



## **ANLAGE**

### **Kostenaufwand der Anbieter von Telemediendiensten für Erfüllung geplanter Auskunftspflichten durch den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtstextremismus und der Hasskriminalität (Referentenentwurf vom 18. Dezember 2019)**

Berlin, den 17.01.2020

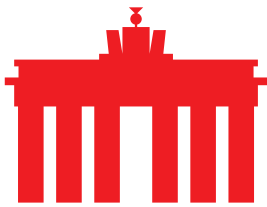
Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat einen Referentenentwurf veröffentlicht, der eine Neuregelung von Auskunftspflichten nach dem Telemediengesetz vorsieht. Ein zentraler Baustein des Referentenentwurfs ist die Einführung eines § 15a-neu in das Telemediengesetz (TMG). Dieser soll zukünftig die Herausgabepflichten von Bestands- und Nutzungsdaten für die Anbieter von Telemediendiensten regeln. Hierzu sind Auskunftsansprüche für die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden und Regelungen für die Datenerhebung und Weitergabe von Bestands- und Nutzungsdaten für Telemediendienste-anbieter vorgesehen. Um die Verpflichtungen erfüllen zu können, müssen die Anbieter von Telemediendiensten technische und organisatorische Anforderungen erfüllen und die entsprechenden Voraussetzungen hierfür schaffen. Zudem werden geschäftsmäßige Telemediendienste ab 100.000 Kunden zur Einrichtung einer Schnittstelle verpflichtet. Die Fragen der konkreten Ausgestaltung, technischen Vorgaben sowie die zu beachtenden Anforderungen und datenschutzrechtlichen Maßgaben können aufgrund des vorliegenden Entwurfs noch nicht abschließend beantwortet werden. Auf dieser Grundlage kann die Anzahl der betroffenen Telemediendienste und die zu erwartenden Kosten nur vorläufig beziffert werden. Dementsprechend handelt es sich um eine erste Einschätzung.

## **I. Zusammenfassung**

### **1. Betroffene Anbieter von Telemediendiensten**

**(gesetzliche Definition in § 1 und § 2 TMG):**

- a) Unternehmen: Mindestens 2,3 Millionen**
- b) Wirtschaftlich tätige Vereine rund 200.000 (Email, Foren, Nutzungsdaten Netzzugang)**
- c) Kommunen rund 11.000 (Foren, Nutzungsdaten Netzzugang)**
- d) Öffentliche Einrichtungen rund 16.000 wie beispielsweise**
  - 650 Verkehrsbetriebe ÖPNV (Email, Foren, Nutzungsdaten Netzzugang, Nutzungsdaten Verkehrsmittel)**
  - 7.000 Bäder (Nutzungsdaten Netzzugang)**



- **3.000 Krankenhäuser und Reha-Einrichtungen (Email, Foren, Nutzungsdaten Netzzugang)**
- **425 Universitäten (Email, Foren, Nutzungsdaten Netzzugang)**
- e) **Einzelpersonen, u.a. Freiberufler ca. 3.000.000 (die geschäftsmäßig Telemediendienste bereitstellen)**

Anmerkung: Die Anzahl der Einzelpersonen und wirtschaftlich tätigen Vereine wurde auf Basis der Anzahl DE-Domains geschätzt:

- 16.3 Millionen registriert,
- 15.0 Millionen Inländische Unternehmen und Personen
- 1.3 Millionen Ausländische Inhaber
- 9.8 Millionen aktive DE-Domains

## **2. Technische Realisierbarkeit: Überwiegend ja**

- **signifikanter Aufwand für Rechtsberatung und Konzepterstellung bei KMU, Vereinen und Einzelpersonen**
- **Nutzungsdaten bisher zumeist nicht erfasst**

## **3. Erfüllungsaufwand der Wirtschaft:**

### **a) Investitionskosten:**

- **standardisiert nur mittlere und große Unternehmen (über 100.000 Kunden), ca. 74.000: 18 - 20 Milliarden Euro**
- **manuell für alle Unternehmen: 3,8 Milliarden Euro**

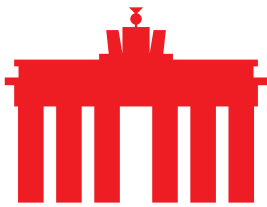
### **b) Laufende Kosten:**

- **manuelles Verfahren, Kleinst- und Kleinunternehmen, ca. 2,2 Millionen: 79,15 Millionen Euro**
- **automatisiertes Verfahren, nur mittlere und große Unternehmen, ca. 74.000: 250 Millionen Euro**

## **4. Erfüllungsaufwand Vereine, Kommunen, Öffentliche Einrichtungen, Einzelpersonen**

Belastbare Erkenntnisse zu den eingesetzten Systemen dieser Betroffenen liegen nicht vor. Diese unterliegen jedoch regelmäßig einem besonderen Schutz (z.B. Krankenhäuser), welche den Investitionsbedarf je Einrichtung signifikant erhöhen.

