

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Manuel Höferlin, Stephan Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/25496 –**

Praxis der Speicherung von Verkehrsdaten durch Telekommunikationsdiensteanbieter

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in einem Urteil vom 6. Oktober 2020 zur Sammlung und Speicherung von Telekommunikationsdaten in Frankreich, Belgien und dem Vereinigten Königreich entschieden, dass das anlasslose und massenhafte Sammeln von Kommunikations- und Standortdaten von Nutzerinnen und Nutzern eines Telekommunikationsdienstes nicht mit der Grundrechtecharta der EU vereinbar ist. Infolge der Entscheidung sowie angesichts mehrerer anhängiger Verfahren zur deutschen „Vorratsdatenspeicherung“ vor dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht (vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-c62317-vorratsdatenspeicherung-internet-telefon-eu-staaten-sicherheit-terrorismus-datenschutz-speichern-deutschland-kinderpornographie/>; letzter Abruf: 1. Dezember 2020) stellen sich verschiedene Fragen zur aktuellen Speicherpraxis von Verkehrsdaten durch Telekommunikationsanbieter in Deutschland.

Die Nutzung von Verkehrsdaten erlaubt auch ohne Wissen über den Inhalt von Telekommunikation Rückschlüsse auf die Gestaltung der privaten Lebensführung der Bürgerinnen und Bürger. Eine unrechtmäßige Speicherung oder missbräuchliche Verwendung gespeicherter Verkehrsdaten ist geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in Informations- und Kommunikationstechnologie sowie in den wirksamen Schutz ihrer Grundrechte zu beeinträchtigen. Für die Anbieter von Telekommunikationsdiensten und für andere Unternehmen ergeben sich im Zusammenhang mit einer Speicherung von Verkehrsdaten sowie mit einem möglichen Missbrauch auch wirtschaftliche Herausforderungen bzw. Gefahren. Der Gesetzgeber hat dieses Risiko erkannt und in den §§ 95 bis 98 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) festgelegt, dass Diensteanbieter keine Daten ihrer Kunden erheben und verwenden dürfen, es sei denn, das Gesetz räumt ihnen eine Befugnis hierzu ein.

Die vom Gesetz eingeräumten Speicherbefugnisse sind sehr eng ausgestaltet, um der Sensibilität der Daten Rechnung zu tragen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie die Bundesnetzagentur (BNetzA) haben in Zusammenarbeit mit den Telekommunikationsanbietern zu Übersichtszwecken und zur einheitlichen Auslegung der rechtlichen Grundlagen des TKG einen Leitfaden zur datenschutzgerechten Speicherung

von Verkehrsdaten erstellt (https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Anbieterpflichten/Datenschutz/LeitfadenVerkehrsdatenspeicherung.pdf;jsessionid=8716990DAC3C8FFAA920E29969060DB3?__blob=publicationFile&v=2; letzter Abruf: 1. Dezember 2020.).

Die rechtlichen Möglichkeiten zur Speicherung von dynamischen IP-Adressen durch die Telekommunikationsanbieter werden durch das TKG eng begrenzt. Außer zur Erkennung, Eingrenzung und Beseitigung von Störungen sowie zur Aufdeckung von Missbrauch ist eine Speicherung bei sogenannten echten Flatrateverträgen nach § 100 TKG nicht zulässig. Diese Speicherfrist beträgt sieben Tage, unabhängig davon, ob von einer Störung oder einem Missbrauch auszugehen ist (vgl. BGH, Urteil vom 13. Januar 2011, Az: III ZR 146/10). Bei Volumenverträgen und solchen mit Drosselung ist eine Speicherung zu Abrechnungszwecken bis zu drei Monate nach Rechnungsversand möglich. Dies dürfte einen Großteil der Mobilfunktarife betreffen. Aus § 100 TKG ergeben sich dabei auch umfassende Unterrichtungspflichten der Diensteanbieter gegenüber der Bundesnetzagentur.

Eine über diese Fristen hinausgehende Speicherung ist unzulässig und kann strafrechtliche Konsequenzen haben. Dennoch scheinen Betreiber in einigem Umfang eine „freiwillige Vorratsdatenspeicherung“ durchzuführen (vgl. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Anzeige-erstattet-Provider-speichern-IP-Adressen-bis-zu-drei-Monate-4263124.html>, letzter Abruf 25. November 2020; <https://www.spiegel.de/politik/so-lange-werden-ihre-kommunikationsdaten-wirklich-gespeichert-a-00000000-0002-0001-0000-000167380422>, letzter Abruf: 2. Dezember 2020). Sicherheitsbehörden wie die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt nutzen diese Speicherung dynamischer IP-Adressen durch die Diensteanbieter, um bei Ermittlungen festgestellte IP-Adressen Verdachtspersonen zuordnen zu können.

