

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



In der Sitzung des Kabinetts am 27. Mai 2015 hat die Bundesregierung den Entwurf für ein „Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ (Vorratsdatenspeicherung) beschlossen. Nach den Plänen der Bundesregierung soll das parlamentarische Verfahren noch vor der Sommerpause abgeschlossen und das Gesetz verabschiedet werden.

Mit großer Sorge musste die TK-Branche zur Kenntnis nehmen, dass die Einführung der Vorratsdatenspeicherung in Deutschland in einem der Tragweite des Gesetzes nicht angemessenen gesetzgeberischen Eilverfahren durchgeführt werden soll. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist bislang weder eine Einbeziehung noch eine Anhörung der betroffenen Verbände und Telekommunikationsunternehmen vorgesehen. Während der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz seit seinem Amtsantritt im Kalenderjahr 2013 wiederholt und zu Recht darauf hingewiesen hatte, dass „eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung gegen das Recht auf Privatheit und gegen den Datenschutz“ verstoße, hat er nun offenbar auf Druck seitens der Regierung eine Kehrtwende vollzogen. Nachdem das Ministerium sein Vorhaben zunächst in „Leitlinien zur Einführung einer Speicherfrist und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ am 15. April 2015 vorgestellt hatte, legte es am 15. Mai 2015 den Referentenentwurf für ein Gesetz vor. Weder in den Leitlinien noch im Referentenentwurf findet sich eine Begründung, weshalb jetzt entgegen der vorherigen Aussage des Ministers eine Vorratsdatenspeicherung für erforderlich und angemessen erachtet wird. Der Referentenentwurf stellt lediglich auf Lücken bei der Strafverfolgung und bei der Gefahrenabwehr ab, da es nach geltender Rechtslage vom Zufall abhängt, ob Verkehrsdaten zum Zeitpunkt der Anfrage noch vorhanden sind oder nicht. Daher „kann (es) im Einzelfall dazu führen, dass strafrechtliche Ermittlungen ohne Erfolg bleiben, weil weitere Ermittlungsansätze nicht vorhanden sind.“

Für die deutsche Telekommunikationsbranche führte bereits das erste deutsche Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung, das im März 2010 vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt wurde, unnötigerweise zu Ausgaben in mehrstelliger Millionenhöhe. Unabhängig von der Frage, ob und wie eine mit den strengen Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts in Einklang stehende nationale Regelung zur Vorratsdatenspeicherung ausgestaltet werden könnte, ist die TK-Branche natürlich sehr besorgt, dass dies mit dem vorliegenden neuen Entwurf nun wiederholt der Fall sein wird. Die Rechts- und Planungsunsicherheit und das unkalkulierbare finanzielle Risiko sind für die Telekommunikationsunternehmen in Deutschland nicht zumutbar. Einige der vorgeschlagenen Regelungen sind zudem technisch nicht praktikabel und kaum umsetzbar.

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



Vor diesem Hintergrund erscheint es weder sinnvoll noch angemessen, nun doch eine nationale Gesetzesinitiative zur Vorratsdatenspeicherung im Eilverfahren auf den Weg zu bringen. Bei der Vorgeschichte und aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedeutung einer anlasslosen Datenspeicherung ist ein wohlüberlegtes gesetzgeberisches Vorgehen bei der Schaffung neuer Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung besonders wichtig. Der vorliegende Gesetzesentwurf wirft eine Vielzahl technischer und rechtlicher Fragestellungen auf, die eine eingehende Erörterung und Präzisierung im weiteren Gesetzgebungsprozess unabdingbar machen. Unter dem unverständlicherweise durch die Bundesregierung vorgegebenen Zeitdruck ist eine angemessene Auseinandersetzung mit der Thematik nicht möglich. Es ist nun Aufgabe des Parlamentes, dem Verfahren eine angemessene Bedeutung und Prüfung zukommen zu lassen.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht werden mit dem vorgeschlagenen Entwurf in vielerlei Hinsicht auch die Vorgaben des EuGH nicht eingehalten. Dies betrifft unter anderem die Datensicherheit bei Speicherung der Daten und die Bezeichnung derjenigen Kommunikationsformen, die vom Gesetz erfasst sein sollen.

