis einer konkreten Gefahr zurück, müssen im Gegenzug erhöhte Anforderungen an das Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter vorgesehen werden.

Bundestag und Bundesrat haben das Gesetz zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes und das Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität beschlossen. Beide Gesetze enthalten Regelungen, die inhaltlich vollständig einzelnen Normen entsprechen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 27. Mai 2020 für verfassungswidrig erklärt hat, auch wenn diese Vorschriften nicht selbst Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Entscheidung sind.

Noch vor Ausfertigung der beiden Gesetze durch den Bundespräsidenten sollen sämtliche Vorschriften zur Bestandsdatenauskunft mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang gebracht werden.

B. Lösung

Zur Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 sowie zur Anpassung der inhaltlich mit den für verfassungswidrig erklärten Normen übereinstimmenden Vorschriften des Gesetzes zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes und des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität sind Änderungen der Übermittlungsbefugnisse des § 15a des Telemediengesetzes (TMG) und des § 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erforderlich. Darüber hinaus sind erforderlich:

- Änderungen der polizeilichen Abrufregelungen des Bundespolizeigesetzes, des Bundeskriminalamtgesetzes, des Zollfahndungsdienstgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes,
- Änderungen der nachrichtendienstlichen Abrufregelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst und des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst sowie
- Änderungen des § 100j der Strafprozessordnung.

Da für den Bereich des Gefahrenabwehrrechts die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, sind § 15a TMG und § 113 TKG entsprechend offen formuliert. Die Anpassung der entsprechenden Landesgesetze liegt in der Verantwortung der Länder.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat beschlossen, den Gesetzentwurf um folgende Maßnahmen abzuändern:

- Redaktionelle Änderung hinsichtlich des Richtervorbehalts im Zollfahndungsdienstgesetz.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht für die Erteilung von Bestandsdatenauskünften ein geschätzter (laufender) Erfüllungsaufwand von ca. 15 500 Euro jährlich.

Der Aufwand für die Auskunftserteilung wird den betroffenen Unternehmen nach § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes entschädigt.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Entfällt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

In der Bundesverwaltung entsteht ein Erfüllungsaufwand von 102 300 Euro jährlich. Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/25294 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen anzunehmen:

Artikel 11 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 Absatz 4 Satz 2 werden die Wörter „der Absätze 2 und 3“ durch die Wörter „des Absatzes 2“ ersetzt.
2. Nummer 4 Absatz 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „den Absätzen 3 und 4“ durch die Angabe „Absatz 3“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 werden die Wörter „und des Absatzes 4“ gestrichen.

Berlin, den 27. Januar 2021

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Nina Warken
Berichterstatlerin

Uli Grötsch
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatlerin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Nina Warken, Uli Grötsch, Dr. Christian Wirth, Manuel Höferlin, Petra Pau und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/25294** wurde in der 203. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2021 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Verteidigungsausschuss und den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 129. Sitzung am 27. Januar 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/25294 empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 114. Sitzung am 27. Januar 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/25294 empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 103. Sitzung am 27. Januar 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/25294 empfohlen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 75. Sitzung am 27. Januar 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/25294 empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 70. Sitzung am 27. Januar 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/25294 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 116. Sitzung am 13. Januar 2021 einvernehmlich beschlossen, zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/25294 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 117. Sitzung am 25. Januar 2021 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 117. Sitzung verwiesen (19/117).

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/25294 in seiner 118. Sitzung am 27. Januar 2021 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)708, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Darüber hinaus hat der Ausschuss für Inneres und Heimat einen Antrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)709 mit dem Titel „Bestandsdatenauskunft evaluieren, Wirksamkeit prüfen“ mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen und damit beschlossen:

I. Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages stellt fest:

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenauskunft an die Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 wird die Befugnis der Behörden zur sogenannten manuellen Bestandsdatenauskunft verfassungsgemäß umgesetzt. Den verfassungsgerichtlichen Vorgaben entsprechend werden die jeweiligen Rechtsgrundlagen deutlich stärker ausdifferenziert und jeweils mit eigenen Regelungen zum Abruf und zur Übermittlung der Daten (sogenanntes Doppeltür-Modell) versehen. Zudem werden die jeweiligen Verwendungszwecke deutlich begrenzt.

II. Vor diesem Hintergrund fordert der Innenausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung auf:

1. dafür Sorge zu tragen, dass die praktische Handhabung und Wirksamkeit der manuellen Bestandsdatenabfragen von den zuständigen Behörden regelmäßig evaluiert wird,
2. soweit fachlich geboten auch eine zahlenmäßige Erfassung der durchgeführten Bestandsdatenabfragen vorzunehmen und
3. dem Deutschen Bundestag regelmäßig einen entsprechenden Evaluierungsbericht vorzulegen.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/25294 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)708 beschlossenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1 – Artikel 11 (Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes)

Bei den zu streichenden Verweisungen handelt sich um redaktionelle Versehen, die einen Richtervorbehalt auch für Bestandsdatenauskünfte anhand zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adressen vorsehen würden, wie er, was sich auch aus der Rechtsprechung des BVerfG ergibt, rechtlich nicht geboten und auch nicht in den anderen parallelen fachgesetzlichen Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs enthalten ist.

2. Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** betonen, die Bedeutung der Bestandsdatenauskunft für die Arbeit der Sicherheitsbehörden, insbesondere beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus und Kindermissbrauch. Das BVerfG habe die Bestandsdatenauskunft nicht für grundsätzlich verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzentwurf schaffe präzise Vorgaben. So sei der Verwendungszweck begrenzt und auch Ermittlungs- und Erhebungszweck seien klar geregelt. Ferner seien die Eingriffsvoraussetzungen klar und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genannt. Der Begriff der „drohenden Gefahr“ sei an die Vorgaben des BVerfG angelehnt und überdies in der Begründung weiter konkretisiert. Zur Frage der Verantwortlichkeit für die Zulässigkeit der Übermittlung beim Doppeltürmodell unterstreiche das BVerfG in seiner Bestandsdaten II-Entscheidung, dass die Diensteanbieter in materieller Hinsicht nicht prüfen könnten, ob die engen Voraussetzungen der Übermittlungsregelung vorliegen oder nicht, das dies Aufgabe der abfrageberechtigten Stelle (Polizei oder Nachrichtendienst) sei. Der Gesetzentwurf greife diese Aussage des BVerfG auf und stelle klar, bei wem im Gesamtprozess einer Bestandsdatenabfrage welche Prüfpflichten (Verantwortungen) liegen: Die abrufenden Stellen seien dafür verantwortlich, dass die angeforderte Übermittlung materiell zulässig sei, der Diensteanbieter müsse lediglich prüfen, ob die Anfrage die im Gesetzentwurf definierten formalen Voraussetzungen erfülle. Es sei im Übrigen festzuhalten, dass sich im Ergebnis alle Sachverständige in weiten Teilen darüber einig gewesen seien, dass der vorgelegte Entwurf den Anforderungen des Urteils des BVerfG entspreche. Positiv hervorzuheben sei auch der Evaluationsauftrag hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit des Gesetzes.

Die **Fraktion der AfD** stimmt dem Gesetzentwurf nicht zu. In der Anhörung hätten praktisch alle Sachverständige die Auffassung vertreten, den Bedenken des BVerfG sei in dem „Reparaturgesetz“ nicht in adäquater Weise entsprochen worden. Eine Verwerfung des Gesetzes durch das BVerfG sei erneut zu erwarten. Zu fordern sei daher eine umfassende Neuregelung.

Die **Fraktion der FDP** erklärt, wesentliche Experten hätten in der Anhörung fundamentale Kritik an dem Entwurf geäußert. Kritisch gesehen worden sei etwa die hohe Komplexität der gesetzlichen Regelungen für ein wichtiges

Instrument der Ermittlungsarbeit. Außerdem sei die Möglichkeit zur Herausgabe von Passwörtern kritisch gesehen worden, die immer noch im Entwurf stehe und dazu geeignet sei, das Vertrauen in die Sicherheit des Internetverkehrs insgesamt zu erschüttern. Zudem regle das Gesetz die Herausgabe von auf Vorrat gespeicherter IP-Adressen, ohne hierbei die von EuGH und BVerfG gesetzten Vorgaben umzusetzen. Generell sei bei der Bundesregierung immer die gleiche Vorgehensweise zu beobachten, nach der die Koalitionsfraktionen zunächst ein möglichst weitgehendes Sicherheitsgesetz verabschiedeten, um sich durch das BVerfG dann die Grenzen aufzeigen zu lassen und danach eine korrigierte Neufassung vorzulegen, die allerdings in diesem Fall auch wieder fragwürdig sei. Anspruch der Legislative müsse es sein, von vornherein verfassungskonforme Gesetze zu beschließen. Die Verwunderung sei deshalb groß gewesen, als man den in der Nacht nach 21 Uhr noch den verteilten Änderungsantrag am Morgen sichtete. Denn von den Kritikpunkten aus der Anhörung sei dort kein einziger Punkt aufgenommen worden, nur ein Richtervorbehalt im Zollfahndungsdienstgesetz solle aus dem Entwurf herausgestrichen werden, was das Gesetz sogar noch verschlimmere. Unter einem großen Reparaturgesetz habe man sich ohnehin etwas anderes vorgestellt, denn kritische Vorschriften aus dem zugrunde liegenden Gesetz gegen Hasskriminalität und Rechtsextremismus, wie etwa die neue Meldepflicht der Social Media Anbieter nach § 3a NetzDG, sei gar nicht repariert worden. Daher sei der Gesetzentwurf insgesamt abzulehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE** erwartet ebenfalls, dass das Gesetz so erneut dem BVerfG zur Prüfung vorgelegt werde. Die Verfahrensweise der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen sei auch bei diesem Sicherheitsgesetzentwurf deutlich zu kritisieren, nach dem mit einem ersten Gesetz versucht worden sei, die Grenzen des verfassungsrechtlich Machbaren vor dem Bundesverfassungsgericht auszutesten, um jetzt im Anschluss durch diesen neuen Gesetzentwurf entsprechende Befugnisse erlassen zu können.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hebt hervor, es sei eine Unart, bei einem von der Pandemie völlig unabhängigen Gesetz derart kurzfristig Änderungsanträge einzubringen. In der Sachverständigenanhörung habe nur der BKA-Präsident keine substantielle Kritik geäußert. Der Änderungsantrag biete inhaltlich keine Änderungen. Diese wären nach der Anhörung der Sachverständigen jedoch geboten. Angesichts dessen sei abzusehen, dass das Gesetz erneut dem BVerfG vorgelegt werde. Insbesondere sei zu fordern, dass den Vorgaben des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung genügt werden. Der vorgelegte Entwurf betreffe zudem nur die Änderung des manuellen und nicht des automatisierten Verfahrens.

Berlin, den 27. Januar 2021

Nina Warken
Berichterstatlerin

Uli Grötsch
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatlerin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