Große Vereine werden regelmäßig in der Form großer Wirtschaftsbetriebe geführt (Beispiel: ADAC, Schufa), gleiches gilt für Verkehrsbetriebe oder



ähnliche kommunale Einrichtungen. Diese Gruppe von Einrichtungen wird in der Regel auch die Schwelle von 100.000 Kunden (bzw. Teilnehmern / Mitgliedern) überschreiten und damit gegebenenfalls unter die Regelungen der automatisierten Schnittstellen fallen.

Insgesamt ist auch für diese Kategorien mit weiteren Investitions- und Betriebskosten in Milliardenhöhe zu rechnen, welche in weiten Teilen auf Landes- oder kommunaler Ebene zu tragen sein werden.

## **II. Die Ergebnisse unserer Recherche im Einzelnen**

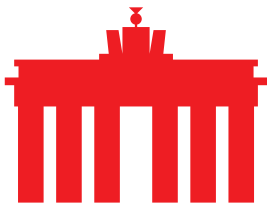
### **1. Anzahl Betroffene**

Telemediendienste im Sinne des Gesetzes sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht bereits als Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sind. Darunter fallen zumindest alle Internetseiten von Unternehmen, aber auch solche weiteren Betreiber wie Vereine mit wirtschaftlichem Teil, Angebote privater Betreiber mit Werbeschaltungen sowie öffentliche und kommunale Betriebe mit kommerziellen Betriebsteilen.

#### a) Unternehmen

Es gibt Stand 30.09.2018 rund 3,5 Millionen Unternehmen in Deutschland, unabhängig von deren Größenklasse. Von diesen betreiben zumindest 2,3 Millionen bekanntermaßen eine Webseite und unterhalten somit ein Angebot von Telemediendiensten, wobei der überwiegende Teil der Angebote von Kleinst- und Kleinunternehmen unterhalten wird.

Bisher fallen nur nach § 6 TKG gemeldete Unternehmen gemäß § 112 TKG unter eine Verpflichtung zur Bestandsdatenauskunft. Von den derzeit rund 3100 gemeldeten Unternehmen fallen nach Abzug der rund 220 internationalen sowie der alleine mit der Verarbeitung von Rundfunksignalen beschäftigten Unternehmen heute theoretisch ca. 2500 Unternehmen, in der Praxis jedoch nur rund 750 "aktive" Unternehmen unter die bisherige Verpflichtung (Teilnahme Auskunftsverfahren, Teilnahme SINA-VPN, Erstellung Sicherheitskonzept, etc.).



Plakativ betrachtet wäre zukünftig faktisch die gesamte deutsche Wirtschaft zur Bestandsdatenauskunft über Ihre Kunden verpflichtet.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass darüber hinaus Millionen von Unternehmen aus Europa ebenfalls zur Erfüllung der Vorgaben verpflichtet wären, sofern sie einen Kundenstamm in Deutschland unterhalten und Sach- oder Dienstleistungen an Kunden in Deutschland über ein Portal erbringen (z.B. Plattformen).

Diese Kosten wurden bisher nicht berechnet.

#### b) Vereine

Es gibt rund 600.000 Vereine in Deutschland (Stand: 31.12.2017), unabhängig von deren Vereinszweck. Von diesen betreiben zumindest 500.000 ein Webangebot, zumeist mit einem Angebot für Mitglieder. Rund 200.000 unterhalten ein Angebot, welches einem geschäftsmäßig erbrachten Angebot von Telemediendiensten entspricht und den Regelungen des TMG unterliegt.

#### c) Kommunen

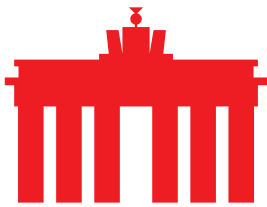
Alle 11.000 Kommunen in Deutschland sind gehalten, ein Angebot an die Öffentlichkeit zu unterhalten, dies umfasst in der Regel auch Foren und ein Angebot zum Netzzugang in öffentlichen Einrichtungen (Rathäuser, Bürgerhäuser, etc.)

