

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



Die Bundesregierung hat am 27. Mai 2015 einen Entwurf für ein „Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ (Vorratsdatenspeicherung) vorgelegt. Nach den Plänen der Bundesregierung sollte das parlamentarische Verfahren noch vor der Sommerpause abgeschlossen und das Gesetz verabschiedet werden. Diese politisch motivierte und der Bedeutung des Themas gänzlich unangemessene Eile stieß auf großes Unverständnis sowohl in der Telekommunikationsbranche, unter Datenschützern als auch in weiten Teilen der Bevölkerung. Am 21.09.2015 findet nun doch im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages eine Öffentliche Anhörung zur Vorratsdatenspeicherung statt. Hier werden allerdings nur wenige geladene Sachverständige gehört. Wieder wurde es versäumt, den Verbänden und der betroffenen Wirtschaft die Gelegenheit zu einer Stellungnahme einzuräumen. Dies kritisieren wir auf das Schärfste.

Die vorsorgliche, verdachtsunabhängige Speicherung von Daten auf Vorrat ist aufgrund der mittlerweile allgegenwärtigen elektronischen Kommunikation weder zeit- noch verfassungsgemäß und in der vorgelegten Art und Weise der Umsetzung viel zu komplex. Die mit der Speicherung verbundenen Eingriffe in die Grundrechte der Bürger und Unternehmen stehen in keinem Verhältnis zum angeblichen Effektivitätsgewinn in der Strafverfolgung.

Auch dürfen die Erfahrungen in der Europäischen Union mit nationaler Gesetzgebung zur Vorratsdatenspeicherung nicht außer Acht gelassen werden. In den Niederlanden, Belgien, 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. Zuletzt hat im Juni der Britische High Court die nationale Vorratsdatenspeicherung gekippt und einen Verstoß gegen EU-Recht moniert, da die Zugriffsregeln nicht ausreichend klar seien. Der neue nationale Alleingang in Deutschland wird wieder vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden, die Gefahr, dass das Gesetz erneut gekippt wird, ist sehr hoch. Eine Stellungnahme der EU-Kommission, der das Gesetz zur Notifizierung vorgelegt wurde, hat ebenfalls eine Reihe von massiven Kritikpunkten geäußert, insbesondere, dass der Gesetzentwurf gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoße.

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



Der Gesetzentwurf wirft viele technische und rechtliche Fragen auf. Da eine Anhörung der Verbände aber weiterhin nicht vorgesehen ist und das laufende parlamentarische Gesetzgebungsverfahren so zügig durchgeführt werden soll, dass eine dem Thema angemessene Prüfung und Wertung der von den Betroffenen vorgetragenen Einwände nicht möglich sein wird, beschränken wir uns in dieser Stellungnahme auf die Benennung der in unseren Augen entscheidenden Punkte und möchten unsere erste Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf vom 11.06. dieses Jahres hiermit ergänzen. Gerne sind wir aber weiterhin zu vertiefenden Gesprächen bereit, wenn wider Erwarten doch eine wirkliche inhaltliche Diskussion gewünscht sein sollte.

Zu allererst muss nochmals betont werden, dass gerade für internationale Carrier und Provider eine Harmonisierung der Regelungen zu den Speicherpflichten der einzig gangbare Weg ist. Die vorgesehene Verpflichtung zur Speicherung der erhobenen Daten **allein in Deutschland** („im Inland“ § 113b (1) TKG-E) ist extrem kritisch zu bewerten. Eine solche Regelung wird unseres Erachtens vor dem Hintergrund des EU-Binnenmarktes keinen Bestand haben. Jedenfalls wäre eine sichere Speicherung ohne Frage auch zumindest innerhalb der EU ohne weiteres realisierbar. Die in der Gesetzesbegründung (S. 43) ausgeführten Erwägungen zur Rechtfertigung dieser Regelungen sind in Anbetracht des harmonisierten Rechtsrahmens für Datenschutz und insbesondere nach Start der Trilogverhandlungen zur Datenschutzverordnung, nicht haltbar. Die Verpflichtung zur Speicherung im Inland würde gegenüber einer europäischen Lösung zu laufenden Mehraufwendungen für die Unternehmen führen.

