

Stellungnahme

Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG („Vorratsdatenspeicherung“) - Anfrage des BMJ vom 2. Februar 2007

05.04.2007

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 800 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Das Bundesministerium der Justiz hat in einer Anfrage vom 2. Februar 2007 dazu aufgefordert – unter Zugrundelegung der in § 110a TKG-E genannten Datenarten und Speicherdauer – Einschätzungen zu etwaigen Mehrbelastungen infolge einer obligatorischen Einrichtung getrennter Speicherungs- und Beauskunftungssysteme zur Verfügung zu stellen. Ziel der Anfrage ist es, Kriterien für die die weitere konzeptionelle Gestaltung der Speichersysteme, insbesondere im Hinblick auf eine etwaige Verpflichtung zur Vorhaltung separierter Systeme zu gewinnen.

Der BITKOM nimmt diese Aufforderung zum Anlass, zum Thema Vorratsdatenspeicherung mit Fokus auf die hiermit verbundenen Belastungen für die Unternehmen und die Notwendigkeit einer Entschädigungsregelung nochmals Stellung zu beziehen.

Zusammenfassung

Wir halten unsere in der umfassenden Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 19. Januar 2007¹ dargelegten Positionen aufrecht. Positiv bewerten wir weiterhin die Entscheidung, im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG hinsichtlich der vorgesehenen Speicherdauer nur die Mindestvorgabe von 6 Monaten zu implementieren. Auch den geplanten Dispens für Internet- und E-Mail-Dienste bis zum 15. März 2009 begrüßen wir. Die zwingend erforderliche Übergangsfrist für die sofort umzusetzenden Maßnahmen vermissen wir allerdings. Gleichzeitig verweisen wir auf die bereits geäußerten grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung.

Die Anfrage des Ministeriums gibt gleichzeitig Anlass, nochmals dezidiert auf den Aspekt der Kostentragung und auf Problemlagen auf Seiten der Unternehmen bei der technischen Umsetzung des Entwurfs einzugehen. Der BITKOM begrüßt in diesem Zusammenhang die in der Anfrage zum Ausdruck kommende Bereitschaft des Bundesministeriums der Justiz, die für die Unternehmen anfallenden – wirtschaftlichen

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel
Referent
Telekommunikations- und
Medienpolitik
+49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 27576-400
g.brinkel@bitkom.org

Präsident

Willi Berchtold

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

¹ Stellungnahme des BITKOM zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG v. 19.1.2007, abrufbar unter http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_ReferentenE_Neuregelung_TKUe_19_01_07.pdf.

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 2

wie administrativen – Belastungen im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Jedoch regen wir an, diesen Problemkreis nicht nur isoliert im Hinblick auf den begrenzten Aspekt einer etwaigen Separierung der Speichersysteme in den Entwurfsprozess einzubeziehen. Die Problematik der anfallenden Kosten und das Erfordernis einer Entschädigung sollte vielmehr jetzt umfassend aufgegriffen und die in der Ermächtigung des § 110 Abs. 9 TKG angelegte Entschädigungsregelung geschaffen werden. Wir weisen in diesem Zusammenhang daraufhin, dass die Frage des „Ob“ einer Entschädigungsregelung sowie deren abstrakte Bemessungsgrundlage nicht von einer – nicht zu bewältigenden – präzisen Vorab-Quantifizierung der Kosten durch die Betroffenen abhängen darf, sondern hier eine abstrakt-rechtliche Verpflichtung des Staates besteht, die anfallenden Belastungen auszugleichen.

Eine Verpflichtung zur Vorhaltung separierter Systeme lehnen wir ab. Den Unternehmen sollte es selbst überlassen bleiben, in welchem konkreten technischen Rahmen sie die vorgesehenen gesetzlichen Speicherverpflichtungen umsetzen. Der BITKOM warnt davor, hier pauschale Regelungen zu schaffen, da die Unternehmen sehr unterschiedlich strukturiert und daher in unterschiedlicher Weise von den Speicherpflichten betroffen sind. Der Entwurf muss dem Vertrauensschutz Genüge tun – einige Mitgliedsunternehmen haben bereits mit Vorarbeiten zur Implementierung der Mechanismen innerhalb der bestehenden Systeme begonnen.

