

**Stellungnahme
zu den Empfehlungen der Ausschüsse
zum neuen Telekommunikationsgesetz (TKG)
(BRats-Drs. 200/1/04)**

Die Ausschüsse des Bundesrates haben empfohlen, zu dem vom Bundestag am 11. März 2004 verabschiedeten Telekommunikationsgesetz (TKG) den Vermittlungsausschuss anzurufen. Hierzu wird eine Reihe von Punkten aufgezählt, bei denen aus Sicht zumindest eines der Ausschüsse Nachbesserungsbedarf besteht.

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, e.V., BITKOM, möchte mit dieser Stellungnahme zu den angesprochenen Punkte noch einmal Stellung nehmen, die zum Teil massive Auswirkungen auf dies gesamte Telekommunikationsbranche (und darüber hinaus) haben würden. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Auflagen zur öffentlichen Sicherheit, der deshalb vorangestellt ist, aber auch einige andere der vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen.

■ **Vorratsdatenspeicherung von Verkehrsdaten (§§ 94 ff. TKG, Empfehlung 6./t)**

Die geforderte Einführung von Mindestspeicherfristen für alle Verkehrsdaten ist ausdrücklich abzulehnen. Eine solche Vorratsdatenspeicherung würde einen schweren Eingriff in das Grundrecht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung wie auch die Wirtschaftsgrundrechte der Unternehmen bedeuten. Wegen des Verstoßes gegen die Gebote von Datenvermeidung und Datensparsamkeit würde das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellte Verbot einer Vorratsdatenspeicherung ohne konkreten Zweck verletzt. Die Unternehmen würden durch eine solche Regel mit Kosten in zwei-, z.T. sogar dreistelliger Millionenhöhe belastet. Dabei ergibt sich die Höhe der Belastung nicht allein aus der Menge der zu speichernden Daten aufgrund des ungeheuer weit gefassten Begriffs der „Verkehrsdaten“ (schon bei einem einzelnen Anbieter würden diese schnell den Terabyte-Bereich erreichen). Weiterer Aufwand folgt insbesondere aus der Verwaltung und Sicherung dieser Datenbestände sowie aus der Auskunftserteilung im Einzelfall. Das Problem der riesigen Datenmengen liegt vor allem in dem Erfordernis ausgesprochen leistungsfähiger Systeme, die die jeweils relevanten Datensätze für die Sicherheitsbehörden herausfiltern können.

Diese schwerwiegenden Belastungen stehen völlig außer Verhältnis zum möglichen Sicherheitsgewinn. Der allergrößte Teil der gespeicherten Daten würde für die Behörden nie relevant werden; die große Datenmenge macht es aber gerade auch unwahrscheinlich, dass entscheidende Daten überhaupt noch gefunden werden können. Eine auch strafrechtliche verwertbare Zuordnung eines zurückliegenden Kommunikationsvorgangs zu einer Person wird (anders als bei der TK-Überwachung) grundsätzlich nicht möglich sein. Zudem bestehen zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten, etwa die Nutzung ausländischer Mobilfunkanschlüsse oder öffentlicher TK-Anlagen bzw. Inter-

net-Terminals, sowie im Internetverkehr der Einsatz von Verschlüsselungstechniken, Anonymizern oder Re-Mailing-Systemen.

Schon heute bestehen weitreichende Zugriffsrechte auf Verbindungs- bzw. Verkehrsdaten, die in aller Regel auch bei zeitnaher Abfrage noch bei den Unternehmen zur Verfügung stehen. Ein mögliches Problem kann die bislang vorgeschriebene und künftig auf Wunsch des Kunden zumindest optional noch verfügbare Kürzung der Zielwahlruffnummern um drei Stellen sein. Um diese Lücke zu beseitigen, genügt es aber völlig, diese verkürzte Speicherung auszuschließen (und z.B. aus Datenschutzsicht nur eine maskierte Darstellung im Einzelbindungsnachweis anzubieten). Wegen der schwerwiegenden Folgen der Vorratsdatenspeicherung und der Unverhältnismäßigkeit zu ihrem beschränkten Nutzen sollten daher zwingend zunächst solche Änderungen im Detail angestrebt werden, um berechnete Bedürfnisse der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zu erfüllen.

