

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Otto Fricke, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3773 –**

Vorratsdatenspeicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach den Anschlägen vom 11. März 2004 in Madrid hat sich die Diskussion um die Einführung einer europaweit harmonisierten Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten wieder verschärft.

Auf Empfehlung des Sonderrats der EU-Innenminister am 19. März 2004 wurde auf dem EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 25. März 2004 eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus angenommen und der Rat beauftragt, bis Juni 2005 Maßnahmen für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften für die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten durch Diensteanbieter und Netzbetreiber zu prüfen. Bereits am 28. April 2004 haben Frankreich, Irland, Schweden und Großbritannien einen gemeinsamen Entwurf für einen Rahmenbeschluss des EU-Rates über die Vorratsdatenspeicherung vorgelegt.

Dieser Entwurf schlägt die Einführung von europaweit harmonisierten Regeln zur Vorratsspeicherung von Daten für mindestens 12 Monate bis höchstens 36 Monate vor.

Betroffen sind Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze oder Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste.

Für den Bereich des Internets werden – nicht abschließend! – folgende Datentypen genannt:

Internet-Protokolle, einschließlich E-Mail, Protokolle für Sprachübermittlung über das Internet, Dateiübertragungsprotokolle, Netzübertragungsprotokolle, Hypertextübertragungsprotokolle, Sprachübermittlung über Breitband und Subsets von Internet-Protokoll-Nummern, Daten zur Umsetzung der Netzadresse.

Lediglich reine Inhaltsdaten sollen nicht erfasst werden. Dies führt dazu, dass die Daten in einem aufwändigen Verfahren „umgearbeitet“ werden müssen. Hier besteht die Gefahr, dass aufgrund des Aufwandes und der damit verbundenen Kosten die gebotene Abtrennung der Inhaltsdaten unterbleibt.

Eine Besonderheit bildet dabei noch der Umstand, dass im europäischen Raum teilweise auch das Aufrufen einer Website als Kommunikationsdatum verstanden wird.

Die erheblichen Auswirkungen für Bürger und Unternehmen, aber auch für die Bundesrepublik Deutschland selbst stehen in keinem Verhältnis zu einem nicht erwiesenen Effekt für Strafverfolgungsbehörden.

So würde das Vertrauen der Bürger in E-Kommunikation und Telefon nachhaltig gestört, wenn das gesamte Kommunikationsverhalten unter Umständen auf Jahre abrufbar wäre.

Die Ausmaße der verlangten Speicherung, Aufbereitung und Sicherung sind dabei mit gegenwärtiger Technik gar nicht zu bewältigen, vielmehr müssten die Unternehmen für Mrd. Euro nachrüsten und dies bei enormen laufenden Kosten.

Ausgaben, die nicht mehr für innovations- und arbeitsplatzfördernde Maßnahmen genutzt werden könnten, welche dem Standort Deutschland zugute kämen.

Schließlich wurde im gerade erst veröffentlichten neuen Telekommunikationsgesetz die Einführung einer Vorratsdatenspeicherung aus guten Gründen abgelehnt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass den Sicherheitsbehörden durch die Masse der Daten ein – wenn überhaupt – nur marginaler Informationsmehrwert entstünde, der die erheblichen Belastungen der Wirtschaft und der betroffenen Bürger (Grundsatz der Datensparsamkeit, Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Vertraulichkeit der eigenen Daten) nicht zu rechtfertigen vermag.

1. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung als Reaktion auf den Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union über die Vorratsspeicherung von Daten, Nr. 8958/04?

Die Bundesregierung hat bereits in den mit dem angesprochenen Entwurf befassten europäischen Gremien darauf hingewiesen, dass erst im Rahmen der Novellierung des – im Wesentlichen am 26. Juni 2004 in Kraft getretenen – Telekommunikationsgesetzes (TKG) die Möglichkeit der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten Gegenstand ausführlicher Diskussionen im Deutschen Bundestag und im Bundesrat gewesen ist und dass – in Übereinstimmung mit der Auffassung der Bundesregierung – eine Einigung des Inhalts zustande kam, eine solche Verpflichtung im Rahmen der Novellierung des TKG nicht einzuführen. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung auch auf das verfassungsrechtliche Erfordernis einer strikten Wahrung der Verhältnismäßigkeit, auf die Belange des Datenschutzes und auf die mit der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen für die Telekommunikationswirtschaft hingewiesen, die mit den berechtigten Belangen der Kriminalprävention und der Strafverfolgung abzuwägen seien.