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 3

Inhalt	Seite
1 Keine Vorgaben zur Frage der Separierung	4
2 Notwendigkeit einer umfassenden Entschädigungsregelung.....	4
3 Kosten der Vorratsdatenspeicherung	5
3.1 Allgemeines	5
3.2 Kostenfaktoren und Prognoseunsicherheiten	6
3.2.1 Kostenfaktoren	6
3.2.2 Unschärfen der Prognoseparameter	6

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 4

1 Keine Vorgaben zur Frage der Separierung

Die Mitgliedsunternehmen erachten es als sinnvoll, im Gesetz keine Vorgaben zur technischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu machen. Es muss den Unternehmen grundsätzlich überlassen bleiben, die "Vorratsdaten" in einem eigenen System oder in einem von den bisherigen Kundensystemen getrennten System zu speichern. Zahlreiche Unternehmen haben bereits im Vertrauen darauf, dass eine vor dem Hintergrund vorhandener Systeme kostengünstige Lösung implementiert werden darf, mit maßgeblichen Vorarbeiten begonnen – die Eröffnung der ausdrücklichen Möglichkeit der Vorhaltung auf den vorhandenen Systemen ist daher dringend notwendig. Hier sind teilweise bereits ganz erhebliche Aufwände getätigt worden, die sich bei gesetzlicher Festschreibung der einen oder anderen Lösung als nutzlos erweisen würden. Der BITKOM fordert daher, die technische Ausgestaltung der jeweiligen "Vorratsdatenspeicherung" weder gesetzlich noch auf dem Verordnungsweg zu determinieren. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist klarzustellen, dass diese Ausgestaltung den Unternehmen überlassen bleibt. Zu berücksichtigen ist, dass in der Branche Unternehmen unterschiedlichster Struktur und Größe von den Speicherpflichten betroffen sind. Eine pauschale Verpflichtung zur Separierung wird diesen differierenden Rahmenbedingungen nicht gerecht und ist – angesichts der kurzen Frist für die technische Umsetzung – unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nicht gerechtfertigt.

Die Entscheidung über die Etablierung einer Verpflichtung zur Vorhaltung separierter Systeme darf aus unserer Sicht daher nicht an die Frage der Höhe der Mehrbelastungen durch Separierung gekoppelt werden. Für die Mitgliedsunternehmen ist es angesichts der zahlreichen rechtlichen wie tatsächlichen Unklarheiten ein derzeit nicht seriös zu leistendes Unterfangen, die Belastungen für die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung insgesamt präzise zu eruieren (Im Einzelnen Punkt 3). In einem solchen durch Unsicherheit der Parameter gekennzeichneten Prognoseumfeld weitergehend noch spezifische Separierungskosten zu extrahieren, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar und kann daher nicht zum Maßstab einer Entscheidung über eine Separierungspflicht gemacht werden.

2 Notwendigkeit einer umfassenden Entschädigungsregelung

Der BITKOM hat bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf dezidiert die Notwendigkeit der Einführung einer umfassenden Entschädigungsregelung, die sowohl Investitions- als auch Betriebskosten erfasst, dargelegt. Die in diesem Rahmen vorgebrachten Argumente beanspruchen weiterhin umfänglich Gültigkeit.

Die Behauptung, ein nennenswerter Mehraufwand falle bei den Unternehmen nicht an, ist nicht haltbar. Die neu eingeführten Verpflichtungen ziehen umfangreiche technische Maßnahmen nach sich, die sowohl Invest-Kosten als auch laufende Aufwendungen verursachen. Die jetzige Anfrage nach der etwaigen Belastung allein für die Separierung offenbart, dass sich auch das Ministerium dieser Sachlage grundsätzlich