#### d) Öffentliche Einrichtungen

Faktisch alle öffentlichen Einrichtungen unterhalten ein Informationsangebot für die Öffentlichkeit, viele Einrichtungen wie Universitäten, Bibliotheken etc. bieten neben Diskussionsforen auch Emailadressen an. Fast ausnahmslos werden TMG-Angebote wie Netzzugänge über WLAN angeboten, dies gilt auch für den ÖPNV und Einrichtungen wie Bäder, Krankenhäuser oder andere vergleichbare öffentliche Einrichtungen.

#### e) Einzelpersonen

Eine Vielzahl von Einzelpersonen, betreiben oder bieten Dienste (Foren, Webseiten, EMail) an, die als Telemediendienste im Sinne des TMG anzusehen sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese auch als



geschäftsmäßige erbrachte Telemediendienste zu qualifizieren sind, beispielsweise wenn sich diese über Werbung finanzieren.

## **2. Technische Realisierbarkeit**

Ob Auskunftspflichten für geschäftsmäßige Erbringer zu Bestandsdaten und zu einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse (§ 113 Absatz 1 Satz 3 TKG) technisch realisierbar sind, ist pauschal nur bedingt zu beantworten. Überwiegend ist dies wohl zu bejahen, allerdings dürfte es bei vielen Betroffenen die Anschaffung von Datenspeichersystemen analog der Vorgaben zur Vorratsdatenspeicherung nach §§ 113 ff. TKG erfordern. Derartige Systeme sind äußerst aufwändig und schlugen bereits bei Ihrer Anschaffung bei den TK-Anbietern (d.h. 3100 Unternehmen) mit Investitionskosten von rund 600 Millionen Euro zu Buche.

## **3. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

### **a) Investitionskosten**

- Automatisiertes Verfahren

Der Erfüllungsaufwand für die Anbieter von Telemediendiensten bei einem automatisierten Verfahren ist nur bedingt einzuschätzen, da im Gegensatz zu den Telekommunikationsunternehmen der Umfang von "Bestandsdaten" für den überwiegenden Teil der betroffenen Unternehmen noch zwingend weiter abgegrenzt werden muss und die Systeme eines Großteils der Anbieter nicht auf die zusammenhängende Beauskunftung von Bestandsdaten ausgelegt sein dürfte.

Elementar ist daher im Vorfeld grundsätzlich die Frage zu klären, ob unter einer "Bestandsdatenauskunft" nur eine Beauskunftung von aus eigenen wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen erhobenen und für den erforderlichen und zulässigen Zeitraum gespeicherten Daten zu verstehen ist (d.h. echte "Bestandsdaten"), oder vielmehr analog der Regelung des § 113 TKG oder beispielsweise auch der Speicherung von Daten im Bereich des Flugverkehrs eine Erhebung eines im Vorfeld fest definierten Datenumfangs und einer festgelegten Datenspeicherdauer, welche für das Unternehmen weder erforderlich ist noch im Einklang mit den sonstigen gesetzlichen Regelungen der DSGVO steht ("mandatierte Bestandsdaten"), gemeint ist.



Im Extremfall der mandatierten Bestandsdaten ist technisch eine zwar mögliche, aber ansonsten nicht erforderliche Erhebung und Zuordnung der Rohdaten zu den Anfragen erforderlich, so z.B. bei einem möglichen Eingangsdatum "IP-Adresse und Uhrzeit" statt einer eindeutigen Nutzerkennung oder Kundennummer, auf deren Verarbeitung die Systeme der Anbieter typischerweise ausgelegt sind.

Hierzu wird bei vielen betroffenen Unternehmen erstmalig die Anschaffung von geeigneten Datenspeichersystemen analog der Anforderungen an zulässige Speichersysteme für die Vorratsdatenspeicherung nach den §§ 113 ff. TKG als initiale Investition neben der Investition in die Zuleitung der erforderlichen Daten aus den eigenen Systemen erforderlich werden.

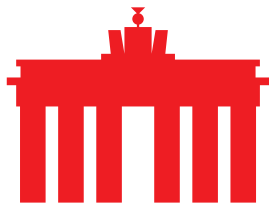
Alleine bei den betroffenen TK-Anbietern waren Investitionen in Höhe von rund 600 Millionen EUR zur Erfüllung dieser Anforderungen notwendig. Für bisher nicht mit derartigen Anfragen konfrontierten Unternehmen ist im Rahmen der Anschaffung und Organisation der IT-Systeme zur Ausleitung der notwendigen Daten an das Speichersystem mit überproportional hohen Aufwendungen zu rechnen.

