

Hannover, den 07. März 2008

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Entschädigung von Telekommunikationsunternehmen für die Heranziehung im Rahmen der Strafverfolgung (TK-Entschädigungs-Neuordnungsgesetz – TKEntschNeuOG);**

**hier: Stellungnahme als Sachverständiger in der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. März 2008);**

## **1. Vorbemerkung:**

Der Unterzeichner nimmt aus Sicht eines Bedarfsträgers in seiner Funktion als Abteilungsleiter der Abteilung 2 des Landeskriminalamtes Niedersachsen Stellung. In der Abteilung 2 „Einsatz und Ermittlungsunterstützung“ nimmt das Dezernat 23 die Funktion einer Zentralstelle für den Bereich der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) wahr. Hier werden u.a. alle Grundsatzfragen im Zusammenhang mit der TKÜ für das Land Niedersachsen bearbeitet.

Dies vorangestellt nehme ich wie folgt Stellung.

## **2. Grundsätzliche Anmerkungen zur pauschalen Kostenberechnung**

Dem Bereich der Telekommunikationsüberwachung kommt in der justiziellen und polizeilichen Praxis eine immer größer werdende Bedeutung zu. Die Zahl der Maßnahmen in diesem Bereich steigt langsam aber kontinuierlich an. So waren in Niedersachsen im Jahr 2006 im strafprozessualen Bereich insgesamt 2.804 Maßnahmen im Jahr 2007 insgesamt 3.029 Telekommunikationsüberwachungen zu registrieren. Die Zahl der Standortfeststellungen von Mobiltelefonen zur Gefah-

renabwehr (z.B. suizidgefährdete, vermisste Personen) liegt in Niedersachsen im Schnitt bei ca. 300 Maßnahmen im Jahr. Über die Zahl der Bestands- und Verbindungsdatenerhebungen können in Niedersachsen keine verlässlichen Zahlen erhoben werden, da diese zur Zeit noch nicht zentral registriert und abgerechnet werden. Dies wird in absehbarer Zeit mit Einführung der Elektronischen Schnittstelle Behörden (ESB) jedoch möglich sein. Es stehen jedoch Daten aus anderen Bundesländern, u.a. Bayern, zur Verfügung. Aber auch hier kann nach seriösen Schätzungen von steigenden Zahlen ausgegangen werden.

Vor dem Hintergrund zu prognostizierender Steigerung der Inanspruchnahme der Dienstleister ist nachvollziehbar, dass der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) seit einiger Zeit versucht, pauschalierte Kostensätze durchzusetzen (zuletzt Stellungnahme des Branchenverbands BITKOM vom 21.11.2007). Dabei wird argumentiert, dass der zur allgemeinen Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen aktuell geltende Kostensatz von maximal 17 Euro je angefangener Stunde nicht kostendeckend sei. Erforderlich seien deshalb spezielle Regelungen für die Entschädigung von TK-Unternehmen als „Ermittlungshelfer“.

Grundsätzlich ist eine stärkere Pauschalierung der Kosten für Entschädigungen der TK-Unternehmen für die Mitwirkung an TK-Maßnahmen der Sicherheitsbehörden aus Gründen der Kostentransparenz, Praktikabilität und Abrechnungsvereinfachung auch aus Sicht der Polizeipraxis verständlich.

Die bei der Polizei entstehenden Kosten für die Heranziehung von TK-Unternehmen im Rahmen der Strafverfolgung nehmen einen wesentlichen Anteil an den im Land entstehenden Ermittlungskosten ein. Diese Ermittlungskosten können zwar als Verfahrenskosten im gerichtlichen Strafverfahren geltend gemacht werden, so dass im Falle einer Verurteilung der Angeklagte diese zu tragen hätte. Aufgrund der Erfahrungen ist jedoch davon auszugehen, dass der ganz überwiegende Teil der den Verurteilten auferlegten Kosten nicht beigetrieben werden kann. Insoweit kommt der Bemessung der Entschädigung eine erhebliche Bedeutung zu, in erster Linie doch wieder für die Landeshaushalte.

Es ist daher völlig unbefriedigend, dass die Auswirkungen auf diese in der Begründung des Gesetzentwurfs lediglich mit der Anmerkung „nicht ohne umfangreiche Erhebungen festzustellen“ abgehandelt werden.

