

**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

<p>Wirtschaft</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand: Bürokratiekosten: Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Aufwand im Einzelfall:</p>	<p>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.</p>
<p>Verwaltung</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Aufwand im Einzelfall:</p>	<p>2.900.000 Euro 150.000 Euro nicht ermittelt</p>
<p>Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung</p>	<p>Das Regelungsvorhaben soll den Strafverfolgungsbehörden für festgelegte Fristen die Möglichkeit geben, zur Verfolgung schwerer Straftaten auf gespeicherte Telekommunikationsdaten zuzugreifen. Dabei soll höchstrichterliche Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz umgesetzt werden.</p>
<p>Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung</p>	<p>Das BMJV hält die Evaluierung des Regelungsvorhabens für entbehrlich, ohne hierfür eine Begründung zu geben.</p>
<p>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.</p>	

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,

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

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

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, „soweit 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.

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