

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten

A. Problem und Ziel

Bei der Aufklärung schwerer Straftaten und bei der Gefahrenabwehr sind Verkehrsdaten ein wichtiges Hilfsmittel für die staatlichen Behörden. Unter Verkehrsdaten im Sinne des § 96 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) versteht man die Daten, die bei einer Telekommunikation anfallen, also zum Beispiel die Rufnummer der beteiligten Anschlüsse sowie Zeit und Ort eines Gesprächs. Es geht nicht um die Inhalte der Telekommunikation, sondern um die Frage, ob und wann Telekommunikation überhaupt stattgefunden hat. Gegenwärtig können die Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage von § 100g der Strafprozessordnung (StPO) Verkehrsdaten bei den Telekommunikationsunternehmen bei Vorliegen eines Anfangsverdachts und entsprechender richterlicher Anordnung erheben. Dies gilt jedoch nur für zukünftig anfallende Daten sowie für Daten, die zum Zeitpunkt der Anfrage noch gespeichert sind, zum Beispiel, weil sie aus geschäftlichen Gründen noch benötigt werden. Die Speicherdauer ist bei den einzelnen Unternehmen unterschiedlich und reicht von sehr wenigen Tagen bis zu vielen Monaten. Es ist daher vom Zufall abhängig, ob Verkehrsdaten zum Zeitpunkt der Anfrage noch vorhanden sind oder nicht. Dies führt zu Lücken bei der Strafverfolgung und bei der Gefahrenabwehr und kann im Einzelfall dazu führen, dass strafrechtliche Ermittlungen ohne Erfolg bleiben, weil weitere Ermittlungsansätze nicht vorhanden sind.

Dieser Zustand ist mit der Bedeutung, die einer effektiven Strafverfolgung zukommt, nur schwer zu vereinbaren. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt das verfassungsrechtliche Gebot einer effektiven Strafverfolgung hervorgehoben, das Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren betont und die wirksame Aufklärung gerade schwerer Straftaten als einen wesentlichen Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens bezeichnet (BVerfGE 129, 208 <260> m. w. N.). Um diesen Zustand zu ändern, ist die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Speicherung von Verkehrsdaten durch die Erbringer öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste erforderlich. Allerdings unterliegt eine entsprechende Regelung wegen der mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffe strengen Anforderungen hinsichtlich des Umfangs der gespeicherten Daten sowie der Datenverwendung. Sie ist auf das absolut Notwendige zu beschränken. Hinsichtlich der Datensicherheit muss ein hoher Standard normenklar und verbindlich vorgegeben werden.

Dies war bei den bisherigen Regelungen zur Einführung einer Speicherpflicht zur Strafverfolgungsvorsorge und zur Gefahrenabwehr auf europäischer wie auf nationaler Ebene nicht der Fall. Daher hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 2. März 2010 (BVerfGE 125, 260) die §§ 113a und 113b TKG und auch § 100g Absatz 1 Satz 1 StPO, soweit danach Verkehrsdaten nach § 113a TKG erhoben werden durften, wegen Verstoßes gegen Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) für nichtig erklärt und damit im Ergebnis die maßgeblichen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 54) aufgehoben. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat am 8. April 2014 die Richtlinie 2006/24/EG für ungültig erklärt (verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, EuZW 2014, 459), weil sie die Grundrechte aus den Artikeln 7 und 8 der Grundrechtecharta der Europäischen Union in unverhältnismäßigem Umfang einschränkte.