1. Wann hat die Bundesnetzagentur zuletzt die Praxis der Telekommunikationsanbieter zur Speicherung von Verkehrsdaten gemäß §§ 96 ff. TKG abgefragt?

Wie lautet das Ergebnis dieser Abfrage?

In welchen Abständen fragt die BNetzA die Speicherpraxis der Telekommunikationsdiensteanbieter zur Speicherung von Verkehrsdaten gemäß §§ 96 ff. TKG ab?

Die Bundesnetzagentur führt keine regelmäßige Abfrage der Speicherpraxis der Telekommunikationsdiensteanbieter durch. Es liegt ihr dazu auch keine Auswertung vor.

Im Übrigen obliegt die Kontrolle im Hinblick auf die Speicherung von Verkehrsdaten durch Telekommunikationsdiensteanbieter nach § 115 Abs. 4 Satz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).

2. Welche Rechtsauffassung vertritt die Bundesregierung gegenüber den Anbietern von Telekommunikationsleistungen hinsichtlich einer Speicherung von Verkehrsdaten nach § 100 Absatz 1 und Absatz 3 TKG?
 - a) Wann hat die Bundesnetzagentur zuletzt die Praxis der Telekommunikationsanbieter zur Speicherung von Verkehrsdaten gemäß § 100 Absatz 1 und Absatz 3 TKG abgefragt?
Wie lautet das Ergebnis dieser Abfrage?
 - b) In welchen Abständen fragt die BNetzA die Speicherpraxis der Telekommunikationsdiensteanbieter zur Speicherung von Verkehrsdaten gemäß § 100 Absatz 1 und Absatz 3 TKG ab?

Zu den rechtlichen Anforderungen an die Speicherung von Verkehrsdaten besteht ein gemeinsamer Leitfaden des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und der Bundesnetzagentur für eine datenschutzgerechte Speicherung von Verkehrsdaten. Der Leitfaden ist abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Anbieterpflichten/Datenschutz/LeitfadenVerkehrsdatenspeicherung.pdf.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf die Antwort zu Frage 1.

3. Wie viele und welche Diensteanbieter speichern nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit Verkehrsdaten nach § 100 Absatz 1 und Absatz 3 TKG (bitte jeweils nach Diensteanbieter und Speicherung nach § 100 Absatz 1 TKG bzw. § 100 Absatz 3 TKG aufschlüsseln)?
 - a) Wie lange beträgt hierbei die durchschnittliche Speicherdauer je Anbieter (bitte jeweils nach Diensteanbieter und Speicherung nach § 100 Absatz 1 TKG bzw. § 100 Absatz 3 TKG aufschlüsseln)?
 - b) Welche Verkehrsdaten werden in diesem Zusammenhang genau gespeichert?
Werden auch dynamische IP-Adressen gespeichert (bitte jeweils nach Diensteanbieter und Speicherung nach § 100 Absatz 1 TKG bzw. § 100 Absatz 3 TKG aufschlüsseln)?
 - c) Wie viele Anschlussinhaberinnen und Anschlussinhaber sind hiervon betroffen (bitte jeweils nach Diensteanbieter und Speicherung nach § 100 Absatz 1 TKG bzw. § 100 Absatz 3 TKG aufschlüsseln)?
 - d) Wie lange werden Verkehrsdaten durch die Diensteanbieter längstens gespeichert (bitte jeweils nach Diensteanbieter und Speicherung nach § 100 Absatz 1 TKG bzw. § 100 Absatz 3 TKG aufschlüsseln)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

4. Wie viele und welche Diensteanbieter speichern nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit Verkehrsdaten nach § 97 Absatz 3 Satz 2 TKG (bitte jeweils nach Diensteanbieter aufschlüsseln)?
 - a) Wie lange beträgt hierbei die durchschnittliche Speicherdauer je Anbieter (bitte jeweils nach Diensteanbieter aufschlüsseln)?
 - b) Welche Verkehrsdaten werden in diesem Zusammenhang genau gespeichert?
Werden auch dynamische IP-Adressen gespeichert (bitte jeweils nach Diensteanbieter aufschlüsseln)?
 - c) Wie viele Anschlussinhaberinnen und Anschlussinhaber sind hiervon betroffen (bitte jeweils nach Diensteanbieter aufschlüsseln)?
 - d) Wie lang werden Verkehrsdaten durch die Diensteanbieter längstens gespeichert (bitte jeweils nach Diensteanbieter aufschlüsseln)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