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 5

bewusst ist. Der BITKOM verwehrt sich in diesem Zusammenhang gegen das in der Diskussion teilweise pauschal anklingende Argument, eine Entschädigungsregelung setze die Darlegung belastbarer Zahlen über den Mehraufwand voraus. Aus unserer Sicht darf die Entscheidung über das „Ob“ einer Entschädigungsregelung und deren abstrakte Bemessungsgrundlage nicht von der konkreten Höhe der prognostizierten Kosten abhängig gemacht werden. Vielmehr besteht hier eine verfassungsrechtlich begründete Verpflichtung des Staates, der die Unternehmen letztlich zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben heranzieht.² Der Umfang dieser Verpflichtung muss sich dabei an den tatsächlich anfallenden Kosten orientieren. Dies schließt eine spezifische pauschalierte Regelung nicht aus; eine Entschädigung nach den niedrigen allgemeinen Sätzen des JVEG ist aber jedenfalls unsachgemäß und unzureichend. Im Übrigen muss eine Entschädigungsregelung auch Investitionskosten erfassen, da die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates insoweit umfassend ist.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Vorab-Evaluierung der Kosten vor dem Hintergrund des geltenden Gesetzentwurfs die Unternehmen vor schwerwiegende Probleme stellt, da ein Teil der – rechtlichen wie tatsächlichen – Parameter nach wie vor nicht hinreichend bestimmt sind. Als plastisches Beispiel mag die gegenüber der Richtlinie vorgenommene Erweiterung des Adressatenkreises der Speicherpflicht nach § 110a TKG-E auf solche Unternehmen, die „an der Erbringung der Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit mitwirken“ dienen. Angesichts des viel zu unbestimmten Begriffs der „Mitwirkung“ ist hier schon in der grundlegenden gesetzlichen Formulierung ein schwerwiegender Unsicherheitsfaktor jeder Prognose angelegt, der allein die Aufstellung spezifischen Zahlenmaterials in Frage stellt.

Die Unternehmen sind durch diese Unsicherheitsfaktoren bereits einschneidend in ihrer eigenen betriebswirtschaftlichen Kalkulation belastet. Ihnen kann es nicht zusätzlich in der wichtigen Diskussion um die Entschädigung zum Vorwurf gemacht werden, dass die aktuelle Faktenlage derzeit entsprechende Planungen erschwert. Vielmehr ist hier unmittelbar der Gesetzgeber gefordert, durch weitere Präzisierung der rechtlichen Anforderungen an die Vorratsdatenspeicherung und eine sachgerechte Entschädigungsregelung frühzeitig Rechtssicherheit herzustellen.

3 Kosten der Vorratsdatenspeicherung

3.1 Allgemeines

Vor dem Hintergrund der grundlegenden Äußerungen unter Punkt 2 und den dort geschilderten Problemlagen bei der Beschaffung valider Kosten-Prognosen kann eine präzise Schätzung der auf die Unternehmen im Einzelnen zukommenden Kosten zur Zeit nicht seriös vorgenommen werden. Nach den bislang allenfalls möglichen Grob-

² Vgl. hierzu schon die BITKOM-Stellungnahme zur Entschädigung der Telekommunikationsunternehmen für ihre Mitwirkung an der Telekommunikationsüberwachung v. 28. Juni 2006, abrufbar unter http://www.bitkom.org/files/documents/Positionspapier_BITKOM_TKUE-Entschaedigung_28_08_06.pdf .

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 6

kalkulationen ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung der mit der Vorratsdatenspeicherung verbundenen Verpflichtungen branchenweit zusätzliche Investitionskosten in mittlerer bis hoher zweistelliger Millionenhöhe sowie zusätzliche jährliche Betriebskosten in zweistelliger Millionenhöhe verursacht.

Wir unterstreichen daneben, dass sich abseits der branchenweit anfallenden Kosten die Belastung im Einzelfall – gerade bei kleineren und mittelständischen Unternehmen – noch zusätzlich zuspitzen wird, etwa wenn hier zur Umsetzung der Verpflichtungen gänzlich neue Systeme installiert oder auch zusätzliches Personal eingestellt werden muss. Entsprechende Auswirkungen kann eine aggregierte Schätzung naturgemäß nicht hinreichend erfassen – gleichwohl ist aus unserer Sicht der Gesetzgeber selbstverständlich gehalten, auch diese Auswirkungen zu berücksichtigen.

