

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Margit Stumpp, Katharina Dröge, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Chris Kühn, Monika Lazar, Steffi Lemke, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Telekommunikationsmodernisierungsgesetz – Datenschutz, IT-Sicherheit und Bürgerrechte sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“¹ wird der Europäische Kodex Telekommunikation (EECC) in deutsches Recht umgesetzt und das Telekommunikationsgesetz (TKG) als Ganzes novelliert. Nachdem bereits im Februar 2019 Eckpunkte von den zuständigen Ministerien vorgestellt wurden, gestaltete sich der weitere Prozess des Gesetzesvorhabens als außerordentlich zäh. Begleitet von langwierigen Streitigkeiten zwischen den Ministerien ließ der Entwurf fast zwei Jahre auf sich warten. Bis Ende des Jahres 2020 sollte der EU-Kodex Telekommunikation im Rahmen der TKG-Novelle in deutsches Recht umgesetzt sein; doch die Frist wurde von der Bundesregierung nicht gehalten, sodass nun sogar ein EU-Vertragsverletzungsverfahren im Raum steht. Den selbstverschuldeten Zeitdruck gab die Bundesregierung an die qua Gesetz von ihr zu beteiligenden Verbände weiter, die den 475 Seiten langen Entwurf zwischenzeitlich in 48 Stunden kommentieren sollten. Nicht nur, dass damit die wichtige in §47 Abs. 3 GGO geregelte Beteiligung der Verbände faktisch ins Leere läuft, ein solches Vorgehen schlägt sich letztlich auch negativ auf die Qualität des Gesetzentwurfes nieder und wird der Bedeutung dieser Novelle nicht gerecht.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht umfassende Änderungen des TKG im Bereich der digitalen Infrastruktur und Grundversorgung sowie im Bereich der

¹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/telekommunikationsmodernisierungsgesetz-referentenentwurf-20201612.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (später austauschen gegen Drucksachennr.)

Verbraucherrechte vor. So soll zukünftig beispielsweise mittels des Marktortprinzips Telekommunikationsdienstleister der deutschen und europäischen Rechtslage unterworfen werden. Durch weitere Änderungen im TKG gilt dies auch und gerade für Messengerdienste – mit weitreichenden Implikationen nicht nur im Bereich Verbraucherschutz, sondern auch hinsichtlich der Zugriffsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden. Der Gesetzentwurf unternimmt den Versuch, Messengerdienste und sogenannte „over the top“-Dienste, also rufnummerunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste wie WhatsApp, Telegram, Signal, Threema, Wire und Co. zukünftig in den Anwendungsbereich des Telekommunikationsgesetzes zu bekommen. Auch für die Anbieter dieser Dienste soll zukünftig das Marktortprinzip gelten, d.h. es wird noch einmal klargestellt, dass nicht nur Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben, unter das TKG fallen, sondern auch solche Unternehmen oder Personen, die Telekommunikationsnetze in Deutschland betreiben oder Telekommunikationsdienste in Deutschland erbringen sowie die weiteren, nach der Novelle Berechtigten und Verpflichteten.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass man sich der Regulierung dieser Messenger annimmt. Gleichzeitig, hierauf weist auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hin, handelt es sich um eine sehr weitgehende Ausdehnung des Anwendungsbereichs des TKGs. Bezüglich der konkreten Umsetzung und Praktikabilität der Vorschläge, aber auch hinsichtlich der Wahrung der informationellen Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer, ergeben sich eine ganze Reihe von Fragen. Dies gilt beispielsweise für die daraus folgende, fachgesetzliche Verpflichtung der Anbieter, Bestandsdaten der Nutzerinnen und Nutzer und entsprechende Kennungen auf Anfrage an die Sicherheitsbehörden herauszugeben. U.a. erscheinen die Fristen für die Speicherung extrem lang. Auch die Weitergabe dieser Daten an Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, das Zollkriminalamt u.a. wirft grundlegende Fragen auf – zumal diese Verpflichtung selbst im Falle von Ordnungswidrigkeiten gelten soll. All diese Fragen werden im weiteren parlamentarischen Beratungsprozess und den durchzuführenden Anhörungen umfassend zu beleuchten sein.

Die weitreichenden Änderungen sicherheitsrechtlicher Regelungen sind jedoch nicht auf den Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes beschränkt. Die Bundesregierung hat es geschafft in einer ganzen Reihe verschiedener Gesetzesinitiativen, von denen zum heutigen Zeitpunkt niemand mit Gewissheit absehen kann, ob, wann und in welcher konkreten Form sie tatsächlich verabschiedet werden, eine Vielzahl korrespondierender oder nicht korrespondierender Änderungen im sicherheitsrechtlichen Bereich vorzunehmen, dass es selbst mit der Materie Vertrauten kaum mehr möglich ist, einen Überblick zu wahren – von der interessierten Öffentlichkeit einmal ganz abgesehen.