B. Lösung

Es wird eine Regelung zur zeitlich befristeten Speicherung von Verkehrsdaten zur Strafverfolgungsvorsorge und zur Gefahrenabwehr geschaffen. Diese soll die Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis aus Artikel 10 GG und die Grundrechte auf Datenschutz nach Artikel 7 (Achtung der Privatsphäre) und Artikel 8 (Schutz personenbezogener Daten) der Grundrechtecharta der Europäischen Union aus Gründen der effektiven Strafverfolgung in zulässiger Weise gestalten. Dies geschieht dadurch, dass zwar eine Pflicht der Telekommunikationsanbieter vorgesehen wird, im Einzelnen bezeichnete Verkehrsdaten für eine beschränkte Zeit zu speichern, die Erhebung der Daten durch staatliche Stellen aber nur unter sehr engen Voraussetzungen ermöglicht wird. Die Eingriffsintensität wird durch ein deutlich reduziertes Datenvolumen (keine verpflichtende Speicherung von Daten von Diensten der elektronischen Post) und eine sehr kurze Speicherfrist (vier bzw. zehn Wochen) im Vergleich zur vorhergehenden Ausgestaltung deutlich reduziert.

Für die Erhebung der Daten zum Zweck der Verfolgung von besonders schweren Straftaten sieht der neu formulierte § 100g StPO-E nach Eingriffsintensität abgestufte Befugnisse vor, die zwischen den bei den Erbringern öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste zu geschäftlichen Zwecken gespeicherten Verkehrsdaten (§ 100g Absatz 1 StPO-E) und den nach Maßgabe der §§ 113a ff. TKG-E verpflichtend gespeicherten Verkehrsdaten (§ 100g Absatz 2 StPO-E) differenzieren. Den grundrechtlichen Vorgaben entsprechend wird eine Erhebung der verpflichtend zu speichernden Verkehrsdaten nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich sein, nämlich zur Verfolgung der in § 100g Absatz 2 StPO-E bezeichneten besonders schweren Straftaten, die auch im Einzelfall schwer wiegen müssen. Die Erhebung von gespeicherten Standortdaten ist nur unter denselben engen Voraussetzungen möglich. Außerdem werden die Anforderungen an eine Funkzellenabfrage präzisiert, um zu gewährleisten, dass auch bei diesen Datenerhebungen die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Dem Anliegen, in einer immer stärker von Informations- und Kommunikationstechnologie geprägten Gesellschaft effektive Strafverfolgung zu ermöglichen, steht die Notwendigkeit gegenüber, den strafrechtlichen Schutz von Informationssystemen und der in ihnen gespeicherten Daten vor Angriffen und Ausspähungen ausreichend zu gewährleisten. Dieser Schutz muss sich auch gegen Tathandlung

gen richten, mit denen ausgespähte, abgefangene oder in anderer Weise rechtswidrig erlangte Daten gehandelt werden und damit die durch die Vortat erfolgte Beeinträchtigung der formellen Verfügungsbefugnis des Berechtigten über seine Daten fortgesetzt und vertieft wird. Die geltenden strafrechtlichen Regelungen gegen den Handel mit illegal erlangten Daten sind unzureichend und weisen Schutzlücken auf. Der Gesetzentwurf sieht daher die Einführung eines neuen Straftatbestands der Datenhehlerei (§ 202d des Strafgesetzbuches – StGB) vor. Danach soll sich strafbar machen, wer sich oder einem anderen nicht öffentlich zugängliche Daten, die ein anderer durch eine rechtswidrige Tat erlangt hat, verschafft, wer sie einem anderen überlässt, wer sie verbreitet oder in sonstiger Weise zugänglich macht, um sich oder einen Dritten zu bereichern oder einen anderen zu schädigen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die betroffenen Telekommunikationsunternehmen entsteht durch die Erfüllung der in § 113b TKG-E vorgesehenen Speicherpflicht und die damit verbundenen – wegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unvermeidbaren – Regelungen zur Verwendung der Daten, zur Gewährleistung der Datensicherheit und Datenqualität, zur Protokollierung der Zugriffe auf die Daten sowie zur Aufnahme bestimmter Angaben in das zu erstellende Sicherheitskonzept ein zusätzlicher Aufwand.

Zusätzlicher Aufwand entsteht auch durch die mit der in § 113b TKG-E vorgesehene Speicherpflicht im Zusammenhang stehenden Verpflichtungen zur Übermittlung von Verkehrsdaten nach § 100g Absatz 2 StPO-E und zur Auskunftserteilung über Bestandsdaten nach § 100j StPO-E.