In diese Abwägung sind allerdings nunmehr auch die Erwägungen einzubeziehen, die den Europäischen Rat dazu veranlasst haben, in seiner Erklärung vom 25. März 2004 den Justiz- und Innenministerrat zu beauftragen, über Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter mit dem Ziel zu beraten, diese Rechtsvorschriften bis Juni 2005 annehmen zu können.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Frage der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten auf europäischer Ebene diskutiert werden muss. Hierbei bedarf es einer eingehenden Prüfung sowohl des Entwurfstextes sowie der relevanten und komplexen rechtstatsächlichen Grundlagen als auch der verfassungsrechtlichen

Anforderungen an die Einschränkung von Grundrechten der Betroffenen. Die Bundesregierung drängt in den zuständigen europäischen Gremien auf eine vorrangige und fundierte Klärung dieser Fragen.

2. Wie bewertet die Bundesregierung das Spannungsfeld zwischen einer Vorratsspeicherung von telefonischen und sonstigen Verbindungsdaten durch die Anbieter einerseits und datenschutzrechtlichen Bestimmungen andererseits unter Berücksichtigung insbesondere des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur des Anrufers, sondern auch des Angerufenen?

Die Bundesregierung ist sich der besonderen Sensibilität von Telekommunikationsverkehrsdaten und der erheblichen Grundrechtsrelevanz ihrer längerfristigen Speicherung bewusst und wird vor diesem Hintergrund auch in den kommenden Verhandlungen mit den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiterhin auf eine sorgfältige Prüfung der Grundrechtskonformität einer etwaigen Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten hinwirken.

3. Wie schätzt die Bundesregierung die Möglichkeit ein, dass Kriminelle die mit der Vorratsspeicherung beabsichtigten Ermittlungsergebnisse gezielt vereiteln bzw. einer Ermittlung entgehen?

Insbesondere im Bereich der Kommunikation über das Internet, aber auch im Bereich der Mobilfunktelefonie besteht für Straftäter die grundsätzliche Möglichkeit, eine erfolgreiche Ermittlungstätigkeit der zuständigen Behörden durch bestimmte technische und andere Maßnahmen zu erschweren oder gar zu vereiteln. Ein solches Vorgehen stellt im Bereich der Internetkommunikation derzeit allerdings eher die Ausnahme dar. Ob und inwieweit solche Umgehungsmöglichkeiten den Nutzen einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten beeinflussen würden, wird derzeit von der Bundesregierung geprüft.

4. Sind der Bundesregierung Statistiken bekannt, denen zufolge eine Datenspeicherung der genannten Art zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung führt, und wenn ja, wie stellen sich diese Statistiken im Einzelnen dar?

Der Bundesregierung sind Statistiken über den Einfluss einer Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten auf die Verbrechensbekämpfung nicht bekannt.

5. Wie sieht die Bundesregierung das Verhältnis von Datensammlung und Datenauswertung hinsichtlich der Effektivität von Verbrechensbekämpfung mit Hilfe der genannten Datenerhebungen?

In welchem Verhältnis das mit einer etwaigen Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten verfolgte Ziel einer verbesserten Kriminalprävention und Strafverfolgung zu den durch eine solche Regelung entstehenden Datenmengen steht, hängt maßgeblich von den zu speichernden Datenarten, der Speicherdauer, der effizienten Nutzbarkeit des Datenmaterials und der näheren Ausgestaltung späterer Zugriffsmöglichkeiten der Ermittlungsbehörden auf diese Daten ab. Diese Fragen werden derzeit von der Bundesregierung geprüft und auch auf europäischer Ebene diskutiert.

6. Hält die Bundesregierung für den Fall einer Vorratsspeicherung der genannten Art eine Aufwandsentschädigung für die davon betroffenen Unternehmen der Telekommunikationsbranche für erforderlich, wenn ja, in welchem Umfang, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung prüft zurzeit die Notwendigkeit einer Regelung zur angemessenen Entschädigung der Betreiber der Telekommunikationsanlagen im Falle der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten. Eine etwaige Entschädigungsregelung sollte sich – ggf. in Abstimmung mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten – an dem durch die Speicherungspflicht erforderlich werdenden Aufwand orientieren, der sowohl hinsichtlich der zu speichernden Datenarten als auch hinsichtlich der Speicherdauer möglicherweise über das hinausgeht, was die Unternehmen in eigenem Interesse zur ordnungsgemäßen Abwicklung und Abrechnung der von ihnen erbrachten Telekommunikationsdienste vorsehen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr, dass durch die genannte Vorratsspeicherung ein Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der von ihnen genutzten Telekommunikationswege entsteht?