So sollen die Abschnitte Fernmeldegeheimnis und Datenschutz nach dem Willen der Bundesregierung in Gänze aus dem TKG gestrichen werden, um sie künftig in einem gesonderten Gesetz, dem TTDSG, zu regeln. Zudem hat die Bundesregierung nach Jahren gerade ein überfälliges IT-Sicherheitsgesetz 2.0 vorgelegt und lässt im Bereich der Bestandsdatenauskunft im TKG-E bewusst eine Leerstelle, um parallel noch ein „Reparaturgesetz“ zu verabschieden, das notwendig wurde, um die verfassungswidrigen Regelungen zur Bestandsdatenauskunft an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Diese Regelungen sind wiederum eng mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität und dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) verwoben.

Das Vorgehen der Bundesregierung am Ende der Wahlperiode ist angesichts weitreichender Regelungsgegenstände insgesamt mit erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken und Risiken verbunden. Das hat nicht zuletzt der „Bestandsdaten II“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gerade noch einmal verdeutlicht.

Eine kohärente Gesetzgebung erschwerend kommt hinzu, dass die verschiedenen Vorhaben im Deutschen Bundestag in unterschiedlichen Fachausschüssen behandelt und die durchzuführenden, teils terminierten, teils noch nicht terminierten

Anhörungen nicht aufeinander abgestimmt sind. Die für eine angemessene gesellschaftliche Diskussion notwendige Transparenz wird so massiv erschwert, wenn nicht verunmöglichend. Insbesondere die Frage, ob, wann und in welcher konkreten Ausgestaltung die Bürgerrechte im Allgemeinen und die informationelle Selbstbestimmung im Besonderen im sicherheitsrechtlichen Gefüge gewahrt werden, ist somit zu Beginn des parlamentarischen Verfahrens kaum zu beantworten.

Der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, dem es im Laufe der Beteiligung in den Ressortberatungen aufgrund mehrerer Stellungnahmen nach eigenen Auskünften zwar gelang, dass einige der vormals geplanten und datenschutzrechtlich zu kritisierende Neuregelungen gestrichen wurden, sieht gleichwohl bezüglich des im Rahmen des Kabinettsbeschlusses vorgelegten Gesetzentwurfs wesentliche datenschutzrechtliche Bedenken noch nicht ausgeräumt (vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und den Ausschuss Digitale Agenda vom 04.01.2021 auf Ausschussdrucksache 19(23)103).

Bezüglich des Vorhabens der Bundesregierung, Datenschutzfragen aus dem TKG bzw. dem Telemediengesetz (TMG) herauszulösen und diese in einem eigenen Gesetz zu regeln, ist zwingend sicherzustellen, dass die entsprechende Regelungen gleichzeitig in Kraft treten. Sollte dies nicht gelingen, so warnt auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, würde – durch den Umstand, dass es trotz zahlreicher Aufforderungen bislang versäumt wurde, das TKG an die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) anzupassen - die rechtliche Situation eintreten, dass bei alleinigem Inkrafttreten des TKMoG keine entsprechenden bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen im Bereich Telekommunikation normiert wären - und somit das Fernmeldegeheimnis gefährdet sei. Dies würde sowohl zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei der Wirtschaft als auch zu Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung führen (vgl. ebd.).

Ob es der Bundesregierung gelingt, die Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens der Regelungen sicherzustellen, ist aus heutiger Sicht zumindest fraglich. Doch auch andere verfassungsrechtliche Risiken bezüglich ihres Vorgehens scheint die Bundesregierung in beinahe ignoranter Art und Weise weiterhin auszublenden.

Augenscheinlich ist beispielsweise, dass sich die Bundesregierung allen verfassungs- und europarechtlichen Entscheidungen zum Trotz ihrer reflexhaften Neigung erneut nicht verwehren konnte, auch – entgegen ihrer Zusagen, die anstehende EuGH-Entscheidung zur deutschen Regelung abwarten zu wollen - die Vorratsdatenspeicherung in die verschiedenen Vorhaben, so auch in das „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“, integrieren zu wollen und dies – wieder einmal – in zumindest europarechtswidriger Weise getan hat. Dieses Vorgehen könnte sich nach dem in Kürze zu erwartenden Richterspruch rächen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz) anzupassen und

