



Bundeskriminalamt

POSTANSCHRIFT Postfach 440660, 12006 Berlin
- nur per E-Mail -

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Innenausschuss
A-Drs. 18(4)601 E

Innenausschuss

Eingang mit 1 Anl. am 22.06.2016 (4218)

1. Vors. m.d.B. um
Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschlag
an Abg. BE, Obl. Saks.

an _____ Der Präsident

3. Wv *Adrs*

4. z.d.A. (alphab.-Gesetz- BMI) HAUSANSCHRIFT Am Treptower Park 5-8, 12435 Berlin

TEL +49 (0)611 55-12317

FAX +49 (0)611 55-13515

Aug 2016

DATUM 21.06.2016

Sehr geehrte Abgeordnete,

im Nachgang zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 20.06.2016 übersende ich Ihnen hiermit meine Stellungnahme als Sachverständiger.

1.

Artikel 9 des Gesetzentwurfs: Änderung des § 111 Telekommunikationsgesetz (TKG) – Einführung einer Identifikationspflicht bei Prepaid-Nutzern

Die weit verbreitete anonyme Nutzung von Prepaid-Karten stellt ein erhebliches Sicherheitsrisiko bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten dar. Dies gilt insbesondere auch im Bereich des Terrorismus; das grundsätzliche Problem der Ermittler wegen der häufigen Anonymität der Kunden beim Kauf einer Prepaid-Karte trifft aber letztlich alle Phänomenbereiche, sei es eben Terrorismus wie sonstige Kapitaldelikte, Cybercrime, Wirtschafts- oder Betäubungskriminalität, Eigentums- oder Vermögensdelikte. Der Befund, dass mittels einer polizeilich bekannten Rufnummer durch eine Anfrage beim Provider der Anschlussinhaber oftmals nicht ermittelt werden kann und der Polizei so weitere Ermittlungsansätze verloren gehen, ist immer derselbe und trifft Ermittlungen des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und der Länder gleichermaßen.

Insofern sieht das BKA die geplante Einführung der Verifizierungspflicht beim Kauf einer Prepaidkarte als erhebliche Verbesserung für die Ermittler an.

Zur Identifizierung des tatsächlichen Anschlussinhabers bzw. Nutzers eines konkreten Mobilfunkanschlusses müssen zeitaufwändige und regelmäßig eingriffsintensive verdeckte Ermittlungsmaßnahmen (wie Erhebung von Verkehrsdaten, TKÜ-Maßnahmen, Observationsmaßnahmen) durchgeführt werden, mit denen erheblich in die Grundrechte – auch unbeteiligter Dritter – eingegriffen werden muss, obgleich die eigentliche Maßnahme (Identifizierung des Karteninhabers) in Form der gesetzlich geregelten Anschlussinhaberfeststellung als solche einen nur geringfügigen Eingriff darstellt (§§ 112, 113 TKG, § 100j StPO). Für die polizeiliche Ermittlungsarbeit ist es aber notwendig, Beschuldigte/Verdächtige bzw. Polizeipflichtige (z.B. Störer i.S.d. Polizeirechts) sowie potentielle Zeugen zu identifizieren, um zielgerichtet Straftaten aufzuklären und Gefahren abzuwehren.

Das hier in Rede stehende Problem der polizeilichen Praxis ist dem Bundeskriminalamt nicht nur selbst seit Jahren bekannt, sondern auch durchgängig von den Kolleginnen und Kollegen aus den Ländern berichtet worden: Dies zeigt z.B. auch das Ergebnis einer Sondererhebung der im BKA angesiedelten „Rechtstatsachensammel- und Auswertestelle“ (RETASAST) zum Thema „Speicherung von Kundendaten bei Prepaid-Karten“ aus dem Jahr 2009. Sie stellt die beschriebene Problemlage aus den Zulieferungen der Polizeien von Bund und Ländern dar: Demnach wurden in einem Zeitraum von 3 Monaten bei rund 1.900 der 2.659 gemeldeten Fälle belastbar dargelegt, dass die polizeiliche Ermittlung des Täters durch fehlerhafte oder unterlassene Erhebung bzw. Speicherung von Bestandsdaten in verschiedensten Deliktsbereichen behindert wurde. Wenngleich aktuellere Zahlen nicht vorliegen, nimmt die polizeiliche Praxis diesen negativen Befund nach wie vor uneingeschränkt wahr.

Nachteile für die polizeiliche Praxis, die durch die missbräuchliche Nutzung von Prepaid-Karten entstehen, treten etwa im Zusammenhang mit der Identifikation im Rahmen von Telekommunikationsüberwachungen auf. Beschuldigte nutzen sogenannte „Wegwerfanschlüsse“, d. h. nicht registrierte bzw. mit Falsch-Personalien registrierte Prepaid-Mobilfunknummern, welche sie regelmäßig wechseln, um ihre Identität sowie ihre Aktivitäten verborgen zu halten. Die fehlende Möglichkeit der Identifikation verdächtiger Kommunikationsteilnehmer zieht sodann weitere erhebliche Nachteile nach sich, die sich sowohl auf verdeckte als auch auf offene kriminalpolizeiliche Maßnahmen erstrecken.