Sollte in Deutschland trotz aller EU-rechtlichen Bedenken an einer nationalen Regelung festgehalten werden, muss das Gesetz einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten und die technischen Anforderungen müssen realistisch, besser strukturiert und dadurch deutlich weniger komplex und aufwändig sein.

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



1. *Asymmetrische Verschlüsselung*

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 02.03.2010 hohe Anforderungen an eine verfassungskonforme Vorratsdatenspeicherung festgelegt. Unter anderem wurde eine asymmetrische Verschlüsselung des gesamten Datenbestandes gefordert. In dem vorgelegten Gesetzentwurf wird allerdings lediglich unkonkret der „Einsatz eines besonders sicheren Verschlüsselungsverfahrens“ gefordert. Diese Umsetzung wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Allerdings existiert derzeit eine asymmetrische Verschlüsselungstechnik gar nicht, welche gleichzeitig praktikabel für das zu erwartende hohe Datenaufkommen ist. Es ist daher bislang unklar, wie die Vorgaben des BVerfG in der Praxis umgesetzt werden können. Hieran müsste zunächst gearbeitet werden, bevor der Wirtschaft völlig unklare Vorgaben gemacht werden.

Betrachtet man den Kontext (Verschlüsselung des lokalen VDS-Datenbestandes), stellt sich allerdings die Frage, wieso hier eine asymmetrische Verschlüsselung gefordert wird. Diese Verfahren kommen in der Regel zum Einsatz, wenn begrenzte Datenmengen über einen unsicheren Kanal (z. B. E-Mail via Internet) übertragen werden und der Schlüssel nur dem Empfänger bekannt sein soll (privater Schlüssel). Dies ist jedoch nicht gegeben, da ein lokaler Datenbestand (auf dem VDS-Server) verschlüsselt werden soll, somit „Sender“ und „Empfänger“ der Daten sich auf dem gleichen System befinden. Anders sieht es aus, wenn die Schlüssel zentral (z. B. durch die BNetzA) verwaltet werden sollen.

Bei symmetrischen Verfahren erfolgt Ver- und Entschlüsselung der Daten mit dem gleichen Schlüssel, was gegenüber asymmetrischen Verfahren eine deutlich höhere Effizienz bietet (bis Faktor 1000). Der erheblich erhöhte Rechenaufwand eines asymmetrischen Verfahrens erfordert somit in Hinblick auf das anfallende Datenvolumen deutlich leistungsfähigere Hardware. Zudem werden diese Verfahren unseres Wissens derzeit in keinem Standard-Datenbanksystem integriert, so dass keine transpa-

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



rente Verschlüsselung erfolgen kann. Diese Funktion müsste stattdessen auf der Anwendungsebene selbst realisiert werden, was derzeit technisch nicht oder wenn dann nur mit völlig unverhältnismäßigem Aufwand machbar ist. Einen Mittelweg stellt die hybride Verschlüsselung dar, welche die Vorteile beider Verfahren kombiniert. Hierbei wird die Übertragung asymmetrisch verschlüsselt, die Ver- und Entschlüsselung der Daten erfolgt dann aber mit symmetrischen Verfahren, die deutlich effizienter umgesetzt werden können. Aber auch hier die Anmerkung: Es gibt nur ein VDS-System, der Schlüssel soll also nicht zwischen zwei Systemen übertragen werden, so dass aus unserer Sicht auch kein asymmetrisch gesicherter Schlüsselaustausch erforderlich ist. Völlig unklar ist allerdings auch, wie die Forderung des BGH nach „fortschrittlichen Verfahren zur Authentifizierung für den Zugang zu den Schlüsseln“ zu interpretieren ist.

2. Ausmaß der Speicherpflicht nach § 113 a Absatz 1 TKG-E

Der RefE verpflichtet ohne jegliche Differenzierung alle Erbringer öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste zu den Gewährleistungen der §§ 113b bis 113g TKG-E. § 113a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 schreibt dem Erbringer von TK-Dienstleistungen darüber hinaus vor, sicherzustellen, dass die nicht von ihm selbst bei der Erbringung seines Dienstes erzeugten und verarbeiteten Daten ebenfalls gemäß § 113b Absatz 1 gespeichert werden.