5. Welche Bundesbehörden fragen Verkehrsdaten bei den Diensteanbietern ab (bitte nach Behörde, dynamischen IP-Adressen und sonstigen Verkehrsdaten aufschlüsseln)?
 - a) Wie viele Abfragen von Verkehrsdaten haben Bundesbehörden in den letzten fünf Jahren an Diensteanbieter gerichtet (bitte nach Behörde, dynamischen IP-Adressen und sonstigen Verkehrsdaten sowie Jahr aufschlüsseln)?
 - b) Welche Daten haben Diensteanbieter den abfragenden Behörden insoweit zur Verfügung gestellt?
 - c) Wie lange waren durch die Diensteanbieter zur Verfügung gestellte Daten zum Zeitpunkt der Verfügbarmachung bei den Diensteanbietern durchschnittlich bereits gespeichert?

Auf Seiten der Bundesbehörden können das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst, der Militärische Abschirmdienst, die Bundespolizei und der Zollfahndungsdienst Verkehrsdaten abfragen.

Der Bundesregierung liegen keine statistischen Daten zur Beantwortung der Fragen 5a bis 5c vor.

Im Hinblick auf die Auskünfte über Verkehrsdaten gemäß der Strafprozessordnung (StPO) verweist die Bundesregierung auf die Jahresübersichten des Bundesamtes für Justiz zu Maßnahmen nach § 100 g StPO (<https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Telekommunikation/Telekommunikationsueberwachung.html>). Aus diesen Berichten geht jeweils die Anzahl der erlassenen Beschlüsse, aufgegliedert nach Rechtsgrundlagen (§ 100g Absatz 1 bis 3 StPO) und untergliedert in Erst- und Verlängerungsanordnung, hervor. Dabei sind Mehrfachnennungen möglich. Dort nicht erfasst werden Informationen über die Art und Anzahl der abgefragten Verkehrsdaten. Es ist darauf hinzuweisen, dass darüber hinaus auch im Rahmen der Umsetzung von Beschlüssen nach § 100a StPO Verkehrsdaten durch die Diensteanbieter ohne gesonderte Abfrage mitübermittelt werden.

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) führt keine eigenen Abfragen von Verkehrsdaten bei den Diensteanbietern durch. Die auf seinen Antrag hin vom Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs gemäß § 100g StPO erlassenen Beschlüsse werden an die mit den Ermittlungen beauftragten Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie den mit den Ermittlungen beauf-

tragten Zollbehörden zur Umsetzung übersandt. Die Diensteanbieter übermitteln die Daten wiederum an diese Polizei- und Zollbehörden.

Für die Jahre 2016 bis 2019 wurde auf Antrag des GBA die folgende Anzahl von Abfragen gestellt:

2016 insgesamt: 1 029, davon 776 Erst- und 253 Verlängerungsanordnungen,

2017 insgesamt: 1 058, davon 859 Erst- und 199 Verlängerungsanordnungen,

2018 insgesamt: 820, davon 668 Erst- und 152 Verlängerungsanordnungen,

2019 insgesamt: 1 001, davon 779 Erst- und 222 Verlängerungsanordnungen.

Statistiken für das Jahr 2020 liegen noch nicht vollständig vor. Im Jahr 2020 wurden bislang in 568 Fällen Verkehrsdaten gemäß § 100 Absatz 1, 2 und/oder 3 StPO erhoben.

Für die Jahre 2016 bis 2019 wird hinsichtlich des Alters der abgefragten Verkehrsdaten zum Zeitpunkt der Verfügbarmachung durch die Diensteanbieter auf die vorgenannten Jahresübersichten zu Maßnahmen nach § 100a StPO und § 100 g StPO in den Jahren 2016 bis 2019 verwiesen. Für das Jahr 2020 wird die Jahresübersicht derzeit noch erstellt. Die bislang vorliegenden Zahlen sind noch nicht vollständig. Die abgefragten Verkehrsdaten waren vor ihrer Verfügbarmachung je nach Diensteanbieter am häufigsten sechs bis zwölf Monate oder länger bei den Diensteanbietern gespeichert. Schwerpunktmäßig wurden nur künftig anfallende Verkehrsdaten bei den Diensteanbietern abgefragt.

6. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Diensteanbieter die im TKG festgeschriebenen und durch den BfDI und die Bundesnetzagentur mit Blick auch die Rechtsprechung ausgestalteten Speicherfristen nicht überschreiten?