3.2 Kostenfaktoren und Prognoseunsicherheiten

3.2.1 Kostenfaktoren

Die betroffenen Unternehmen sind durch die neuen Verpflichtungen – unabhängig von der Frage einer etwaigen Separierung – gezwungen, ihre Netzinfrastruktur massiv aufzurüsten. Es bedarf dafür einerseits der Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Kapazitäten für die Erhebung und Speicherung der anfallenden Daten, andererseits der Entwicklung von Such- und Datenverwaltungsroutinen, was etwa umfangreiche Programmierleistungen beinhaltet.

Darüber hinaus bilden der laufende Betrieb und die Wartung der neuen Systeme einen maßgeblichen Kostenfaktor. Entsprechende Aufwände lassen sich grob kategorisieren in Storage-Kosten, Datenbank-Wartung, Verwaltung des Datenvolumens sowie das notwendig werdende Auskunftsbearbeitungs- bzw. Auskunftsmanagementsystem.

Bei allen genannten Kostenfaktoren ist zu berücksichtigen, dass neben den Sachkosten auch in spürbarem Maße Personalkosten anfallen werden, wobei selbst für große Unternehmen derzeit noch nicht absehbar ist, ob die notwendigen Maßnahmen mit dem bestehenden Personalbestand realisiert werden können oder neue Mitarbeiter speziell für diese Aufgabe gewonnen werden müssen. Jedenfalls für das Auskunftsmanagement liegt letzteres allerdings nahe, Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen akzentuiert sich die Problematik des notwendigen Personalaufwandes wegen der dünneren vorhandenen Personaldecke nochmals.

3.2.2 Unschärfen der Prognoseparameter

Bei der Evaluierung der bevorstehenden Belastungen besteht eine der Hauptschwierigkeiten in der Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen und rechtlichen Prämissen.

Stellungnahme

Vorratsdatenspeicherung: Entschädigung & Separierung

Seite 7

Ausgegangen werden kann derzeit allenfalls vom aktuellen Verkehrs- und Datenaufkommen, ggf. unter Berücksichtigung der sich jetzt schon abzeichnenden Zuwächse, wobei jedoch völlig unklar ist, in welchem Umfang ein Anstieg tatsächlich zu verzeichnen sein wird. Die oben vorgenommene Grobskizzierung der Kosten beruht auf der Annahme eines lediglich moderaten Anstiegs. Problematisch ist darüber hinaus die Behandlung von Speicherungspflichten für erfolglose Verbindungsversuche, die nach unserer Auffassung nicht von der gesetzlichen Verpflichtung erfasst sind. Nähme man eine solche Pflicht an, hätte dies eine explosionsartige Erhöhung der Kosten zur Folge, die jede Schätzung grundsätzlich in Frage stellen würde. Offen ist nach der jetzigen Entwurfsfassung etwa auch, ob Standortdaten im Mobilfunk nach § 110a Abs. 2 Nr. 4 TKG-E stets gespeichert werden müssen, selbst wenn ein Widerspruch des Endkunden gemäß § 98 Abs. 2 TKG vorliegt. In diesem Zusammenhang regen wir zugleich an, diesen normtechnischen Konflikt klarzustellen.

Überdies können folgende, zusätzliche Einzelaufwände derzeit noch nicht seriös abgeschätzt werden und sind somit als weitere „Dunkelziffer“ in die Bewertung einzubeziehen:

- Die noch nicht geklärte technische und prozessuale Umsetzung der Forderung zur erweiterten Erhebung der IMEI
- Die Forderung zur Erhebung weiterer Daten (etwa Verkehrsdaten der ersten Aufladung)
- Die Kosten für die Aufrüstung im IP-Bereich bis 2009
- Die Kosten für die Ausweitung der Kapazitäten in den Netzelementen zur Bewältigung der zu erwartenden Ausweitung der TK-Überwachung im Rahmen der ausschließlichen Ausleitung von Verkehrsdaten nach § 100g StPO n.F.
- Der Umfang der anfallenden Auskunftersuchen auf Basis der neuen Ermächtigungen – hier fehlt es an Parametern zum Mengengerüst und etwaigen vorgeschriebenen Antwortzeiten
- Etwaige zusätzliche zivilrechtliche Auskunftspflichten oder Auskunftersuchen im Zusammenhang mit Gefahrenabwehrmaßnahmen