Sofern enge und eindeutige gesetzliche Regelungen bestehen, unter welchen Voraussetzungen den Ermittlungsbehörden unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Auskunft über präzise definierte Telekommunikationsverkehrsdaten erteilt werden darf, bewertet die Bundesregierung die Gefahr eines Vertrauensverlustes der Bürgerinnen und Bürger in die von diesen genutzten Telekommunikationswege als gering.

8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass dort, wo eine umfassende Vorratsspeicherung vorgenommen wird, dies den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik nach sich ziehen kann?

Wenn ja, warum, wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die EU-weite Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten zu einem allenfalls geringen Verlust der wirtschaftlichen Dynamik führen kann, sofern diese Speicherungspflicht

- a) gleichmäßig für alle Anbieter/Betreiber gilt,
- b) auf wesentliche Telekommunikationsverkehrsdaten typischer Telekommunikationsdienste beschränkt wird,
- c) die Speicherdauer nicht übermäßig lang ist und
- d) eine angemessene Entschädigung gewährt wird.

Allerdings könnte eine solche Maßnahme – abhängig von der Ausgestaltung einer möglichen Entschädigungsregelung für die verpflichteten Unternehmen – durchaus in einem Spannungsverhältnis zu dem vom EU-Gipfel in Lissabon 2000 beschlossenen Ziel stehen, Europa bis zum Jahre 2010 zur wettbewerbsstärksten Wirtschaftsregion der Welt zu machen.

9. Von welcher Belastung für den Bundeshaushalt durch die Einführung der Vorratsspeicherung geht die Bundesregierung aus?

Die finanziellen Auswirkungen einer etwaigen Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten für den Bundeshaushalt hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung einer angemessenen

Entschädigungsregelung ab. Diese wiederum hat insbesondere die zu speichernden Datenarten und die Speicherdauer zu berücksichtigen. Da insoweit bisher keine Festlegungen erfolgt sind, ist eine seriöse Schätzung der Belastung für den Bundeshaushalt zurzeit nicht möglich.

10. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die durch eine Vorratsspeicherung insgesamt volkswirtschaftlich entstehenden Kosten?

Die im Falle der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten volkswirtschaftlich insgesamt entstehenden Kosten sind im Wesentlichen abhängig von dem Kreis der durch eine solche Regelung verpflichteten Stellen, den zu speichernden Datenarten und der Speicherdauer. Da hierzu bisher keine Festlegungen erfolgt sind, ist eine seriöse Schätzung auch insoweit derzeit nicht möglich. Der Bundesregierung liegen auch keine Erkenntnisse vor, mit denen sich der in den Vorbemerkungen der Fragesteller genannte Milliardenbetrag für technische Nachrüstungen nachvollziehbar belegen ließe.

11. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die zur Vorratsspeicherung verpflichteten Unternehmen die Kosten an die Verbraucher weitergeben werden, und liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, in welchem Umfang dies zu einer Verteuerung von Telekommunikations-Dienstleistungen führte?

Es entspricht betriebswirtschaftlicher Rationalität und einer üblichen Vorgehensweise, dass Unternehmen solche Kosten, die nicht anderweitig gedeckt werden können, an die Kunden weitergeben, soweit der Wettbewerb dies zulässt. Inwieweit dies im Falle der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten möglicherweise zu einer Verteuerung der Telekommunikationsdienstleistungen führen könnte, hängt von der Höhe der nicht gedeckten Kosten als Folge des Umfangs der zu speichernden Telekommunikationsverkehrsdaten und der Mindestspeicherdauer sowie der Ausgestaltung einer ggf. zu gewährenden Entschädigung ab. Da Festlegungen zu diesen Punkten noch nicht getroffen sind, liegen der Bundesregierung konkrete Erkenntnisse über den Umfang einer möglicherweise zu erwartenden Verteuerung von Telekommunikationsdienstleistungen zurzeit nicht vor.

12. Durch welche Vorteile können nach Ansicht der Bundesregierung diese Kosten gerechtfertigt werden?

Die Auskunft über bestimmte Telekommunikationsverkehrsdaten kann für eine erfolgreiche Arbeit der Ermittlungsbehörden von wesentlicher Bedeutung sein. Bestimmte Ermittlungen im Bereich der Internetkriminalität können beispielsweise nur aufgrund einer IP-Adresse Erfolg versprechend durchgeführt werden. Von Seiten der Ermittlungsbehörden wird daher darauf hingewiesen, dass mangels einer Speicherungsverpflichtung die Auskunftsverlangen heute mitunter ohne Ergebnis bleiben, weil die betreffenden Daten von vornherein nicht gespeichert oder zwischenzeitlich wieder gelöscht wurden. Es wird befürchtet, dass solche Fälle durch die weitere Verbreitung von Geschäftsmodellen, bei denen bestimmte Daten für Abrechnungszwecke nicht benötigt werden, zunehmen werden. Die Schaffung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten hätte daher aus Sicht von Ermittlungsbehörden den Nutzen, dass in Fällen der vorgenannten Art weitere Ermittlungen geführt werden könnten.

13. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Personal- und Verwaltungsaufwand für die Einführung einer Vorratsspeicherung?

Aus den in den Antworten zu den Fragen 9 und 10 dargelegten Gründen ist der Bundesregierung derzeit eine seriöse Schätzung hierzu nicht möglich.

14. Von welchem zu speichernden Datenvolumen geht die Bundesregierung für Deutschland aus, wenn eine Speicherung in dem im Entwurf genannten Umfang erfolgt?

Aus den in den Antworten zu den Fragen 9 und 10 dargelegten Gründen ist der Bundesregierung derzeit eine seriöse Schätzung auch hierzu nicht möglich.

15. Welche Schutzmaßnahmen gegen Datenmissbrauch und allgemein zur Sicherstellung der Datensicherheit hält die Bundesregierung auch angesichts des Datenvolumens für erforderlich und notwendig?

Die Unternehmen speichern bereits gegenwärtig Telekommunikationsverkehrsdaten für Zwecke der Entgeltermittlung und -abrechnung sowie zum Erkennen und Beseitigen von Störungen der Telekommunikationsanlagen und zur Bekämpfung des Missbrauchs von Telekommunikations- und Telediensten. Nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften haben die Unternehmen schon bisher die Maßnahmen zu treffen, die in Anbetracht der besonderen Sensibilität von Telekommunikationsverkehrsdaten zur Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit erforderlich sind. Die Bundesregierung sieht daher derzeit keine Notwendigkeit, im Falle der Einführung einer Mindestspeicherungsfrist die Anforderungen an das Datenschutz- und Datensicherheitsniveau bei den Unternehmen zu erhöhen.

16. Wie soll nach Ansicht der Bundesregierung die zivilrechtliche Haftung für Fehler bei der Datenspeicherung ausgestaltet werden, beabsichtigt die Bundesregierung insbesondere Haftungserleichterungen für die zur Datenspeicherung verpflichteten Unternehmen?

Unabhängig davon, ob und ggf. in welcher konkreten Ausgestaltung sich die Frage einer zivilrechtlichen Haftung der Unternehmen in diesem Zusammenhang überhaupt stellt, ist nach Ansicht der Bundesregierung kein durchgreifender Grund dafür ersichtlich, die im Bereich der Telekommunikation üblichen Sorgfaltsanforderungen aus Anlass einer etwaigen Einführung einer verbindlichen Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten zu ändern, da solche Daten – aus den in der Antwort zu Frage 15 im Einzelnen dargelegten betrieblichen Gründen – schon bisher von den Unternehmen gespeichert werden.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorratsspeicherung unter dem datenschutzrechtlich gebotenen Grundsatz der Sparsamkeit hinsichtlich personenbezogener Daten der Bürgerinnen und Bürger?

Der in § 3a des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) verankerte Grundsatz der Datensparsamkeit ist als Bestandteil des Konzepts „Datenschutz durch Technik“ eine Anforderung an die Ausgestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen: Datenverarbeitungssysteme sollen so gestaltet und ausgewählt werden, dass nur so viele personenbezogenen Daten erhoben und verwendet werden, wie zur Erreichung des Zwecks der Datenverarbeitung erforderlich sind.

Der Grundsatz der Datensparsamkeit ist eine einfachgesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (im weiteren Sinne) für den Bereich der Technik der Datenverarbeitung. Eine gesetzliche Bestimmung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten ist nicht an dem einfachgesetzlichen Grundsatz der Datensparsamkeit, sondern an dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen.

18. Wird die Bundesregierung bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses die Meinung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz einholen, und in welcher Weise wird sie diesen an der weiteren Entscheidungsfindung beteiligen?

Die Bundesregierung wird den Bundesbeauftragten für den Datenschutz nicht erst bei der Umsetzung eines Rahmenbeschlusses über die Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten beteiligen, sondern steht – wie dies in § 74 Abs. 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgesehen ist – bereits jetzt in Kontakt mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Im Falle einer erforderlichen Umsetzung eines entsprechenden Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union wird die Bundesregierung den Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 45 Abs. 2 GGO frühzeitig auch insoweit beteiligen.

