

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und
zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft**
(vom Kabinett am 24. Oktober 2012 beschlossen)

I. Anlass für den Gesetzentwurf

Auslöser für den Entwurf ist der **Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2012** (1 BvR 1299/05). Darin werden die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Bestandsdatenauskunft als im Wesentlichen verfassungsgemäß beurteilt. Folgende Punkte hat das Bundesverfassungsgericht demgegenüber beanstandet:

- Der Gesetzgeber müsse sowohl Rechtsgrundlagen für die Übermittlung durch die TK-Anbieter (→ § 113 TKG) als auch für den Abruf durch die Bedarfsträger schaffen (sog. Doppeltürenmodell); für den Abruf bedürfe es qualifizierter Rechtsgrundlagen in den jeweiligen Bedarfsträgergesetzen (StPO, Polizeigesetze etc.).
- Auskünfte über Zugangssicherungs-codes (Passwörter, PINs) dürfe nur verlangt werden, wenn auch die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Nutzung gegeben sind.
- Für die Zuordnung einer (bekannten) dynamischen Internetprotokolladresse zu einem Anschlussinhaber bedürfe es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Das Bundesverfassungsgericht hat die bis zum 30. Juni 2013 befristete Weitergeltung der bisherigen Regelungen nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Vorgaben angeordnet. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, die entsprechenden Regelungen innerhalb dieser Frist nachzubessern.

Bestandsdaten sind Daten, die während des Bestands eines Vertragsverhältnisses mit einem Telekommunikationsunternehmen normalerweise gleich bleiben. Dazu gehören etwa Name, Anschrift, Bankverbindung, Anschlussnummer (Rufnummer), aber auch Passwörter und PINs.

Nicht zu den Bestandsdaten (und damit auch nicht zum Regelungsgegenstand des Gesetzentwurfs) gehören **Verkehrsdaten**, also Angaben über einzelne Kommunikationsvorgänge, z. B. wer mit wem per Telefon, Handy oder E-Mail in Verbindung gestanden ist, und Inhalte von Kommunikationsvorgängen.

II. Gegenstand des Gesetzentwurfs

Durch den Gesetzentwurf werden die Voraussetzungen für die Erhebung von **Bestandsdaten** durch die Bedarfsträger (Strafverfolgungsbehörden, Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Zollfahndungsdienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, BND, MAD) ausdrücklich gesetzlich geregelt. Bisher wurde die Erhebung von **Bestandsdaten** auf die jeweiligen allgemeinen Befugnisnormen in den Bedarfsträgergesetzen (z. B. im Strafverfahren auf die §§ 161, 163 StPO) gestützt. Der Gesetzentwurf schafft ausdrückliche Regelungen und damit mehr Transparenz, ohne dabei über die bisherigen Befugnisse hinauszugehen.

III. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der ursprüngliche Entwurf des federführenden Bundesministeriums des Innern ging zunächst weit über das zur Umsetzung der durch das BVerfG aufgestellten Anforderungen Erforderliche hinaus. Er beinhaltete neben gänzlich sachfremden Regelungen wie z.B. über Frequenzzuweisungen beim Digitalfunk BOS auch erhebliche Ausweitungen der Kompetenzen der Bundespolizei. Die Bundespolizei sollte nach dem Willen des BMI erstmalig die Möglichkeit erhalten, auch **Verkehrsdaten**auskünfte von Telekommunikationsunternehmen zu bekommen. Zudem sollte der Kreis der zur **Bestandsdaten**auskunft bei Telemedien berechtigten Behörden (geregelt im Telemediengesetz) erheblich erweitert und zusätzlich eine gänzlich neue Möglichkeit zur Beauskunftung von Telemediennutzungsdaten eingeführt werden. Weiterhin wurde auch der sachliche Anwendungsbereich für die hier zu regelnde **Bestandsdaten**auskunft weit gefasst und beispielsweise auch eine Ermächtigungsgrundlage im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vorgeschlagen. Auf Druck des BMJ haben sowohl das BMI als auch das BMF sämtliche überschießenden Regelungsgegenstände aufgegeben.

Der Gesetzentwurf schafft in seiner jetzigen Fassung hingegen **keine neuen Befugnisse und erweitert auch keine bestehenden Befugnisse**, sondern gibt die bislang geltende Rechtslage wieder – dies aber nach Maßgabe der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch ausdrückliche gesetzliche Regelungen sowohl im Telekommunikationsgesetz (TKG) als auch in den Bedarfsträgergesetzen (StPO, BKAG etc.). Die Ausgestaltung der Regelungen folgt dabei einem einheitlichen Muster, das strikt durchgehalten wird und der Transparenz und Rechtssicherheit für die Anwender dient:

In § 113 TKG-E wird die Befugnis des Telekommunikationsdiensteanbieters im Verhältnis zu seinem Kunden geregelt, zur Erfüllung einer entsprechenden gesetzlichen

Verpflichtung **Bestandsdaten** an die abfragende Behörde (Bedarfsträger) zu übermitteln. Die Verpflichtung des Telekommunikationsdiensteanbieters zur Herausgabe der **Bestandsdaten** ergibt sich hingegen aus dem jeweiligen Fachgesetz (StPO, BKAG etc.), das auch die Erhebungsbefugnis der betreffenden Behörde regelt.