■ **Kundendatenspeicherung bei Prepaid-Produkten (§ 109 TKG, Empfehlung 7./u)**

Die vorgesehene Aufhebung des vom Bundestag in § 109 TKG Abs. 4 aufgenommenen Ausschlusses von Prepaid-Produkten im Mobilfunk von der Pflicht zur Kundendatenerfassung ist abzulehnen. Zum einen bedeutet auch die bislang vorgesehene Regel nur in wenigen Ausnahmefällen, dass überhaupt keine Daten vom Kunden vorliegen. Die Unternehmen erheben die Kundendaten immer dann, wenn weitere abrechenbare Produkte vom Kunden gewünscht werden, was regelmäßig der Fall ist (Messaging Dienste, International Roaming). Eine umfassende Pflicht zur Kundendatenspeicherung würde dem gegenüber nur einen marginalen Sicherheitsgewinn bringen können, da Schwerkriminellen auch weiterhin unproblematisch eine Erfassung umgehen können, indem sie etwa auf im Ausland erhältliche anonyme Anschlüsse ausweichen oder Prepaidkarten von Dritten im Inland erwerben, was mangels fortbestehendem Kundenkontakt weder nachvollzogen noch verhindert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist der mit einer Datenerfassungspflicht bei Prepaid-Produkten verbundene Aufwand, der u.a. bestimmte Vertriebskanäle (Supermarkt, Tankstellen etc.) ausschließen würde, nicht zu rechtfertigen.

■ **Verpflichtung nichtöffentlicher TK-Anbieter zur TK-Überwachung (§ 108 TKG, Empfehlung 9./x)**

Noch in seiner Stellungnahme zum TKG-Regierungsentwurf vom 19. Dezember 2003 hat der Bundesrat unter Punkt 65 zutreffend gefordert, den Anwendungsbereich der Auflagen für die öffentliche Sicherheit auf den tatsächlich notwendigen Adressatenkreis, d.h. die Anbieter von TK-Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zu begrenzen. Die jetzt entgegengesetzte Empfehlung, auch nichtöffentliche Anbieter im Rahmen des § 108 TKG zu verpflichten, ist dem gegenüber abzulehnen. Betroffen wären durch eine solche Ausweitung u.a. sämtliche Firmen- und Behördennetze aber auch Nebenstellenanlagen in Hotels und Krankenhäusern oder etwa Taxirufnetze. In diesen Fällen besteht erkennbar kein Überwachungsbedarf, jedenfalls wäre es völlig unverhältnismäßig, auch diese Anbieter ohne erkennbaren Bedarf zur rein vorsorglichen Investition in Überwachungstechniken zu zwingen. Die Kosten hierfür erreichen je Firmennetz leicht den Millionenbereich. Da aber nur die Frage dieser rein vorsorglichen Vorhaltung von Überwachungseinrichtungen in § 108 TKG geregelt ist, während die generelle Ermächtigung zur Anordnung von Überwachungsmaßnahmen aus den §§ 100a, b StPO folgt (die unzweifelhaft auch nichtöffentliche Betreiber erfassen), sollte unbedingt die vom Bundestag aus der TKÜV jetzt auch ins TKG übernommene Beschränkung des Anwendungsbereichs für die Vorhalteplichten beibehalten werden.

