

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



I. Einleitung

Der Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt e.V. (VATM) bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse Stellung nehmen zu können.

Der vorgelegte Entwurf ist aus Sicht des VATM grundsätzlich positiv zu bewerten. Er stellt einen insgesamt ausgewogenen Ansatz dar, der die vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) formulierten Anforderungen ebenso berücksichtigt wie die geltenden verfassungsrechtlichen Grenzen. Besonders hervorzuheben ist, dass die technische Ausgestaltung der IP-Adressspeicherung technologieneutral formuliert wurde, was sachgerecht und innovationsfreundlich ist und der Vielfalt moderner Netzinfrastrukturen Rechnung trägt.

Aus Sicht des VATM ist der vorliegende Entwurf durchaus geeignet, in seinen wesentlichen Zügen Vorbildcharakter auf europäischer Ebene zu entfalten. Begrüßen würden wir es, wenn Deutschland insoweit eine Rolle als europäisches „Role Model“ einnehmen könnte und der eingeschlagene Ansatz von weiteren EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen würde.

Dies vorweggenommen möchten wir gerne auf einzelne Punkte hinweisen, bei denen aus unserer Sicht Klarstellungs- oder Anpassungsbedarf besteht.

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



II. Einzelne Anmerkungen

1. Zu kurze Umsetzungsfristen

Einen wesentlichen Kritikpunkt aus Sicht des VATM stellen die Umsetzungsfristen dar, die als äußerst ambitioniert und in der Praxis als nicht realistisch anzusehen sind.

Dies gilt zum einen für die unmittelbare Geltung einzelner Regelungen, insbesondere für die Sicherungsanordnung des Änderungsgesetzes bereits mit Verkündung. Zum anderen ist auch die Frist von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes für die Umsetzung der IP-Adressspeicherung deutlich zu kurz bemessen.

Aus Sicht des VATM ist es zwingend erforderlich, dass zunächst die notwendigen Anpassungen der Telekommunikationsüberwachungsverordnung (TKÜV) sowie der Technischen Richtlinie vorliegen, bevor Umsetzungsfristen zu laufen beginnen. Gerade vor dem Hintergrund, dass eine Vorratsdatenspeicherung in Deutschland bereits zweimal gescheitert ist und die betroffenen Unternehmen erhebliche finanzielle Belastungen zu tragen hatten, können konkrete Implementierungsmaßnahmen erst dann verantwortungsvoll eingeleitet werden, wenn sämtliche rechtlichen und technischen Vorgaben verbindlich feststehen.

Darüber hinaus ist die Frist von sechs Monaten auch aus rein technischen und organisatorischen Gründen nicht umsetzbar. Die Implementierung der Speicherpflicht hätte zwangsläufig Vorrang vor anderen Projekten mit unmittelbaren Auswirkungen auf Kundinnen und Kunden. Dies würde zu Verzögerungen beim Netzausbau, zu Kapazitätseinbußen sowie zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen. Eine realistischere und abgestufte Fristsetzung erscheint daher dringend geboten.

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



2. Klarstellungs- und Änderungsbedarf bei § 176 Abs. 1 TKGneu

a) § 176 Abs. 1 TKGneu möchte „mit der Zuweisung“ von IP-Adressen an Anschlussinhaber die Anbieter von Internetzugangsdiensten zur Speicherung verpflichten. Der VATM bittet in diesem Zusammenhang um Klarstellung, dass nur diejenigen Anbieter verpflichtet sind, die die Zuweisung von IP-Adressen auch selbst vornehmen. Denn die Zuweisung von IP-Adressen enthalten eine technische und eine zeitliche Komponente. Anbieter von Internetzugangsdiensten ohne eigenes Netz nehmen selbst keine Zuweisung von IP-Adressen vor und kennen weder die IP-Adresse noch den Zeitpunkt der Zuweisung und damit den Beginn der Speicherpflicht. Auch die Gesetzesbegründung geht richtigerweise verschiedentlich davon aus, dass nur Anbieter mit einem Netz adressiert werden sollen. Da aus Gründen der Datensparsamkeit und -sicherheit eine Weitergabe von IP-Adressen durch die originär zuweisenden Anbieter an andere Anbieter ebenfalls ausscheidet, ist eine entsprechende Klarstellung wünschenswert.

Daneben erwarten wir hinsichtlich der Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs prozessuale Aufwände, insbesondere im Bereich des Intercompany-Geschäfts, welche zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen sind. Darüber hinaus können sich bei einer doppelten Speicherung durch den IP-Adress-Eigentümer und terminierenden/adressierenden ISP ggf. Differenzen in der Datensystematik ergeben. Dieser Umstand sollte vom Gesetzgeber mitberücksichtigt werden.

b) Mit Blick auf § 176 Abs. 1 Nr. 3 TKGneu sieht der VATM einen Klarstellungs- oder Änderungsbedarf, da in der derzeitigen Fassung die Gefahr besteht, dass Daten faktisch deutlich länger als die avisierte Speicherfrist von drei Monaten vorgehalten werden. Dies würde die Vorgaben des EuGH überschreiten und damit unionsrechtswidrig sein.

Hintergrund ist, dass es in modernen Telekommunikationsnetzen regelmäßig keine Zwangstrennung mehr gibt. Router sind dauerhaft mit dem Netz verbunden; Trennungen erfolgen allenfalls ausnahmsweise, etwa im Rahmen von Wartungsarbeiten. Entsprechend können Verbindungszeiten mehrere Monate betragen und stellen inzwischen die Regel dar.