Auch ist nicht auszuschließen, dass Unbeteiligte, deren Daten von den Tätern bei der Angabe als Kundendatum missbraucht wurden, zwangsläufig (zunächst) in den Kreis der Ermittlungen geraten; dies könnte nun durch eine gesicherte Datenbasis von Kundendaten weitgehender ausgeschlossen werden.

Besonders deutlich wird der Bedarf an einer Identifikationspflicht durch ein aktuelles praktisches Beispiel des Bundeskriminalamts:

In einem Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung gem. §§ 129 a,b StGB war aus einer aufgrund einer richterlichen Anordnung laufenden TKÜ-Maßnahme erkennbar, dass der Tatverdächtige, ein Funktionsträger einer terroristischen Vereinigung, ausschließlich Prepaidkarten von nicht existenten Personen verwendet. Diese Verschleierung der Identität gehört letztlich zum konspirativen modus operandi der Gruppierung.

In diesem Ermittlungsverfahren wurden mehrere weitere Rufnummern festgestellt, deren Anschlussinhaber nachweislich nicht existieren. Die tatsächlichen Nutzer konnten nur mit Hilfe anderer polizeilicher Maßnahmen (z. B. Observation oder sog. IMSI-Catcher) zugeordnet werden. So wurden die Ermittlungen nennenswert erschwert und verzögert. Das Defizit bei der Identifizierung der Nutzer allein auf Grund fehlender Ermittlungsansätze mittels Anschlussinhaberfeststellung musste somit durch ressourcen- und vor allem auch deutlich eingriffsintensivere Maßnahmen ausgeglichen werden konnte.

Weitere Beispiele aus dem BKA:

In einem Ermittlungsverfahren im Bereich Cybercrime wegen des Verdachts der gewerbsmäßigen Fälschung beweisheblicher Daten und des banden- / gewerbsmäßigen Handeltreibens mit Betäubungsmitteln konnte ein Hauptbeschuldigter seit 2015 wegen Gebrauchs einer Prepaid-Karte mit Falschpersonalie nicht identifiziert werden.

Ein weiteres Ermittlungsverfahren richtete sich gegen eine chinesisch-deutsche Gruppierung von Beschuldigten, die im Verdacht stand, weibliche chinesische Staatsangehörige gewerbs- und bandenmäßig nach Deutschland eingeschleust zu haben, um sie hier illegal der Prostitution zuzuführen. Im Verfahren wurden 47 Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung durchgeführt. Bei 33 überwachten Rufnummern wurden die Personalien/Daten der Anschlussinhaber falsch vom Provider erfasst, ohne eine eingriffsintensive TKÜ-Maßnahme wäre eine Identifizierung des Nutzers nur anhand der Rufnummer nicht möglich gewesen.

Die Daten der Anschlussinhaberfeststellungen stellen vor allem in einem frühen Stadium der Ermittlungen im Zuge der Auswertung von Verbindungsdaten eine wesentliche Quelle für die Bewertung einer Rufnummer als „relevant“ oder „nicht relevant“ für das Verfahren dar. Es ist daher sicherzustellen, dass die Telekommunikationsanbieter ihrer Pflicht nachkommen und die Daten ihrer Kunden zutreffend erheben.

Telekommunikationsanbieter sind nach dem Wortlaut der Norm bereits jetzt nach § 111 Abs. 1 S. 1 TKG verpflichtet, bestimmte Daten ihrer Kunden – insbesondere Name, Anschrift und Geburtsdatum – zu erheben und zu speichern (sog. Bestandsdaten). Es hat sich aber gezeigt, dass der Datenerhebungspflicht nicht im gebotenen Umfang nachgekommen wird bzw. Angaben der Kunden von den Telekommunikationsanbietern nicht verifiziert werden. Im Rahmen von Auskunftsverfahren nach §§ 112, 113 TKG stellen die Behörden (etwa *Zusammenstellung der BNetzA zur Qualität der Stammdaten der Provider bezogen auf Prepaid-*

SEITE 4 VON 5 *Mobilfunkanschlüsse*) vielfach fiktive Angaben (z. B. „Donald Duck“ als Anschlussinhaber) oder missbräuchlich verwendete Identitäten (z.B. aus Telefonbüchern übernommen) fest. Regelmäßig können schwere Straftaten allein deshalb nicht aufgeklärt werden, Ermittlungen laufen ins Leere. Darüber hinaus können Unschuldige, deren Daten von Kriminellen missbräuchlich verwendet werden, in den Fokus strafrechtlicher Ermittlungen gelangen.