Dieser Aufwand kann nur geschätzt werden: Die 2007 eingeführte Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung führte nach Angaben des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) bei den dort organisierten Telekommunikationsunternehmen zu erforderlichen Investitionen in Höhe von ca. 75 Millionen Euro. Hinzu kamen jährliche Betriebskosten in zweistelliger Millionenhöhe. Der Verband der deutschen Internetwirtschaft e. V. (eco) hat demgegenüber dargelegt, dass die Internetwirtschaft bei der Vorratsdatenspeicherung in der ursprünglich von der Europäischen Union vorgegebenen Form mehr als 300 Millionen Euro in die notwendige Technik investiert habe. Durch die erhöhten Datensicherheitsanforderungen und Veränderungen aufgrund der technischen Entwicklung dürften sich zusätzliche Kosten ergeben. Andererseits sollten die Unternehmen zumindest teilweise auf die bereits getätigten Investitionen zurückgreifen können. Bezogen auf konkrete Unternehmen wur-

den seinerzeit jeweils Investitionen in Höhe von 3 bis 9 Millionen Euro erforderlich. Nachdem die Speicherpflicht unterschiedslos alle Telekommunikationsunternehmen betrifft, sind ca. 1 000 Unternehmen betroffen. Bei den voraussichtlichen Kosten muss man den Investitionsaufwand für die erstmalige Einrichtung sowie die laufenden Kosten für die stetige Aktualisierung der Sicherungsmaßnahmen unterscheiden. Da sich die Lage bei den einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich gestalten dürfte, ist der Aufwand derzeit nicht bezifferbar.

Der Aufwand, der für die Übermittlung von Verkehrsdaten und die Auskunftserteilung über Bestandsdaten entsteht, wird nach § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) entschädigt. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf für die zur Erfüllung der Speicherpflichten nach den §§ 113b ff. TKG-E erforderlichen Investitionen und gegebenenfalls gesteigerten Betriebskosten eine Entschädigungsregelung vor, wenn die Kosten für einzelne Unternehmen erdröselnde Wirkung haben könnten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der Gesetzentwurf führt vier neue Informationspflichten im Sinne des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates für Unternehmen ein.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Änderung der Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes in Artikel 2 entsteht bei der Bundesnetzagentur Vollzugsaufwand, der in Sachinvestitionen und Personalkosten aufzugliedern ist. Dieser – wegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung unvermeidbare – Mehraufwand entsteht unter anderem durch die Verpflichtung nach § 113f TKG-E, einen Anforderungskatalog zu erstellen, diesen fortlaufend zu überprüfen und bei Bedarf unverzüglich anzupassen. Zudem resultiert aus der Verpflichtung zur Verkehrsdatenspeicherung ein erhöhter Kontrollaufwand im Rahmen der Aufsicht nach § 115 TKG sowie der Anwendung der neuen Bußgeldtatbestände. Diese neuen Aufgaben führen bei der Bundesnetzagentur zu einem Bedarf von 25 Planstellen/Stellen mit jährlichen Personalkosten in Höhe von 2,9 Millionen Euro. Des Weiteren entstehen Kosten für Sachmittel in Höhe von einmalig 150 000 Euro im ersten Jahr. Mehraufwand entsteht auch bei der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Noch nicht abzuschätzen ist, wie sich die Entschädigungsregelung in § 113a Absatz 2 TKG-E auswirken wird. Von den vorhandenen ca. 1 000 Erbringern öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste sind 20 so groß, dass sie 98 Prozent des Marktes abdecken, die übrigen sind kleine bis mittlere Unternehmen, die sich voraussichtlich häufig auf eine unbillige Härte berufen werden. Dies kann jedoch erst geschehen, wenn der entsprechende Anforderungskatalog (§ 113f TKG-E) durch die Bundesnetzagentur erstellt wurde.

Über die Finanzierung der mit den Gesetzesvorhaben verbundenen Haushaltsbelastungen wird im Rahmen künftiger Haushaltsverfahren entschieden.