■ Gestaltung der automatischen Datenabfrage (§ 110 TKG; Empfehlung 9./y)

Das vom Bundestag verabschiedete TKG sieht mit der Einführung von Joker-Abfragen und Ähnlichensuche im Rahmen der automatisierten Kundendatenauskunft in § 110 TKG eine erhebliche, kostspielige Erschwerung für die betroffenen TK-Unternehmen vor. Zusätzlich werden hierdurch erhebliche Datenschutzeingriffe ermöglicht, da von den so abgefragten Auskünften massiv auch unbeteiligte Dritte betroffen sein werden. Die jetzt vorgesehene Begrenzung auf zwanzig auf eine Abfrage zu erteilende Datensätze ist nur eine geringe Milderung der Eingriffsschwere. Sie sollte daher aber auf jeden Fall aufrechterhalten werden.

Grundsätzlich sollte im Rahmen eines eventuellen Vermittlungsverfahrens geprüft werden, ob insbesondere die Ähnlichensuche überhaupt zumutbar und zielführend ist, da bislang keine Systeme bestehen, die tatsächlich eine Suche nach phonetischer Ähnlichkeit leisten könnten. Alle betroffenen Unternehmen müssten nun auf eigene Kosten solche Systeme entwickeln. Vor diesem Hintergrund sollte daher zumindest eine Konzeption des Systems gewählt werden, wonach die für eine unspezifizierte Jokerabfrage erforderlichen Filterkriterien gebündelt bei der für die Durchführung der automatischen Auskunft zuständigen Regulierungsbehörde vorgehalten und gepflegt werden, und diese die entsprechenden Anfragen der Sicherheitsbehörden nur aufbereitet an die Systeme der verpflichteten Unternehmen weiter leitet. Unökonomisch und fehleranfällig wäre es, wenn statt einer zentralen Lösung eine Vielzahl von Filtersystemen jeweils bei den Unternehmen einzurichten wäre.

■ Kostenerstattung (§ 110 TKG u.a., Empfehlung 9./z)

Zu Recht hatte der Bundesrat in Punkt 65 seiner Stellungnahme zum TKG-Regierungsentwurf vom 19.12.2003 die erhebliche Kostenbelastung der TK-Unternehmen durch Auflagen zur öffentlichen Sicherheit kritisiert. BITKOM hat bereits in einer Vielzahl von Positionspapieren die enorme finanzielle Belastung der TK-Unternehmen durch diese Auflagen aufgezeigt. Die jetzt in das vom Bundestag beschlossene TKG aufgenommenen wenigen Erstattungsvorschriften sind insoweit ein wichtiger erster Schritt, auch wenn weiterhin der große Teil der für die öffentliche Sicherheit entstehenden Unternehmenskosten, insbesondere die zahlreichen geforderten Systeminvestitionen zugunsten der Sicherheitsbehörden, nicht vom Staat übernommen werden. Vor diesem Hintergrund sollte jedenfalls nicht, wie jetzt vom Bundesrat gefordert, das bereits niedrige Niveau der gewährten Kostenerstattung durch Streichung von Erstattungstatbeständen noch weiter abgesenkt werden. Im Gegenteil ist – insbesondere auch vor dem Hintergrund der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher TK-Unternehmen – auch eine Erstattung der zusätzlichen Investitionskosten für technische Einrichtungen zugunsten der Sicherheitsbehörden notwendig, wie sie etwa auch in fast allen anderen G7-Staaten gewährt wird.

■ Zugriff auf TK-Passwörter (PIN/PUK), (§ 86 TKG, Empfehlung 8./w)

Die vom Bundestag verabschiedete Klarstellung, dass auch die Passwörter, die Zugang zum Inhalt einer Telekommunikation verschaffen können (namentlich PIN und PUK), dem besonderen Schutz des Fernmeldegeheimnisses unterliegen, ist nachdrücklich zu begrüßen. Dieser auch durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben zwingende Schluss sollte nicht im Rahmen eines eventuellen Vermittlungsverfahrens in Frage gestellt werden, wie dies vom Bundesrat-Innenausschuss gefordert wird.