Schließlich dürfen auch die Erfahrungen in der Europäischen Union mit nationaler Gesetzgebung zur Vorratsdatenspeicherung nicht außer Acht gelassen werden. In den Niederlanden, Bulgarien und der Slowakei wurden die Gesetze zur Speicherung von Vorratsdaten im Jahr 2015 für nichtig erklärt, in Österreich, Rumänien und Slowenien bereits im Jahr 2014. In mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind derzeit verfassungsrechtliche Verfahren zur nationalen Gesetzgebung zur Speicherung von Vorratsdaten anhängig. Der neue nationale Alleingang in Deutschland wird wieder vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden, die Gefahr, dass das Gesetz erneut gekippt wird, ist sehr hoch.

Auch der in den USA kürzlich verabschiedete USA Freedom Act legt den TK-Anbietern keine neuen allgemeinen Speicherpflichten für Verkehrsdaten auf, sondern erlaubt nur einen Zugriff auf bestimmte bereits vorhandene Datensätze (z. B. nicht GPS- oder Funkzell-Daten), auf welche die Behörden nur nach Ermächtigung im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu 180 Tagen gegen Entschädigungszahlung zugreifen dürfen.

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



Zu dem Entwurf im Einzelnen:

Die Hauptkritikpunkte der Telekommunikationsbranche in Kürze:

## 1. Anforderungen deutlich zu komplex

Je differenzierter eine Speicherverpflichtung ausgestaltet ist, desto aufwändiger und zeitintensiver wird ihre Umsetzung in den verpflichteten Unternehmen sein. Die Unterscheidung der Speicherdauern von Verkehrs- und Standortdaten ist beispielsweise in der Umsetzung sehr problematisch. Standortdaten werden von den Unternehmen immer nur dann erhoben, wenn auch ein Telekommunikationsvorgang (z. B. Telefonat) stattfindet und deswegen im jetzigen Verfahren gemeinsam mit den übrigen Verkehrsdaten in einem Datensatz gespeichert wird. Unterschiedliche Speicherfristen erhöhen daher die Komplexität der Umsetzung enorm. Gleichzeitig sind grundlegende Unterschiede zwischen verschiedenen Netzen, wie zwischen Mobilfunk und Festnetz, in der konkreten Ausgestaltung einer möglichen Regelung bislang nur unzureichend berücksichtigt.

Die geforderten anspruchsvolleren Verschlüsselungsverfahren bedeuten für viele Anbieter die Anschaffung neuer Software. Gesonderte „Speichereinrichtungen“ erfordern die Anschaffung neuer Hardware bzw. Speichermedien in exorbitantem Umfang. Eine „revisionssichere Protokollierung“ kann nur mit mehr Personalaufwand durchgeführt werden und macht ggf. die Anschaffung neuer Software zur Protokollierung nötig. Das „Vier-Augen-Prinzip“ beinhaltet ebenfalls einen deutlich erhöhten Personalaufwand.

Hierdurch werden erhebliche – einmalige wie auch dauerhaft wiederkehrende – Kosten entstehen. Der Referentenentwurf sieht eine Entschädigung für die „Umsetzung der Speicherpflichten“, also der Investitionskosten allerdings nur vor, wenn diese „erdrosselnde Wirkung“ haben. Näher konkretisiert wird dies nicht. Unabhängig hiervon trägt letztlich der Bürger diese Kosten: Entweder als Nutzer des jeweiligen Providers, der die Kosten auf seine Kunden umlegen wird (hiervon geht auch der Entwurf aus, S. 32 Entwurfsbegründung), oder als Steuerzahler. Der Staat ist auf jeden Fall in der Pflicht, die Anforderungen auf das Notwendigste zu reduzieren.

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



## 2. Umsetzungsfristen deutlich zu kurz

Auch wenn die Speicherfristen im Gegensatz zu der vorherigen Regelung zur Vorratsdatenspeicherung deutlich reduziert wurden, bleibt es bei einer nicht näher begründeten massenhaften Speicherung von TK-Daten ohne konkreten Anlass. Das Risiko, dass das Gesetz erneut vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wird, ist – wie bereits ausgeführt – sehr hoch. Die Umsetzungsfristen müssen diesmal so bemessen sein, dass die erhebliche Kosten auslösende Implementierung in jedem Falle erst **nach** der verfassungsrechtlichen Klärung erfolgen darf.

Abgesehen von den Kosten ist auch aus technischen Gründen eine angemessene Umsetzungsfrist für eine mögliche Speicherpflicht unabdingbar, um die Sicherheit entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gewährleisten zu können. Angemessen wäre angesichts des zum jetzigen Zeitpunkt anzunehmenden Aufwands eine Frist von mindestens 18 Monaten.