Für die Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Die Verkehrsdatenabfrage stellt kein neues Ermittlungsinstrument dar. Kosten für die Judikative werden voraussichtlich nicht in nennenswertem Umfang entstehen, da die Abfragen voraussichtlich in dem gleichen Umfang erfolgen wie bisher,

aber zu besseren Ergebnissen führen. Die nach dem JVEG zu gewährenden Kostenpauschalen werden die Haushalte der Länder belasten; es ist aber nicht zu erwarten, dass dies in erheblich höherem Maße der Fall ist als bei den bestehenden Regelungen.

Durch die Einführung eines neuen Straftatbestands der Datenhehlerei (§ 202d StGB-E) können den Landeshaushalten Verfahrens- und Vollzugskosten entstehen, deren genaue Höhe sich nicht näher beziffern lässt.

Für den Bund entstehen allenfalls in geringem Umfang Mehrausgaben. Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln kann innerhalb der vorhandenen Kapazitäten und der verfügbaren Mittel aufgefangen werden und soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 (Einzelplan des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz) ausgeglichen werden.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

15. Juni 2015

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und
einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1
NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Nor-
menkontrollrates ist als Anlage 3 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 934. Sitzung am 12. Juni 2015 zu dem Gesetzentwurf
eine Stellungnahme nicht beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und
einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten**

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit
der Bundestagsdrucksache 18/5088.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (NKR-Nr. 3341)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand: Bürokratiekosten: Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Aufwand im Einzelfall:	Das Regelungsvorhaben ruft sowohl einmaligen, als auch laufenden Erfüllungsaufwand für die Telekommunikationswirtschaft hervor. Nach Auffassung des BMJV kann dieser Aufwand weder beziffert, noch geschätzt werden. Erhebungen des NKR haben dagegen Anhaltspunkte für Kosten der Wirtschaft von bis zu 600 Mio. Euro ergeben.
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Aufwand im Einzelfall:	2.900.000 Euro 150.000 Euro nicht ermittelt
Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung	Das Regelungsvorhaben soll den Strafverfolgungsbehörden für festgelegte Fristen die Möglichkeit geben, zur Verfolgung schwerer Straftaten auf gespeicherte Telekommunikationsdaten zuzugreifen. Dabei soll höchststrichterliche Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz umgesetzt werden.
Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung	Das BMJV hält die Evaluierung des Regelungsvorhabens für entbehrlich, ohne hierfür eine Begründung zu geben.
In der vorliegenden Fassung entspricht der Entwurf nicht den Anforderungen der GGO einer Gesetzesvorlage an die Bundesregierung: Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes fehlt für die Wirtschaft völlig und für die Verwaltung in wesentlichen Teilen. Dieser Mangel ist umso gravierender, als der NKR durch eigene Erhebungen Anhaltspunkte für Kosten der Telekommunikationswirtschaft von bis zu rd. 600 Mio. Euro gefunden hat; ferner deshalb, weil das Regelungsvorhaben Entschädigung für den Fall vorsieht, dass Investitionen und ggf. gesteigerte Betriebskosten „für einzelne Unternehmen erdrosselnde Wirkung haben könnten“. Nicht nachzuvollziehen ist auch, weshalb das BMJV eine Evaluierung ausschließt, ohne diese Abweichung von dem Konzept des St-Ausschusses zu begründen. Der NKR hat gegen die Gesetzesvorlage erhebliche Bedenken, weil sie den Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens nicht darstellt, obwohl zumindest eine Schätzung möglich wäre.	