Dies führt insbesondere bei den Service-Providern zu Problemen. Zwar müssen die Anbieter die Datenarten (Standortdaten, Verbindungsdaten bei Prepaid-Karten, Verbindungsdaten bei eingekauften Flatrate-Tarifen etc.), die sie nicht selbst verarbeiten, nicht selbst speichern, aber sie müssen die Speicherung bei dem Dritten sicherstellen. Der Netzbetreiber wiederum wird nicht entsprechend verpflichtet, die Speicherung für den Service-Provider vorzunehmen. Konsequenter wäre es gewesen, den Kreis der Verpflichteten auf diejenigen zu beschränken, die die geforderten Datenarten erstmalig im laufenden Betrieb erheben. Anderenfalls führt der fortwährende

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



Austausch und die damit einhergehende Doppelspeicherung zu einer unnötigen Erhöhung des Risikos im Hinblick auf die Datensicherheit.

3. Speicherung auf von Internet entkoppelten Rechnern

Diese Anforderung ist gänzlich unrealistisch und faktisch nicht durchsetzbar, da alle Systeme im Internet vernetzt sind, wenn auch durch Firewalls gegeneinander abgesichert. Die Daten werden teilweise sogar an Internetnetzknotten erhoben, durch ein einheitliches Netz transportiert und in Systemen verarbeitet, die ebenfalls am Netzwerk angeschlossen und damit „online“ sind. Auch die Auskunftssysteme der Bedarfsträger müssen zur Nutzung des SINA-VPN zwangsläufig mit dem Internet verbunden werden. Anderenfalls wäre eine Beauskunftung im Sinne des § 113 c (1) TKG-E nur am Standort des Rechenzentrums möglich, in dem die Daten gespeichert sind. Zuletzt würde eine solche Regelung auch durch die Übermittlung nach § 113c (3) TKG-E iVm § 110 (3) TKG ad absurdum geführt werden, da eine solche Übertragung von Daten gerade über gesicherte VPN-Internetverbindungen im Sinne der „Technischen Richtlinie zur Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation und zum Auskunftersuchen für Verkehrsdaten“ realisiert wird.

4. Komplexität der Anforderungen führt zu ungewollt hohen Aufwendungen für die Wirtschaft

Zum einen wird die geforderte Speicherung schon durch die Umsetzung der Verpflichtung zur Differenzierung der Speicherfristen von Standortdaten im Mobilfunk und den übrigen Verkehrsdaten unnötig verkompliziert. Die inhaltlich grundsätzlich verständliche Differenzierung führt technisch zu unglaublichen Aufwänden. Die gesamte Umsetzung in großen IT-Systemen ist bereits von Seiten der Programmierung und der Beschaffung von entsprechenden Anlagen her eine große Herausforderung. Darüber hinaus sind auch Prozesse neu zu erstellen, die mit hohem Personalaufwand verbunden sind. Ein Beispiel hierfür ist das **4-Augen-Prinzip** (§ 113d Abs. 5 TKG-E „Mitwirkung von mindestens zwei Personen beim Zugriff“). Gerade für

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



die Masse von kleinen Providern, die nur eine geringe Anzahl an Mitarbeitern beschäftigen, ist diese Anforderung faktisch nicht umsetzbar. Für alle anderen stellt sie einen großen Kostenpunkt dar.

Hier muss unbedingt eine Verhältnismäßigkeits-Abwägung getroffen werden. Nicht jede vom Strafverfolgungsgesichtspunkt aus gesehen vielleicht wünschenswerte Speicherung ist auch verhältnismäßig. Die Anzahl der Straftaten, die durch eine Vorratsdatenspeicherung zusätzlich aufgeklärt werden, müsste auch in einem nennenswerten Bereich liegen. Hierfür haben die Strafverfolgungsbehörden bislang keinerlei Fakten vorlegen können. Insofern stellt sich bereits die Frage nach der Geeignetheit der nunmehr vorgeschlagenen Regelung.