Zudem wären für einen Unterhalt und Betrieb der Systeme laufende Aufwendungen in signifikanter Höhe erforderlich.

Unter Annahme einer Aufnahmegrenze von 100.000 Kunden wie in Absatz 5 des § 15a-neu TMG derzeit vorgesehen ist davon auszugehen, dass nur Mittlere- und Großunternehmen von einer systematischen Ausleitung betroffen sein werden, d.h. es wären ca. 74.000 Unternehmen statt der bisher betroffenen 2.500 Unternehmen verpflichtet (Faktor 30).

Im TK-Bereich waren Investitionen von rund 600 Millionen Euro zur Erfüllung der Verpflichtungen aus § 113 TKG erforderlich, bei einem angenommenen Faktor 30 für die Gesamtwirtschaft (d.h. Mittlere und Großunternehmen) wären es somit ca. 18-20 Milliarden Euro oder rund 10% der jährlichen Sachinvestitionen der Gesamtwirtschaft.

Sämtliche Unternehmen auf eine derartige Zuordnung zu verpflichten dürfte auch gesamtwirtschaftlich kaum darstellbar sein (ca. 500 Milliarden Euro) und müsste analog der Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung zwingend mit einer Härtefallregelung und einem Kostenersatz verbunden werden. Wir verweisen diesbezüglich eindringlich auf die durchschnittlichen jährlichen Investitionsbudgets der Unternehmen als Relationsmaßstab



anhand derer die Kostenbelastung für die geplanten Verpflichtungen offensichtlich wird.

Als Fazit zeigt sich, dass eine Verpflichtung auf Daten außerhalb der aus eigenen Geschäftszwecken bereits erhobenen Daten und die damit verbundene Anschaffung von gesicherten Speichersystemen in jedem Fall zu vermeiden sein dürfte.

#### - Manuelles Verfahren

Die Investitionsaufwendungen für rein manuelle Auskünfte alleine bezogen auf in den Systemen der Unternehmen bereits gespeicherten Daten sind geringer, hier fallen neben den laufenden Kosten (siehe unter b) primär Kosten für Systeme zur Dokumentation und gesicherten Übertragung sowie organisatorische Kosten an, welche auch für kleine und kleinste Unternehmen tragbar sein dürften. Wir gehen hierbei von Investitionskosten von rund 1.000 Euro für kleinste, 2.000 Euro für kleine, 10.000 Euro für mittlere und 50.000 Euro für große Unternehmen aus (total ca. 3,8 Milliarden Euro).

### **b) Laufende Kosten**

Die laufenden Kosten sind ebenfalls stark von der rechtlichen Auskunftskonstellation und der Anzahl der betroffenen Unternehmen abhängig, hier gilt es primär zwei Fälle zu unterscheiden:

#### - Manuelle Beauskunftung

Der günstigste Fall stellt sich bei einer reinen Beauskunftung von echten Bestandsdaten im ausschließlich manuellen Verfahren ein, dies erneut unter der Annahme sehr geringer praktischer Anfragezahlen pro Unternehmen und einer Aufnahmegrenze von ca. 100.000 Kunden zur automatischen Beauskunftung.

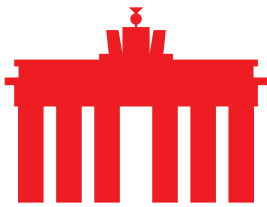
Beispielrechnung:

Wir legen Stundensätze nach Komplexität der unten genannten einzelnen Tätigkeiten pro Auskunftersuchen zu Grunde.

Enthalten sind Personal- und Sachaufwand für die Beantwortung eines Auskunftersuchens. Konkretisiert:

- Verteilung des Ersuchens im Unternehmen an Zuständigen (einfache Tätigkeit 30 €/h); 10 Minuten = 5 Euro;

- erste Bearbeitung mit Prüfung der Berechtigung bzw. Verifizierung des



ersuchenden Dienstes (anspruchsvolle Tätigkeit 50 €/h); 20 Minuten = 16,6 Euro

- Sachverhaltsermittlung im Unternehmen, bspw. Prüfung eigener Kunde / Vorliegen von Datensätzen, (einfache Tätigkeit 30 €/h); 10 Minuten = 5 Euro;

- etwaige Rückfragen, (Mittlere Tätigkeit 40 €/h; 5 Minuten = 2,5 Euro;

- Erstellung der Auskunft mit Formatierung Datensatz, bspw. maschinenlesbar, (mittlere Tätigkeit 40 €/h); 10 Minuten = 6,70 Euro;

In diesem Beispiel kämen wir bei 55 Minuten Bearbeitungszeit auf 35,80 Euro je Fall.