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



Wird – wie im Entwurf vorgesehen – der Startpunkt einer Session gespeichert, ist eine Zuordnung einer IP-Adresse zu einem Endkunden nicht nur für drei Monate möglich, sondern faktisch für die gesetzliche Speicherfrist zuzüglich der Dauer der Session. In der Praxis könnten damit auch nach fünf oder sechs Monaten noch Zuordnungen vorgenommen werden. Dies widerspricht dem Ziel einer strikt zeitlich begrenzten Speicherung.

Aus Sicht des VATM sollte daher gesetzlich nicht der Startpunkt einer Session maßgeblich sein, sondern vielmehr, dass IP-Adressen nach einer Trennung vom Router für eine Dauer von drei Monaten zugeordnet werden können. Die konkrete technische Umsetzung sollte – auch hier – technologieoffen ausgestaltet werden. Diese Anpassung ist im Lichte der EuGH-Rechtsprechung wesentlich, um sowohl die unionsrechtliche Konformität der Regelung als auch die notwendige Rechtssicherheit für die Verpflichteten sicherzustellen.

3. Begrifflicher Widerspruch zwischen § 176 TKGneu und § 100g StPO

Im aktuellen Entwurf besteht ein Konflikt zwischen der Regelung nach § 176 TKGneu und der Verkehrsdatenerhebungsbefugnis aus § 100g StPOneu. Denn nach § 100g Abs. 1 StPOneu sind potenziell Verpflichtete als Empfänger der Ersuchen ausdrücklich sowohl die Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste als auch die daran Mitwirkenden. Als Mitwirkende sind aus unserer Sicht eindeutig auch Vordienstleister für den Dienstebetrieb zu sehen, sei es im Rahmen des Betriebs einer VoIP-Plattform oder als Vordienstleister für den Internetzugang und die Vergabe von IP-Adressen einschließlich CGNAT. Die Vorratsdatenspeicherung aus § 176 TKGneu verpflichtet jedoch ausschließlich Anbieter von Internetzugangsdiensten. Während der Begriff des Anbieters aus unserer Sicht jeden Erbringer von Telekommunikationsdiensten unabhängig vom unmittelbaren Endnutzerbezug erfasst, ist die Legaldefinition von „Internetzugangsdiensten“ weniger eindeutig, weshalb hier eine Rechtsunsicherheit besteht, inwieweit Vordienstleister zur Datenspeicherung verpflichtet sind.

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



4. Konkretisierung des Begriffs des „irreversiblen Löschens“

Der im Referentenentwurf an verschiedenen Stellen verwendete Begriff des „irreversiblen Löschens“ bedarf einer näheren Konkretisierung. Ohne eine gesetzliche oder zumindest normkonkretisierende Definition besteht die Gefahr erheblicher Rechtsunsicherheiten für die Verpflichteten, insbesondere im Hinblick auf technische Umsetzungsfragen und Prüfmaßstäbe.

5. Anpassungsbedarf bei § 100j StPOnu als Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von Bestandsdaten

Der neu zu fassende § 100j StPO stellt nach Auffassung des VATM keine taugliche und verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Bestandsdaten dar. Der Entwurf leidet – ebenso wie die derzeit geltende Fassung des § 100j StPO – daran, dass er die zuständige ersuchende Behörde nicht ausdrücklich benennt.

Telekommunikationsanbieter dürfen gemäß § 174 Abs. 2 Satz 1 TKG Auskünfte nur erteilen, wenn ihnen eine gesetzliche Bestimmung genannt wird, die die ersuchende Stelle eindeutig bezeichnet. Diese Anforderung folgt nicht nur aus einfachem Recht, sondern ist auch verfassungsrechtlich zwingend. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt klargestellt, dass eine hinreichend bestimmte Benennung der abrufberechtigten Behörden erforderlich ist (vgl. BVerfG, 1 BvR 1299/05, Rn. 171; 1 BvR 1873/13 sowie 1 BvR 2618/13, Rn. 137).

VATM-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV zur Einführung einer Speicherpflicht für IP-Adressen und zur Anpassung weiterer digitaler Ermittlungsbefugnisse



6. Sicherheitsanforderungen

Der VATM begrüßt ausdrücklich, dass die sehr weitgehenden und in der Praxis überbordenden Sicherheitsanforderungen der früheren Vorratsdatenspeicherung entfallen sind. Mit dem Verzicht auf frühere Regelungen werden unverhältnismäßige, kostenintensive und technisch aufwendige Vorgaben vermieden, die die Verpflichteten in der Vergangenheit erheblich belastet haben. Die nun vorgesehenen Anforderungen – insbesondere die getrennte Speicherung der Daten sowie die Verpflichtung zu angemessenen technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen – stellen aus Sicht des VATM ein ausgewogenes und angemessenes Schutzniveau dar.

III. Schlussbemerkung

Der VATM bittet darum, die vorstehenden Anmerkungen und Vorschläge im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und in die weiteren Beratungen des Gesetzentwurfs einfließen zu lassen. Gerne stehen wir für einen weitergehenden fachlichen Austausch zur Verfügung.

Dem VATM gehören die größten deutschen Telekommunikationsunternehmen an, insgesamt rund 180 auch regional anbietende Netzbetreiber, Diensteanbieter, aber auch Zulieferunternehmen. Zudem steht der Verband für wichtige Investoren, die den Glasfaserausbau in Deutschland deutlich voranbringen werden. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Markttöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 127 Milliarden Euro vorgenommen. Sie investieren auch am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser. 86 Prozent der Haushalte, die gigabitfähige Anschlüsse nutzen, sind Kunden der Wettbewerber.