Damit wird das „**Doppeltürenmodell**“, welches das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ausformuliert hat, abgebildet. Vorbild war die vom Bundesministerium der Justiz bereits im Rahmen des „Gesetzentwurfs zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet“ erarbeitete und ressortabgestimmte Vorschrift zur **Bestandsdatenauskunft** in der StPO.

IV. Zur möglichen Kritik an dem Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf setzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umfassend um. Das BMJ hat die innerhalb der Bundesregierung und innerhalb der vom BVerfG vorgegebenen Zeit erreichbaren Beschränkungen durchgesetzt. Das schließt die Forderung nach weiteren rechtsstaatlichen Sicherungen im parlamentarischen Verfahren selbstverständlich nicht aus.

Die Anzahl der Behörden, die zur Erhebung der Daten berechtigt sind, wird nicht erweitert. Die erhebungsbefugten Stellen werden im Gesetzentwurf aber in transparenter Weise ausdrücklich benannt. Nach § 113 Absatz 3 TKG-E sind dies:

1. die für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden;
2. die für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden;
3. die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der MAD und der BND.

Voraussetzung für die Erhebungsbefugnis dieser Stellen ist nach § 113 Absatz 2 TKG-E, dass in den jeweiligen Bedarfsträgergesetzen die Erhebungsbefugnis ausdrücklich geregelt wird. Darin liegt ein **rechtsstaatlicher Zugewinn** im Vergleich zu der bisherigen Rechtslage, weil überhaupt **erstmalig ausdrückliche und transparente Rechtsgrundlagen mit ausformulierten – und damit die Erhebungsmöglichkeiten einschränkenden – Tatbestandsvoraussetzungen** für die Erhebung von Bestandsdaten in den Fachgesetzen geschaffen werden. Auch bisher wurden diese Daten schon erhoben, allerdings ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage, sondern lediglich gestützt auf

die jeweiligen allgemeinen, weit gefassten Befugnisnormen der jeweiligen Bedarfsträger.

Dass nach Landesrecht weitere abrufbefugte Behörden bestimmt werden können – so einer der geäußerten Kritikpunkte –, liegt wesensmäßig in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Gesetzgebung begründet. Aber auch insoweit ist das Erfordernis einer ausdrücklichen spezialgesetzlichen Regelung ein rechtsstaatlicher Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage.

Im Rahmen der Länder- und Verbändebeteiligung zu dem Referentenentwurf des BMI sind auch die Verbände der Telekommunikationswirtschaft und der Provider beteiligt worden; in diesem Rahmen sind kritische Stellungnahmen nicht bekannt geworden. Soweit aktuell unternehmensseitig insbesondere die sog. Schnittstellenklausel in der Kritik steht: Mit dieser Klausel in § 113 Absatz 5 TKG-E, die auf Bitte des BMWi aufgenommen wurde, soll ermöglicht werden, dass sowohl für die Entgegennahme eines Auskunftsverlangens als auch für die Erteilung der Auskünfte eine gesicherte elektronische Schnittstelle zur Verfügung steht, die gewährleistet, dass die übermittelten Daten gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte geschützt werden. Die Schnittstelle ermöglicht damit sowohl eine effektive und zügige Erledigung des Auskunftsverlangens wie auch den Schutz der zu beauskunftenden Daten gleichermaßen. Sie dient damit sowohl dem Datenschutz als auch der Wirtschaftlichkeit. In der Praxis dürfte die Verpflichtung zur Einrichtung einer solchen Schnittstelle nach Einschätzung des BMWi rund 30 Unternehmen in Deutschland treffen, wobei die fünf größten Anbieter laut BMWi bereits über eine solche Schnittstelle verfügen. BMWi geht weiter davon aus, dass die Personalkosten für die Unternehmen durch die Abwicklung der Beauskunftung über die Schnittstelle im Vergleich zum heutigen rein manuellen Verfahren geringer werden. Die von Wirtschaftsvertretern angegebenen Kosten von bis zu 100.000 Euro/Schnittstelle können von BMWi nicht ohne weiteres validiert werden, erscheinen nach dortiger Einschätzung aber als sehr hoch angesetzt.