Das bayrische Justizministerium führt in einer Stellungnahme vom 17.12.07 beispielhaft auf, dass zur Zeit für eine Anfrage von 30 IP-Adressen eine Entschädigung von 37,69 € ausgehend von einem Arbeitsaufwand von zwei Stunden abgerechnet wird. Nach dem Gesetzentwurf soll künftig bei 30 Kennungen und sicher unverändertem Arbeitsaufwand von zwei Stunden eine Entschädigung von 900,- € zu zahlen sein. Das entspräche einer Steigerung von immerhin 2.380% gegenüber dem geltenden Recht und einem Stundenlohn von effektiv 450,- €. Aus diesem Blickwinkel muss auch nach Auffassung der polizeilichen Praxis den Auswirkungen auf die Haushalte eine stärkere Beachtung zukommen, als es bisher in den Diskussionen geschehen ist.

Ergänzend dazu führt das Innenministerium des Landes Baden Württemberg aus, dass sich die tatsächlichen Aufwände der TK-Unternehmen bei der Umsetzung der in Anlage 3 zu § 23 Abs. 1 JVEG-E aufgeführten Leistungen nur schwer bemessen bzw. nachvollziehen lassen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird bei der Darstellung der pauschalierten Kostensätze insbesondere unterschieden zwischen grundsätzlichen Personalkosten für Mitarbeiter von TK-Unternehmen (jährliches Bruttoentgelt von ca. 33.000 Euro) und besonders ausgebildete Personal mit einem kalkulierten jährlichen Bruttoentgelt von 50.000 Euro. Die Jahresgehälter wurden über Vollkostenrechnungen kalkuliert. Kostenanteile für 24-Stunden-Bereitschaftsdienste und Aufschläge für Mehraufwände im Zusammenhang mit Rückfragen und Übermittlungsprobleme sind mit eingerechnet.

Sicherlich sind für die Erbringung der einzelnen Leistungen unterschiedliche Aufwände bei den Netzbetreibern erforderlich. Gleichwohl bieten sich durch die Pauschalierung der Kosten für die TK-Unternehmen Möglichkeiten, über die tatsächlichen Aufwände hinaus Kosten abzurechnen oder ohnehin bestehende Fixkosten auf die Sicherheitsbehörden abzuwälzen. Beispielsweise ist es naheliegend, dass die Netzbetreiber Bereitschaftspersonal vorhalten müssen, um den reibungslosen

Netzdauerbetrieb zu gewährleisten. Hier ergibt sich durch die Pauschalierung der Kostensätze eine nicht gerechtfertigte Kostenüberwälzung.

In der selben Stellungnahme wird weiterhin angemerkt (Zitat), *„dass marktgerechte Vergütungen im vollen Umfang auch im Hinblick auf andere Berechtigte und mit Blick auf die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege nicht gerechtfertigt sind. Zu Recht weist der Antrag des Landes Rheinland-Pfalz vom 4. Juli 2007 (BR-Drs. 359/2/06) im Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften darauf hin, dass das JVEG die Vergütung und Entschädigung der von Gerichten und Staatsanwaltschaften herangezogenen Sachverständigen, Dolmetscher, Übersetzer, Zeugen und Dritten umfassend und abschließend regelt. Es sei nicht ersichtlich, weshalb für bestimmte Entschädigungsberechtigte eine Sonderregelung geschaffen werden sollte. Eine solche Sonderregelung würde zudem die notwendige Vergleichbarkeit und Ausgewogenheit der verschiedenen Entschädigungsregelungen gefährden“*.

In einer Stellungnahme vom 16.11.08 führt der Generalstaatsanwalt Braunschweig aus, dass konkrete Aussagen zur angemessenen Höhe dieser Entschädigung aus Sicht der strafgerichtlichen Praxis kaum möglich sind und sich die wirtschaftlichen Berechnungen der betroffenen Telekommunikationsunternehmen (Personal- Leitungskosten) dem Einblick von außen entziehen.