■ **Regulierung Mobilfunk (§§ 28, 38 TKG; Empfehlung 1./i)**

Das Ziel des Bundesrates, eine Überregulierung im Mobilfunkbereich zu vermeiden, ist nachdrücklich zu unterstützen. Tatsächlich ist der deutsche Mobilfunkmarkt mit vier konkurrierenden Netzbetreibern und einer Reihe zusätzlicher Diensteanbieter klar wettbewerbsfähig ausgerichtet. Das vom Bundestag beschlossene TKG stützt diese Situation durch gegenüber dem Regierungsentwurf noch einmal klarer gefasste Bedingungen für die Beteiligung von Service Providern als zusätzlichem Wettbewerbselement. Dem gegenüber besteht insbesondere keine Notwendigkeit für eine Entgeltregulierung im Mobilfunkbereich, so dass Bestrebungen, auch insoweit die wünschenswerte Klarheit in das Gesetz zu bringen, unterstützt werden, soweit sie mit den grundsätzlichen europäischen Vorgaben vereinbar sind.

■ **Rechtsweg (§ 135 TKG; Empfehlung 1./f)**

In der nun auch vom Bundesrat aufgegriffenen Diskussion, ob der Rechtsweg für Regulierungsentscheidungen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu den Zivilgerichten verlagert werden soll, spricht sich BITKOM eindeutig für eine Beibehaltung des Verwaltungsrechtswegs aus. Hier ist in den letzten Jahren besondere Sachkenntnis und eine gefestigte Spruchpraxis entstanden, die man nicht ohne Grund aufgeben sollte. Es ist nicht ersichtlich, wieso die Kartellgerichte sie mit größerer Kompetenz oder besseren Ergebnissen die Fragen der TK-Regulierung beurteilen können sollten. Vielmehr birgt die Verlagerung auf den Zivilrechtsweg die Gefahr deutlich steigender Gerichtskosten durch eine andersartige Streitwertfestsetzung, die im Ergebnis sogar die Nutzung der Rechtsschutzmöglichkeit in Frage stellen könnte und so der Rechtsstaatlichkeit der Regulierungsverfahren insgesamt abträglich wäre.

■ **Telekommunikationsbeitrag (§ 142 TKG, Empfehlung 1./g)**

Die vom Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zum TKG-Regierungsentwurf formulierten Bedenken (Punkt 87) gegenüber der Einführung eines neuen Telekommunikationsbeitrags werden von BITKOM geteilt. Die Branche würde hierdurch in einer wirtschaftlich nicht einfachen Phase zusätzlich belastet; die Wettbewerbsentwicklung könnte hierdurch beeinträchtigt werden. Zu berücksichtigen sind dabei auch die bereits bestehenden Belastungen der Unternehmen durch Gebühren und Beiträge, im Mobilfunkbereich durch die UMTS-Versteigerung, und insgesamt durch die zahlreichen Auflagen zur öffentlichen Sicherheit. Die Einführung eines TK-Beitrags erscheint auch im Vergleich mit der allgemeinen Wettbewerbsregulierung und –aufsicht durch die aus Steuermitteln finanzierte Kartellbehörde nicht gerechtfertigt.

Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass durch den Telekommunikationsbeitrag nicht auch Aufwendungen für Tätigkeiten der Regulierungsbehörde abgewälzt werden, die nur im öffentlichen Interesse erfolgen und deshalb von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Diese Sorge betrifft insbesondere die Erweiterung der Regulierungstätigkeit auf Verbraucherschutzgesichtspunkte, die im Rahmen der TKV erhebliche Mehrkosten durch Erstellung von Standards, Veröffentlichungen und Überwachungen befürchten lassen.