Nach Abzug der Mittleren und Großunternehmen (hier gehen wir von einer automatischen Beantwortung aus) verbleiben 2,211 Millionen kleine und kleinste Unternehmen, rechnerisch ist daher von einem Betrag in Höhe von ca. 79,15 Millionen Euro je Jahr auszugehen, sofern kleine und kleinste Unternehmen zu einem rein manuellen Auskunftsverfahren alleine für bereits regulär erhobene Daten verpflichtet werden.

Zu prüfen bliebe, ob diese Kosten evtl. durch Fallpauschalen analog der Aufwandsregelungen des TKG aufgefangen werden können bzw. sollten.

- Automatisiertes Verfahren

Bei einem automatisierten Verfahren liegt der Aufwand für den Betrieb eines geeigneten Systems derzeit bei mindestens 2400 €/Jahr je Unternehmen für eine gehostete SaaS-Lösung (vgl. § 112 TKG). Diese Summe macht das automatisierte Verfahren unwirtschaftlich für kleine und kleinste Unternehmen.

In diesem unteren Mindestbetrag von 2.400 Euro/Jahr sind enthalten die Personal- und Sachaufwand für die Beantwortung von Auskunftersuchen, konkret:

- Speichersystem bei einem Hostserver-Anbieter 150 €/Monat

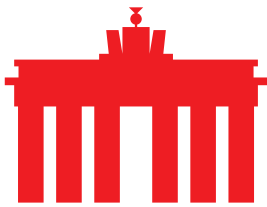
Kosten pauschaliert 50 €/Monat für nachfolgende Positionen:

- Verteilung des Ersuchens im Unternehmen

- erste Bearbeitung mit Prüfung der Berechtigung bzw. Verifizierung des ersuchenden Dienstes

- Sachverhaltsermittlung im Unternehmen (Eigener Kunde/Vorliegen von Datensätzen)





- etwaige Rückfragen
- Kontrolle der Auskünfte wie Formatierung der Datensätze, Übertragungen, Fehlerprotokolle etc.

Entsprechend höhere Kosten entstehen bei Entwicklung und Betrieb eines eigenen Systems oder einer komplexen Integration in die Bestandssysteme des Unternehmens, beispielsweise ist für Großunternehmen mit dediziertem Personaleinsatz ein Mehrfaches dieses Satzes anzunehmen.

Davon ausgehend, dass primär Mittlere und Großunternehmen unter die Regelung fallen werden und die vorgeschlagene Aufnahmeschwelle des Absatz 5 in § 15a-neu TMG von 100.000 Kunden aufrechterhalten wird, werden wie bereits im Investitionsbereich ausgeführt ca. 74.000 Unternehmen von einer derartigen Regelung betroffen.

Im Schnitt erfolgen heute im TK-Bereich ca. 14 Millionen. Anfragen/Jahr, im automatisierten Verfahren, d.h. rund 19.000 Anfragen pro am KDAV Verfahren Teilnehmenden Unternehmen. Auf die Gesamtwirtschaft gerechnet werden diesseits folglich ca. 1,4 Milliarden Anfragen je Jahr erwartet.

Der Verfassungsschutz alleine ist beispielsweise mit 750.000 Anfragen im KDAV-Verfahren vertreten, d.h. rund 1.000 Anfragen pro Jahr/Unternehmen.

In analoger Anwendung wird insofern ein Volumen von rund 75 Millionen Anfragen/Jahr alleine aus dem Bereich des Verfassungsschutzes im automatisierten Verfahren für die Gesamtwirtschaft (mittlere und große Unternehmen) erwartet.

Werden als untere Grenzkosten 2.400 €/Jahr für einen Betrieb im automatisierten Verfahren angenommen entstehen Kosten von mindesten 180 Millionen EUR/Jahr, diese werden in der Praxis jedoch deutlich überschritten und dürften konservativ geschätzt bei rund 250 Millionen Euro liegen.

Auch dies gilt allerdings nur, wenn man zu Grunde legt, dass es sich um Daten handelt, die zu Unternehmenszwecken grundsätzlich bereits gespeichert werden.

Im Falle der Verpflichtung zur Anschaffung von Systemen analog der Vorratsdatenspeicherung werden die Kosten für den laufenden Betrieb der Speicher- und Erfassungssysteme, welche neben den Kosten der



Auskunftssysteme anfallen und diese bei weitem übersteigen, auf die Gesamtwirtschaft gerechnet im unteren zweistelligen Milliardenbereich je Jahr anzusiedeln sein.