Die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen im Bereich der Telekommunikation obliegt nach § 115 Abs. 4 TKG dem oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit als unabhängiger Aufsichtsbehörde, die Verstöße gegebenenfalls bei der Bundesnetzagentur beanstandet und nach pflichtgemäßem Ermessen weitere Ergebnisse ihrer Kontrolle übermittelt. Die Bundesnetzagentur leitet nach eigener Prüfung daraufhin ggf. (Verwaltungs-)Verfahren nach § 115 TKG ein, um die Einhaltung der Speicherfristen sicherzustellen, oder sanktioniert ggf. Verstöße nach § 149 TKG. Bei der Einführung grundsätzlich neuer Geschäftsmodelle bieten beide Behörden im Einzelfall eine aufsichtsrechtliche Einschätzung bzw. Beratung an.

7. Welche Sanktionen sprechen Bundesbehörden insoweit bei einer Überschreitung der Speicherfristen aus?

Zu welchen Sanktionierungen wegen Speicherfristenüberschreitung ist es in den letzten fünf Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung gekommen (bitte nach Jahr und Dauer der Überschreitung aufschlüsseln)?

Die Bundesnetzagentur kann im Falle der in § 149 Abs. 1 TKG genannten Verstöße gegen Speicherfristen Bußgeldverfahren führen. Zu solchen ist es in den letzten fünf Jahren nicht gekommen.

8. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Aufklärungsquote von Straftaten, bei denen im Rahmen der Ermittlungen dynamische IP-Adressen einziger Anhaltspunkt für die Identifizierung von Verdächtigen oder Beschuldigten sind (bitte nach Straftatbeständen sowie nach Bundesland aufschlüsseln)?
- a) Wer stellt bei solchen Ermittlungen im Regelfall die dynamischen IP-Adressen zur Verfügung, die für die Ermittlungen herangezogen werden?
- b) In wie vielen Fällen konnte nach Kenntnis der Bundesregierung ein Beschuldigter oder Verdächtiger nicht ermittelt werden, weil die Daten zur Zuordnung dynamischer IP-Adressen nach Fristablauf von den Diensteanbietern gelöscht wurden?
Bei wie vielen Fällen gelang dies auch nach Löschung noch?
- c) In wie vielen Fällen konnte nach Kenntnis der Bundesregierung ein Beschuldigter oder Verdächtiger nicht ermittelt werden, weil die Daten zur Zuordnung dynamischer IP-Adressen noch vor Fristablauf von sieben Tagen von den Diensteanbietern gelöscht wurden?
Bei wie vielen Fällen gelang dies auch nach Löschung noch?
- d) In wie vielen Fällen konnte nach Kenntnis der Bundesregierung ein Beschuldigter oder Verdächtiger ermittelt werden, weil die Daten zur Zuordnung dynamischer IP-Adressen noch vor Fristablauf von Diensteanbietern zur Verfügung gestellt wurden?

Zur Beantwortung der Frage 8 a-d liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Lediglich im Bereich der Bekämpfung von Kinderpornografie lassen sich Aussagen dazu machen. Eine Vielzahl der Hinweise auf Kinderpornografie wird vom US-amerikanischen National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) an das Bundeskriminalamt (BKA) übermittelt. Im Jahr 2019 gingen rund 62.000 Hinweise auf Kinderpornografie bzw. Missbrauchsabildungen im Netz, die Deutschlandbezüge aufwiesen, beim BKA ein (2018: 70.000 Hinweise). Aus den 62.000 Hinweisen ergaben sich 21.600 Fälle, die im BKA mit dem Ziel bearbeitet wurden, Ermittlungsverfahren einzuleiten. Bei jedem zehnten Fall (2.100 Fälle) war die mitgelieferte IP-Adresse – als einziger Ermittlungsansatz – nicht abfragbar (2018: 4.000 Fälle), da die dazu gehörenden Nutzerdaten den Providern nicht mehr vorlagen, weil diese die (wegen des anhängigen EuGH-Verfahrens nicht sanktionierten) Regelungen zu den gesetzlichen Mindestspeicherfristen nicht umsetzen. Weiterführende polizeiliche Ermittlungen waren deshalb in diesen Fällen nicht möglich.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Speicherdauer von dynamischen IP-Adressen durch die Diensteanbieter mit Blick auf die Strafverfolgung?

IP-Adressen werden durch Telekommunikationsdiensteanbieter in der Regel nur noch sehr kurz (sieben Tage), oftmals auch gar nicht mehr zu Geschäftszwecken gespeichert.

Da Hinweise auf relevante IP-Adressen bei den Strafverfolgungsbehörden häufig erst sehr viel später eingehen, laufen Auskunftersuchen zu Zwecken der Strafverfolgung in zahlreichen Fällen ins Leere.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.