5. Berufsgeheimnisträger

Im Urteil des EuGH wurde klargestellt, dass die Verkehrsdaten von Berufsgeheimnisträgern nicht gespeichert werden dürfen. Dies wurde im vorliegenden Gesetzentwurf nicht umgesetzt. Hierdurch wird der Gesetzentwurf gerichtlich angreifbar. Zwar wäre eine Nichtspeicherung der Daten von Berufsgeheimnisträgern technisch umsetzbar, dafür müsste aber notwendigerweise allen VDS-Verpflichteten eine vollständige Liste aller Berufsgeheimnisträger vorliegen. Da es aber kein genaues Verzeichnis von sog. Berufsgeheimnisträgern gibt, ist hier zunächst schon die Einordnung schwierig. Selbst wenn hierfür aber genaue Vorgaben vorliegen würden, ist die Anlage einer Datenbank mit allen Personen, die nach der Definition oder einem Verzeichnis von der Speicherung ausgenommen werden müssen, aus datenschutzrechtlichen Erwägungen unseres Erachtens nach ein großes Problem.

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



Sollte an dem vorliegenden Entwurf zur Vorratsdatenspeicherung festgehalten werden, so muss es eine Entschädigungsregelung für die betroffenen Unternehmen geben. Die geforderten Regelungen sind derart komplex und nur mit aufwändigster technischer Aufrüstung möglich, so dass die Kosten nicht allein von den Unternehmen getragen werden können.

Die Telekommunikationsbranche sieht sich immer weitergehenden regulatorischen Verpflichtungen hinsichtlich der IT-Sicherheit ausgesetzt. Darüber hinaus müssen ständig hohe Investitionen getätigt werden, um die digitale Infrastruktur sicherzustellen. Alle Verpflichtungen, die nun noch zusätzlich auf die Unternehmen zukommen, schmälern den Investitionsrahmen der Unternehmen.

Bei der Vorratsdatenspeicherung zur Strafverfolgung handelt es sich um eine rein staatliche Aufgabe, deren Kosten nicht den Telekommunikationsunternehmen aufgebürdet werden dürfen.

Der Gesetzentwurf belastet schließlich Netzbetreiber, die ausschließlich Geschäftskunden versorgen, in unverhältnismäßiger Weise. Denn diese werden zwar wie alle anderen Anbieter die Fixkosten für die Einrichtung der Vorratsdatenspeicherung aufwenden müssen, wofür ihnen aller Voraussicht nach keine Entschädigung gewährt werden wird. Sie werden aber nun in sehr seltenen Fällen zur Erteilung von Auskünften herangezogen werden. Es entsteht folglich ein nicht zu rechtfertigendes Missverhältnis zwischen den zwingend aufzuwendenden Kosten und sehr geringen Beiträgen zur Erfüllung des Gesetzeszweckes. Deshalb sind für Geschäftskundenanbieter in manchen Ländern Europas (z. B. im Vereinigten Königreich) Ausnahmeregelungen getroffen worden. Dies sollte auch in Deutschland geschehen.

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



Abschließend möchten wir noch einmal auf die deutlich zu kurzen Umsetzungsfristen hinweisen, die – sollte tatsächlich trotz aller Kritik in weiten Teilen an dem Entwurf festgehalten werden – ein großes Problem für die TK-Branche darstellen. Zwar sind die Speicherfristen im Gegensatz zu der vorherigen Regelung zur Vorratsdatenspeicherung deutlich reduziert worden, es bleibt aber dennoch 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 sehr hoch. Die Umsetzungsfristen müssen daher diesmal so bemessen sein, dass die erhebliche Kosten auslösende Implementierung in jedem Falle erst nach der verfassungsrechtlichen Klärung erfolgen muss.

Abgesehen von den Kosten ist auch aus technischen Gründen eine angemessene Umsetzungsfrist notwendig, um die Sicherheit entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gewährleisten zu können. Angemessen wäre angesichts des zum jetzigen Zeitpunkt anzunehmenden Aufwandes 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.

Für Fragen und weitergehende Ausführungen zu technischen Problemen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Köln, 21.09.2015