II. Im Einzelnen

Mit dem vorliegenden Regelungsentwurf will das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) Lücken im gesetzlichen Instrumentarium zur Vorbeugung und Verfolgung schwerer Straftaten schließen; dabei soll ein Grundrechtsschutz gewährleistet werden,

der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)¹ und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)² genügt. Hierzu will das BMJV im Rahmen eines Artikel-Gesetzes das Telekommunikationsgesetz (TKG), die Strafprozessordnung (StPO) und das Strafgesetzbuch (StGB) ergänzen:

- Im TKG sollen alle Anbieter von Telekommunikationsleistungen (TK-Anbieter) verpflichtet werden, die sog. Verkehrsdaten ihrer Kunden zu speichern, datenschutztechnisch zu sichern und ggf. den Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Die Speicherpflicht erstreckt sich nicht auf elektronische Post; bei Telefondiensten ist sie auf vier Wochen (Standort) bzw. zehn Wochen (Verbindung) begrenzt.
- In der StPO wird der Abruf der gespeicherten Daten mit einem Katalog schwerer Straftaten verknüpft und an grundrechtsrelevante Voraussetzungen sowie an den Richtervorbehalt gebunden.
- Im StGB soll der Straftatbestand Datenhehlerei neu eingeführt werden.

II.1 Vorgaben für Wirtschaft und Verwaltung

Das Regelungsvorhaben begründet für Wirtschaft und Verwaltung folgende Pflichten:

Wirtschaft (TK-Anbieter)

1. Daten speichern,
2. Daten sichern,
3. Datenzugriffe revisionssicher protokollieren,
4. Daten ggf. die Strafverfolgungsbehörden übermitteln,
5. Daten über privilegierte Verbindungen (z.B. Anwälte) sofort löschen,
6. Daten nach Ablauf der Vier- bzw. Zehn-Wochen-Frist löschen
7. bei 1. bis 6.: Anforderungskatalogs der Bundesnetzagentur erfüllen,
8. Sicherheitskonzept erstellen und der Bundesnetzagentur im 2-Jahres-Turnus vorlegen

Mit der Festschreibung dieser Pflichten will das Ressort die Verfügbarkeit der Telekommunikationsdaten für die Strafverfolgung innerhalb der gesetzlichen Fristen sicherstellen und eine bisher unterschiedliche Speicherpraxis der TK-Anbieter vereinheitlichen. Bisher ist es vom Zufall abhängig, ob die Strafverfolgungsbehörden Verkehrsdaten bei einem TK-Anbieter noch vorfinden oder nicht.

Verwaltung (Bundesnetzagentur)

1. Anforderungskatalog erstellen und fortlaufend anpassen,
2. Sicherheitskonzepte der TK-Anbieter turnusmäßig überprüfen,
3. Aufsicht über die TK-Anbieter erweitern,
4. Berichterstattung an den Bundestag erweitern,
5. Entscheidung über Entschädigungsansprüche der TK-Anbieter.

Der Regelungsentwurf sieht – in einem Tatbestand voller unbestimmter Rechtsbegriffe – für „notwendige Aufwendungen“ der TK-Anbieter eine „angemessene Entschädigung“ vor, „so weit dies zur Abwendung oder zum Ausgleich unbilliger Härten geboten erscheint“. Das BMJV geht von ca. 1.000 Entschädigungsanträgen aus. Über diese Anträge soll die Bundesnetzagentur entscheiden und dabei in jedem einzelnen Fall die unbestimmten Rechtsbegriffe ausfüllen.

¹ Urteil vom 2. März 2010 (BVerfGE 125, 260)

² Urteil vom 8. April 2014 (EuZW 2014, 459)

Verwaltung (Strafverfolgungsbehörden)

1. Gerichtliche Entscheidung beantragen,
2. Benachrichtigung der TK-Beteiligten,
3. ggf. gerichtliche Entscheidung über Unterbleiben der Benachrichtigung erwirken,
4. Daten bei dem TK-Anbieter abrufen,
5. Daten als vormals gespeichert kennzeichnen und auswerten

Bei den Gerichten entsteht der mit den Anträgen verbundene Entscheidungsaufwand.