Die Bundesnetzagentur hat 12 Monate Zeit einen Anforderungskatalog für die IT-Sicherheit zu erstellen, die verpflichtete Telekommunikationswirtschaft soll im Anschluss aber in nur 6 Monaten die Anforderungen umsetzen. Das Missverhältnis zwischen dem Zeitraum für die bloße Erstellung eines Katalogs durch die Behörde und die tatsächliche Umsetzung der Technologie ist vollkommen unverständlich und daher zwingend anzupassen.

## 3. Verstoß gegen das Gebot der Datensparsamkeit

Der Gesetzentwurf enthält eine Verpflichtung zur Speicherung von (Verkehrs-)Daten (für 10 Wochen), die ohnehin schon (3-6 Monate nach Rechnungsversand) gespeichert sind. Dies ist ein eklatanter Verstoß gegen das Gebot der Datensparsamkeit.

Ferner werden Daten gespeichert, die für die Unternehmen in der Regel nicht abrechnungsrelevant sind. Es handelt sich eben nicht unbedingt um Daten, die die Unternehmen ohnehin erheben. Serviceprovider erhalten z. B. keine Standortdaten vom Netzbetreiber. Aus Gründen der Datensicherheit ist es nicht vertretbar, sich die bei den Netzbetreibern bereits vorhandenen Daten nur zum Zwecke der Beauskunftung übermitteln zu lassen. Wir fordern daher, dass sich die Auskunftspflicht ausschließlich auf die tatsächlich bei dem jeweiligen Unternehmen vorhandenen Verkehrsdaten beschränkt.

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



Der Provider teilt der Strafverfolgungsbehörde die gewünschten tatsächlich vorhandenen Daten mit und welchem Netzbetreiber die Rufnummer zugeordnet ist. Weitere Daten muss die Behörde dann bei dem jeweiligen Netzbetreiber erfragen.

## 4. Verantwortung für IT-Sicherheit nicht auf TK-Diensteanbieter abwälzen

Die Verantwortung für die Definition einer „nach dem Stand der Technik höchstmöglichen Sicherheit“ für die Speicherung der Daten darf nicht allein den TK-Diensteanbietern aufgebürdet werden. Aus Sicht des VATM sollten die Unternehmen **gemeinsam** mit BSI und BNetzA ein Sicherheitskonzept entwickeln, das bei der zuständigen Behörde hinterlegt wird. Zudem muss eine haftungsrechtliche Privilegierung zu Gunsten der TK-Diensteanbieter geschaffen werden. Ökonomische Risiken für die Unternehmen im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung sind auszuschließen.

## 5. Herausnahme kleiner Anbieter

Kleine Anbieter (unter 10.000 Teilnehmern) sind nicht von der Umsetzung ausgenommen, wie das etwa früher bzgl. TKÜV-Verpflichtungen oder aktuell der Verpflichtung zur Implementierung der Schnittstelle nach § 112 TKG der Fall ist. Für kleine Unternehmen (ca. 980 Unternehmen) stellt der Gesetzentwurf daher eine unbillige Härte dar (s. auch Seite 4 des RefE).

## 6. Keine Beschränkung auf Anbieter von TK-Diensten für Endnutzer.

Der Referentenentwurf sieht keine Beschränkung auf Anbieter von TK-Diensten für Endnutzer vor. Daher sind auch Vorleistungsanbieter verpflichtet, die nicht von den Ermittlungsbehörden abgefragt werden. Dies macht keinen Sinn.

# Stellungnahme des VATM zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung)



## 7. Einfluss auf den Wettbewerb innerhalb der ITK-Branche

Eine rein national geregelte Vorratsdatenspeicherung als zusätzliche regulatorische Pflicht würde dem politischen Ziel der Harmonisierung des ITK-Binnenmarktes zuwiderlaufen und damit TK-Diensteanbieter in Deutschland innerhalb des europäischen Wettbewerbs erheblich benachteiligen. Die Bundesregierung sollte dringend auf eine Harmonisierung auf europäischer Ebene hinwirken, bevor nationale Alleingänge implementiert oder umgesetzt werden müssen. Zudem muss eine regulatorische Gleichbehandlung von TK- und OTT-Diensten gewährleistet werden, um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Köln, 11.06.2015