1. Umgehend das angekündigte, jedoch bislang nicht im Bundeskabinett verabschiedete Telekommunikations-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG) vorzulegen und sicherzustellen, dass Bürgerrechte im Allgemeinen und die informationelle Selbstbestimmung im Besonderen im sicherheitsrechtlichen Gefüge gewahrt werden,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. sicherzustellen, dass das neu zu normierende Telekommunikations-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG) umfassende Datenschutzvorschriften beinhaltet und zeitgleich mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz in Kraft tritt, um eine Schutzlücke und die Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Fernmeldegeheimnisses zu verhindern,
3. im Falle einer Verzögerung des Telekommunikations-Telemedien-Datenschutzgesetzes (TTDSG) die aus dem TKG gestrichenen Abschnitte 1 und 2 des Teils 7 (Fernmeldegeheimnis und Datenschutz) wieder kurzfristig im TKMoG einzubeziehen – und darüber hinaus das nationale TK-Recht an die EU-DSGVO anzupassen,
4. sicherzustellen, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz eine umfassende die Zuständigkeit für die datenschutzrechtliche Aufsicht über die Telekommunikationsunternehmen hat und entsprechende Zuständigkeitsnormen in das TKMoG oder in das Telekommunikations-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG) aufzunehmen,
5. sicherzustellen, dass die Konsistenz mit dem IT-SiG 2.0 und den zahlreichen anderen, parallel in der Erarbeitung bzw. bereits im Gesetzgebungsprozess befindlichen Vorhaben zwingend gewahrt wird,
6. die in den §§ 173 – 178 TKG enthaltenen offenkundig mindestens europarechtswidrigen Verpflichtungen zur Speicherung von Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherung) zu streichen,
7. klarzustellen, dass die in § 113 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 und Abs. 5 TKG-E enthaltenen Erlaubnisse zur Übermittlung von Bestandsdaten, die durch die Zuordnung einer dynamischen IP-Adresse ermittelt wurden, nur für solche gilt, die aus betrieblichen Zwecken gespeichert wurden, auch, da sie absehbar/offenkundig unionsrechtliche Vorgaben verletzen, soweit für die Zuordnung Vorratsdaten (§§ 113a ff TKG) verarbeitet werden dürfen,
8. eine Statistik über die Datenabrufe auch des manuellen Abrufverfahrens von Bestandsdaten zu schaffen, um eine Datengrundlage für eine unabhängige wissenschaftliche Evaluierung und künftige rechtliche Anpassungen zu haben,
9. das automatisierte Abrufverfahren von Bestandsdaten den Voraussetzungen für das manuelle Abrufverfahren nach Inkrafttreten des „Reparaturgesetzes“ anzupassen und die Verwendungszwecke der Daten bei den Übermittlungsregelungen für Bestandsdaten von Telekommunikationsdiensteanbietern hinreichend zu begrenzen,
10. in § 164 Abs. 3 TKG-E bei der Nutzung von Systemen zur Angriffserkennung im Sinne des § 2 Absatz 9b des BSI-Gesetzes klarzustellen, welche Daten hier wie konkret verarbeitet werden dürfen,
11. die erhebliche Erweiterung der Pflichten der Betreibern von Telekommunikationsanlagen zur Duldung der Aufstellung und des Betrieb von technischen Mitteln in eigenen Räumen durch die zur Überwachung der Telekommunikation berechtigten Stellen (BND, BfV, BAMAD) in § 169

TKModG-E über die notwendige Umsetzung des Kodex hinaus zurückzunehmen und bis dahin zumindest die korrespondierenden Kontrollrechte der parlamentarischen G-10 Kommission entsprechend auszuweiten,

12. mindestens aber unter anderem die Einfügung des § 3 Art. 10-Gesetzes nicht nur am Anfang des § 169 Abs. 1 Nr. 6 TKG-E vorzunehmen, sondern auch bei der Gewährung der Zugangsrechte für die Mitglieder und Mitarbeiter der G 10-Kommission zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben entsprechend zu ergänzen und sicherzustellen, dass auch bei Maßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 des Art. 10-Gesetzes den Mitgliedern und Mitarbeitern der G 10-Kommission (§ 1 Abs. 2 des Art. 10-Gesetzes) Zugang zu diesen technischen Mitteln zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gewährt wird,
13. § 170 TKG-E dahingehend zu konkretisieren, welche Art von Eingriffsmaßnahmen im Rahmen der Mitwirkungspflicht bei technischen Ermittlungsmaßnahmen bei Mobilfunkendgeräten vorgesehen sind und sicherzustellen, dass hiermit beispielsweise keine Anlagen gemeint sind, die im Kern-Netz des Anbieters betrieben und dafür mit diesem verbunden werden sollen, wodurch erhebliche Eingriffspotentiale bezüglich des Datenschutzes und des Fernmeldegeheimnisses entstünden,
14. In § 170 TKG-E zudem die „berechtigten Stellen“ abschließend zu bestimmen wie dies in § 170 Abs. 4 TKG-E heute der Fall ist, um so zur Übersichtlichkeit, zur Normenklarheit und Bestimmtheit beizutragen.

Berlin, den 9. Februar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.