II.2 Erfüllungsaufwand Wirtschaft

Das BMJV

- erwartet „Investitionsaufwand für die erstmalige Einrichtung sowie die laufenden Kosten für die stetige Aktualisierung der Sicherungsmaßnahmen“;
- geht davon aus, der Investitionsaufwand bei ca. 1.000 Unternehmen anfällt, während die übrigen Marktteilnehmer bereits jetzt über die zur Erfüllung der neuen Vorgaben notwendigen Betriebs- und Technologiestrukturen verfügen;
- vermutet, dass sich der erstmalige und der laufende Aufwand „bei den einzelnen Unternehmen „sehr unterschiedlich gestalten dürfte“
- nimmt an, dass sich Kosten an die „Kunden weitergeben“ lassen.

Eine Bezifferung oder Schätzung des „insgesamt für die Telekommunikationswirtschaft“ entstehenden Erfüllungsaufwands hält das Ressort für nicht möglich.

Der NKR hat deshalb bei dem Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) sowie bei dem Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco) Rückfrage gehalten. BITKOM vertritt nach eigenen Angaben mehr als 2.200 eher größere, eco rund 800 eher klein- und mittelständische Unternehmen. Die nachfolgende Übersicht bildet die Einschätzung des Erfüllungsaufwandes durch die beiden Verbände in der Terminologie des Regelungsentwurfs ab:

Sicherungsmaßnahmen	BITKOM	eco
erstmalige Einrichtung	> 100 Mio. Euro	rd. 598 Mio. Euro
stetige Aktualisierung	jährlich > 100 Mio. Euro	

BITKOM und eco stimmen in der Einschätzung überein, dass

- alle TK-Anbieter von der „erstmaligen Einrichtung“ betroffen sind, d.h. Hard- und Software auf die neuen Anforderungen einstellen müssen
– BITKOM rechnet mit > 1.000, eco rd. 2.500 betroffenen Unternehmen,
- die „stetige Aktualisierung“ zu einem hohen Personalaufwand führt,
- der Markt keine Möglichkeit bietet, Erfüllungsaufwand über den Preis an Kunden weiterzugeben

Die Gefahr wirtschaftlich erdrosselnder Wirkungen des Regelungsvorhabens sieht BITKOM für seine Mitglieder nicht, eco in seinem KMU-Segment dagegen für > 2.000 Unternehmen.

Beide Verbände verweisen zugleich auf das Risiko verfehlter Investitionen für den Fall, dass das Regelungsvorhaben zur Überprüfung durch das BVerfG gestellt wird.

Der NKR ist der Auffassung dass diese Feststellungen auch dem Ressort möglich gewesen wären. Er hält daher die Darstellung des wirtschaftlichen Erfüllungsaufwandes in dem Regelungsentwurf für nicht ausreichend und erwartet eine Ergänzung der Gesetzesvorlage bis spätestens zum Beginn der parlamentarischen Beratungen.

II.3 Erfüllungsaufwand Verwaltung (Bundesnetzagentur)

Für die Bundesnetzagentur hat das BMJV einen Erfüllungsaufwand von jährlich 2,9 Mio. Euro (Personalkosten) und einmalig 150.000 Euro (Sachmittel) dargestellt.

Die Darstellung

- beschränkt sich auf die oben (Tz. II.1) unter 1. bis 4. dargestellten Vorgaben für die Bundesnetzagentur, lässt also den Personal- und Sachaufwand bei der Bescheidung von geschätzt 1.000 Entschädigungsanträgen (5.) außer Betracht; auch dieser Aufwand dürfte jedoch erheblich sein: Denn zum einen muss die Bundesnetzagentur in jedem Einzelfall die Rechtsbegriffe des unbestimmten Entschädigungstatbestandes ausfüllen, zum anderen besteht gerade deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit häufiger personalintensiver gerichtlicher Auseinandersetzungen;
- ist im Übrigen nicht auf den Personal- und Sachaufwand im Einzelfall bezogen und entspricht damit nicht der ressortverbindlichen Methodik (Leitfaden).