Im Ergebnis dieser kursorischen Betrachtung weist der Unterzeichner darauf hin, dass die zu befürchtenden belastenden Auswirkungen auf die Haushalte vor Verabschiedung des Gesetzes einer ergänzenden Prüfung auf einer belastbaren Datenbasis bedürfen.

## **2. Stellungnahme**

### **Zu Abschnitt 1:**

Im Bereich der Überwachung der Telekommunikation werden nach hiesiger Einschätzung zusätzliche Kosten entstehen. Die Einrichtungspauschalen fallen höher aus. Zur Zeit schwanken die Netzbetreiber zwischen 34,- € und 68,- € für die

Einrichtung und Abschaltung, Verlängerungen kosten in der Regel 17 €. Eine stichprobenhafte Durchsicht von Abrechnungsunterlagen eines Großverfahrens des LKA Niedersachsen ergab, dass Schaltungen von kürzerer Dauer mit einem „normalen“ Telefonieverhalten mit dem bisherigen Abrechnungsverfahren wesentlich kostengünstiger waren. Die nach Pauschalssystem berechneten Kosten für diese Maßnahmen sind im Einzelfall zwischen 45 und 500 % höher.

Dieser Faktor wiegt umso schwerer, als in der polizeilichen Praxis festzustellen ist, dass Tatverdächtige in den infrage kommenden Verfahren aus konspirativen Gründen und aus der Erfahrung der vorangegangenen Verfahren inzwischen ständig die Anschlüsse wechseln. Das bedeutet, dass wesentlich häufiger Neueinrichtungen bzw. Abschaltungen bei gleichzeitig kurzen Laufzeiten und identischem Tatverdächtigen erforderlich sind. Daraus resultieren immer neue Anordnungen innerhalb kürzester Zeit, die künftig in jedem Einzelfall mit 100,- € abgerechnet werden müssen. Dies wird übereinstimmend auch von den niedersächsischen Generalstaatsanwälten befürchtet.

Eine Pauschalierung der Leitungskosten wird in einer Vielzahl von Überwachungsmaßnahmen zu einer deutlichen Kostenerhöhung führen. Bislang wurden die Leitungskosten nach den tatsächlichen Übertragungsvolumen berechnet. Künftig wird, auch bei einer Laufzeit von nur wenigen Tagen, je angefangenem Monat abgerechnet, auch wenn die Maßnahme nur einen Tag läuft. Dieser Teil der Anlage ist erneut kritisch zu prüfen.

Vorteile sind nach einer Bewertung im LKA Niedersachsen nur bei langfristigen Aufschaltungen (~12 Monate) verbunden mit einem hohem Gesprächsaufkommen zu erwarten. In einem herangezogenen Verfahren lag die errechnete Ersparnis für den Bedarfsträger bei 65 %.

## **Zu Abschnitt 2:**

Die Pos. 200 (Bestandsdaten) geht in Niedersachsen regelmäßig zu Lasten des Polizeishaushaltes. Auffällig ist, dass hier an die Zeugenentschädigung angeknüpft wird, die offensichtlich als sachgerecht angesehen wird. Es drängt sich der Ver-

dacht auf, dass dies nur deshalb geschieht, weil eine Verknüpfung mit dem tatsächlich zu erwartendem Zeitaufwand zu deutlich geringeren Entschädigungen führten würde.

Gleichwohl dürften die Kosten für Auskünfte über Bestandsdaten (Pos. 200) ungefähr identisch zu den Kosten im bisherigen Abrechnungsverfahren sein. Die Vielzahl der Netzbetreiber stellt zur Zeit Kosten in etwa gleicher Höhe in Rechnung. Ausnahme ist bislang die Telekom, die die Anfragen deutlich günstiger berechnet. Für diesen Netzbetreiber ist ein erheblicher Kostenanstieg zu erwarten, wenn er auf das neue Abrechnungsmodell umstellt. Die zu erwartende Kostensteigerung ist nicht abzuschätzen, da, wie oben ausgeführt hier keine belastbaren Zahlen vorliegen, somit auch keine Aussagen über den Anteil der Telekom gemacht werden können.