Rückgängig gemacht werden muss schließlich in jedem Fall die Erstreckung der Beitragspflicht auch auf die nicht nach § 6 TKG-neu berichtspflichtigen Unternehmen, die kurz vor Verabschiedung im Bundestag aufgenommen wurde. Hierdurch würde sonst faktisch durch die Hintertür wieder eine Registrierungspflicht für alle TK-Betreiber und TK-Anbieter eingeführt, die gerade zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die nicht-öffentlichen Anbieter abgeschafft werden sollte. Neben dem Verwaltungsaufwand für die Unternehmen würde aber auch der Ertrag aus einer Erhebung der in aller Regel

wohl sehr kleinen Beträge bei tausenden zusätzlichen Unternehmen in keinem Verhältnis zu dem dafür erforderlichen Aufwand auf Behördenseite stehen.

■ **Opt-out-Regel für Inversssuche (§ 103 TKG; Empfehlung 1./n)**

Die im neuen TKG entgegen der alten Regelung in der bisherigen TDSV eröffnete Möglichkeit einer Inversssuche wird grundsätzlich begrüßt, jedoch ist, wie offensichtlich auch der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates anerkennt, das vorgesehene Einwilligungserfordernis (opt-in) jedenfalls für bereits bestehende Kundenverhältnisse nicht praktikabel. Sinnvoll ist hier nur die Regelung über ein Opt-Out-Verfahren. Der Kunde wird dadurch auch nicht benachteiligt, da es weiterhin in seinem Ermessen liegt, die Übermittlung seiner Rufnummer an einen angerufenen Anschluss zu unterbinden. Schließlich sollte bei Zulassung der Inversssuche auch die Adresse mit umfasst sein (soweit sie in den Verzeichnissen aufgenommen ist); dies verringert auch nicht das Datenschutzniveau, da nach Auskunft über den Namen die Anschrift in jedem Fall über eine nochmalige Anfrage erlangt werden könnte.

■ **Ermächtigungsgrundlage Kundenschutzverordnung (§ 43 TKG; Empfehlung 1./o)**

Die von den Ausschüssen vorgeschlagene ausdrückliche Aufnahme spezieller Aufgaben in die Ermächtigungsgrundlage zur TK-Kundenschutzverordnung (TKV) erscheint nicht angezeigt. Die Möglichkeit zu qualitätssichernden Regeln besteht auch bei der bisherigen Formulierung der Ermächtigungsgrundlage. Die Entscheidung, ob und zu welchen Punkten Regeln in die TKV aufgenommen werden, sollte einem späteren Verordnungsverfahren mit sorgfältiger Prüfung der entsprechenden Vorgaben der europäischen Universaldienst-Richtlinie vorbehalten bleiben und nicht durch eine gesetzliche Regel präjudiziert werden.

Entsprechend der Forderung des Bundesrates unter Punkt 43 seiner Stellungnahme zum TKG-Regierungsentwurf vom 19. Dezember 2003 sollte der Anwendungsbereich der Kundenschutzverordnung auf den tatsächlich erforderlichen Kreis der Anbieter *öffentlich zugänglicher* Telekommunikationsdienste beschränkt werden. Spezielle Kundenschutzregeln für Firmen- oder Behördennetze sind nicht erforderlich.

■ **Abgrenzung Rundfunk / Telemedien (Empfehlung 5./q-s)**

Die an verschiedenen Stellen vom Bundesrat artikulierte Forderung der Länder nach einer klaren Abgrenzung der Regelungsbereiche von TKG und (Tele-)Medienregulierung ist anzuerkennen. Vorrangiges Ziel des neuen TKG muss es aber sein, das allseits beklagte Regelungs- und Zuständigkeitsdickicht im Bereich der elektronischen Kommunikation und der elektronischen Medien nicht noch weiter anwachsen zu lassen, sondern möglichst klar abgegrenzte und eindeutige Regelungen und Zuständigkeiten zu schaffen. Doppelzuständigkeiten und aufwändige Abstimmungsprozesse sind weitestmöglich zu vermeiden. Es sollten daher nicht in noch weitergehendem Umfang als bisher geplant Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren zwischen verschiedenen staatlichen Stellen durchgeführt werden müssen und Entscheidungsprozesse so erheblich verlangsamt werden.

Berlin, den 29. März 2004