Zukünftig sollen die Anbieter verpflichtet werden, stets ein gültiges Identitätsdokument vor Freischaltung der Prepaid-Karte zur Verifikation zu verlangen. Grundsätzlich können alle amtlichen Identitätsdokumente für die Freischaltung genutzt werden. Darunter fallen insbesondere deutsche und ausländische Personalausweise und Reisepässe, sowie Aufenthaltstitel und Ersatzpapiere für Flüchtlinge, wie etwa der Ankunftsnachweis oder die Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber. Deshalb können auch zukünftig alle Personengruppen, also insbesondere auch Touristen, Asylbewerber und Flüchtlinge, weiterhin problemlos Prepaid -Karten erwerben. Niemand wird durch die neue Regelung von der Mobilfunk-Nutzung ausgeschlossen.

Bestehende Geschäftsmodelle der Telekommunikationsunternehmen bleiben unberührt. Auch zukünftig wird es möglich sein, in Supermärkten, Tankstellen oder Kiosken sowie online Prepaid-Karten zu erwerben und freizuschalten. Das Verfahren zur Identifizierung ist technikoffen gestaltet. Die Vorlage des Ausweises bei Kauf ist daher nur eine von mehreren Möglichkeiten (Denkbar sind weitere Verfahren wie Post Ident etc.) Alle weiteren zulässigen Verfahren werden sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes und nach Anhörung der betroffenen Kreise von der Bundesnetzagentur festgelegt und veröffentlicht.

Die nach § 111 Abs. 1 TKG zu erhebenden Daten – also insbesondere Name, Anschrift und Geburtsdatum – werden anhand des Identitätsdokuments überprüft, soweit sie im Dokument enthalten sind. Um einen Nachweis über die Identifizierung zu erhalten, werden darüber hinaus Angaben zu Art, Nummer und ausstellender Stelle des vorgelegten Identitätsdokuments erfasst.

In dem Identitätsdokument enthaltene, aber nach § 111 Abs. 1 TKG nicht zu speichernde Daten (z.B. Augenfarbe, Körpergröße etc.) werden selbstverständlich nicht erfasst.

Überlegungen, die Identifikationspflicht aus § 111 Abs. 1 S. 3 TKG-E für alle Mobilfunkdienste – auch sog. Postpaid-Angebote – verpflichtend einzuführen, sind aus polizeilicher Sicht grundsätzlich nachvollziehbar. Auch hier könnten Straftäter anonym in Besitz von Mobilfunkkarten gelangen.

Es ist jedoch anzumerken, dass dem Bundeskriminalamt die o.g. Erkenntnisse zur schlechten Qualität der Bestandsdaten bislang nur im Prepaid-Bereich vorliegen. Eine Regulierung ist in diesem Bereich aus polizeilicher Sicht deshalb nicht erforderlich.

Sollte sich infolge der Verifikationspflicht bei Prepaid-Mobilfunkdiensten allerdings die Datenqualität im Postpaid-Bereich – etwa durch neue Geschäftsmodelle - verschlechtern, wäre zu erwägen, die Regelung dann auszuweiten.

2.

Artikel 1 und 7 des Gesetzesentwurfs: Änderung des § 9a des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) – Anhebung der Höchstdauer von gemeinsamen Projektdateien

Die anerkannt dringend erforderlichen Projektdateien stellen ein wichtiges Instrument bei der gemeinsam zwischen Polizei und Nachrichtendiensten geleisteten Bekämpfung des internationalen Terrorismus dar. Die Dateien erlauben es, Informationen von Polizei und Verfassungsschutz zu einem relevanten Phänomen zu bündeln und somit einen Gesamtüberblick über das Personenpotential zu erlangen.

Gemeinsame Projektdateien werden nicht häufig eingerichtet, bestehen aber stets über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Um Relevanz und Tendenzen abschätzen zu können, ist es erforderlich, das Personenpotential über einen längeren Zeitraum zu analysieren. Eine Fristverlängerung bedeutet dabei stets einen hohen administrativen Aufwand. Die Möglichkeit der ersten Verlängerung um zwei Jahre (statt bisher ein Jahr) halbiert diesen Aufwand. Erst wenn im zweiten Zug um noch ein weiteres, dann fünftes Jahr, verlängert werden muss, ist der Beantragungsaufwand erneut erforderlich. Hier ist eine deutliche Entlastung zu erwarten.

Ferner ist es auch rechtlich zwingend, die bereichsspezifischen Vorschriften derjenigen Behörden, die die Projektdateien nutzen, kongruent zu halten, so dass mit der ebenfalls in diesem Gesetzesentwurf vorgesehenen gleichlautenden Änderung des § 22a Abs.4 S.2 BVerfSchG ein Gleichlauf mit § 9a BKAG bez. der Fristenregelung angezeigt ist.

gez. Holger Münch

Beglaubigt:
Harmsen, KOK
21.06.2016