### **Zu Abschnitt 3:**

In den Fällen des Abschnitts 3 (Auskünfte über Verkehrsdaten) ist mit einem deutlichen Kostenanstieg zu rechnen. Hier liegen aus Niedersachsen keine belastbaren Zahlen vor. Allerdings können für eine Prognose verlässliche Zahlen des LKA Bayern aufgezeigt werden. Ich erlaube mir deshalb an dieser Stelle, die Problematik anhand dieser Zahlen darzustellen.

So wurden in Bayern von 01.01.07 bis 31.10.07 insgesamt 4.327 Beschlüsse gemäß §§ 100g und 100h StPO (Verkehrsdaten) abgearbeitet. Dieses Aufkommen führte zu 13.128 Anfragen bei den entsprechenden Providern. Diese beantworteten sie mit 50.312 Vorgängen. Den 955 Einzelrechnungen mit einem Gesamtbetrag von 363.000,- € würden nach den Sätzen der Nrn. 300 – 309 künftig Kosten in Höhe von 1.379.400,- € gegenüber stehen. Nach den dem Unterzeichner vorliegenden Informationen wird der bayrische Sachverständige die genauen Zahlen (bezogen auf das gesamte Jahr 2007) dem Ausschuss vorlegen.

Diese Kostensteigerung von ca. 280% muss mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit analog im Bundesgebiet prognostiziert werden. Das ist aus Sicht des Bedarfsträgers nicht hinzunehmen zu sehen und bedarf der Überprüfung.

Den Vorgängen mit Bezug zu Ziffer 302 (Funkzellenabfrage) kommt ebenfalls eine steigende Bedeutung zu. Zur Zeit wird in Niedersachsen noch maßgeblich mit postalischen / geografischen Angaben operiert (Entfernungen 10km, 25km, mehr als 25km). Die in absehbarer Zeit abgeschlossene exakte Vermessung und Kartografierung der Funkzellen durch Kräfte des LKA Niedersachsen, wie sie bereits seit längerer Zeit in Bayern weitestgehend vorhanden ist, wird jedoch dazu führen, dass künftig Beschlüsse nahezu ausschließlich mit den technischen Kennungen der Funkzellen „LAC“ und „Cell-ID“ erlassen werden. Diese technische und taktische Weiterentwicklungen der Polizei wird den Aufwand für die Auskunftserteilung ganz erheblich vermindern. Hier wäre der Gesetzentwurf nachzubessern bzw. zu ergänzen.

#### **Zu Abschnitt 4:**

Die Kosten für Handyortungen gem. Pos. 400 im Bereich der Gefahrenabwehr erhöhen sich je nach Netzbetreiber um bis zu fast 530 %. Das Land Bayern weist zu recht darauf hin, dass sich ein Dienstanbieter (T-Mobile) mit einer Entschädigung von 17,- € für eine Faxabfrage einverstanden erklärt hat. Dies dürfte darauf hinweisen, dass der Arbeitsaufwand des Telekommunikationsunternehmens im Verhältnis zur bisher geforderten Entschädigung steht.

Aus Sicht der Polizeipraxis ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass mit zunehmend flächendeckender Ausstattung der Bevölkerung mit Handys gerade im Bereich der Gefahrenabwehr die Handyortung für die Polizei und die von ihr eingesetzten Rettungskräfte ein effektives Mittel sein wird. In Verbindung mit den im LKA Niedersachsen vorliegenden technischen Informationen zum Aufwand eines Betreibers muss auch in diesem Bereich eine kritische Prüfung vorgeschlagen werden.

### 3. Fazit

Es besteht eine unbestrittene Notwendigkeit einer engen, kooperativen Zusammenarbeit zwischen den Bedarfsträgern der Justiz und der Polizei und den Telekommunikationsunternehmen vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung der Telekommunikationsüberwachung für die Bekämpfung schwerer Kriminalität. Für diese unverzichtbare Dienstleistung Dritter für die Arbeit der Polizei und der Justiz ist eine angemessene und der technischen Entwicklung entsprechende Entschädigung auch aus Sicht der Polizei angebracht.

Kritisch zu bewerten ist jedoch die oberflächliche Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes auf die öffentlichen Haushalte. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, einzelne Positionen erneut zu prüfen, die dem Praktiker nicht schlüssig erscheinen bzw. gar fragwürdig sind.

Rainer Bruckert  
Leitender Kriminaldirektor