Ebenfalls bis zum Beginn der parlamentarischen Beratungen erwartet der NKR die Darstellung des Erfüllungsaufwands für das Entschädigungsverfahren. Anders als das BMJV ist der NKR nicht der Auffassung, dass dieser Aufwand erst abgeschätzt werden kann, nachdem die Bundesnetzagentur einen detaillierten Anforderungskatalog an die Sicherheitsmaßnahmen der TK-Anbieter (Tz. II.1) aufgestellt hat. Denn die Anforderungen an die Unternehmen ergeben sich dem Grunde nach bereits aus dem Regelungsvorhaben selbst. Sie sind bei Inkrafttreten des Gesetzes sofort zu erfüllen, lösen ggf. Entschädigungsansprüche und mit diesen Ansprüchen zugleich auch den administrativen Erfüllungsaufwand aus. Deshalb ist es nicht möglich, auf die Darstellung dieses Erfüllungsaufwandes im Gesetzgebungsverfahren zu verzichten.

II.4 Erfüllungsaufwand (Strafverfolgungsbehörden)

Den Erfüllungsaufwand der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte hat das Ressort gar nicht dargestellt. Dasselbe gilt für den Aufwand, der mit der Einführung des neuen Straftatbestandes (Datenhehlerei) verbunden ist. Auf der Grundlage der Polizeilichen Kriminalstatistik, die das BMJV selbst heranzieht, dürfte hierzu jedoch eine plausible Schätzung möglich sein.

II.5 Evaluation

Das BMJV hält die Evaluation seines Regelungsvorhabens für entbehrlich, ohne für diese Beurteilung eine Begründung zu geben.

Der NKR kann den Begründungsmangel schon deshalb nicht nachvollziehen, weil das Regelungsvorhaben ausdrücklich auch auf Präventionswirkung ausgerichtet ist („Strafverfolgungsvorsorge“ bzw. „Gefahrenabwehr“). Ein solches Regelungsvorhaben bedarf schon von seiner Zweckbestimmung her einer späteren Untersuchung auf den Eintritt der gewünschten Wirkung. Unter Bezugnahme auf die GGO (§ 44 Abs. 7) und den Beschluss des St-Ausschusses Bürokratieabbau i.d.F. 23.01.2013 erwartet der NKR daher auch insoweit die Vervollständigung des Regelungsentwurfs bis zum Beginn des parlamentarischen Verfahrens.

Dabei weist der NKR bereits jetzt auf Folgendes hin:

- Die Evaluierung ist nicht etwa deshalb entbehrlich, weil das Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH steht. Da diese Rechtsprechung die Verwirklichung effektiven Grundrechtsschutzes verlangt, ist es im Gegenteil unverzichtbar, die Erreichung des Schutzziels binnen angemessener Frist zu überprüfen.
- Gegenstand der Evaluierung müssen u.a. auch die im St-Beschluss benannten Nebenfolgen sein. Schon in seiner jetzigen Fassung stellt der Regelungsentwurf in Rechnung, dass die den Marktteilnehmern auferlegten Pflichten im Einzelfall wirtschaftlich „erdrosselnde Wirkung“ haben können. Auch deshalb ist die Evaluierung alles andere als entbehrlich.

II.6 Zusammenfassende Stellungnahme

In der vorliegenden Fassung entspricht der Entwurf nicht den Anforderungen der GGO einer Gesetzesvorlage an die Bundesregierung: Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes fehlt für die Wirtschaft völlig und für die Verwaltung in wesentlichen Teilen. Dieser Mangel ist umso gravierender, als der NKR durch eigene Erhebungen Anhaltspunkte für Kosten der Telekommunikationswirtschaft von bis zu rd. 600 Mio. Euro gefunden hat; ferner deshalb, weil das Regelungsvorhaben Entschädigung für den Fall vorsieht, dass Investitionen und ggf. gesteigerte Betriebskosten „für einzelne Unternehmen erdrosselnde Wirkung haben könnten“. Nicht nachzuvollziehen ist auch, weshalb das BMJV eine Evaluierung ausschließt, ohne diese Abweichung von dem Konzept des St-Ausschusses zu begründen. Der NKR hat gegen die Gesetzesvorlage erhebliche Bedenken, weil sie den Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens nicht darstellt, obwohl zumindest eine Schätzung möglich wäre.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Hahlen
Berichterstatte

