

14.11.2011

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 1162 vom 26. September 2011
der Abgeordneten Anna Conrads DIE LINKE
Drucksache 15/2905

Funkzellenauswertung (FZA) und Versenden „Stiller SMS“ zur Kriminalitätsbekämpfung

Der Minister für Inneres und Kommunales hat die Kleine Anfrage 1162 mit Schreiben vom 11. November 2011 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Justizminister beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Der massive zivile Widerstand gegen die Nazi-Demonstrationen im Februar 2011 in Dresden wurde von der sächsischen Polizei mit dem massiven Einsatz bis dahin wenig bekannter Maßnahmen zum Eingriff in die telekommunikative Privatsphäre beantwortet. Deutlich wurde, dass – wie zuvor nur von autokratischen Regimes, wie dem Iran oder Tunesien, bekannt – auch die deutsche Polizei Standortdaten von Mobiltelefonen (Funkzellenabfrage, FZA) zur Handhabung politischer Proteste nutzen.

Um die nach § 100 g Strafprozessordnung gesetzten Anforderungen an die Anordnung einer Funkzellenabfrage zu entsprechen, wonach diese nur zur Aufklärung von Straftaten von erheblicher Bedeutung genutzt werden darf, hatte das Land Sachsen für die Vorbereitung der Demonstrationen eine kriminelle Vereinigung konstruiert. Mittlerweile wurde offenkundig, dass auch sogenannte "stille SMS" versandt wurden, um die Nummern naher Telefone zu ermitteln und diese dann weiteren polizeilichen Maßnahmen zu unterwerfen. Nach Berichten der Tageszeitung taz haben Innenbehörden sogar Gespräche mitgehört.

Eingriffe in die telekommunikative Privatsphäre nach § 100 StPO müssen nicht gesondert statistisch erfasst werden. Bundes- wie Länderbehörden müssen daher auch Parlamentarier/-innen keine Rechenschaft über Dimensionen der Maßnahmen ablegen. Die Einhaltung der Voraussetzungen für FZA kann also nicht überprüft werden. Ebenso bleibt im Dunkeln,

Datum des Originals: 11.11.2011/Ausgegeben: 17.11.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

ob zuvor andere Maßnahmen ergriffen wurden, nach deren Erfolglosigkeit eine FZA angeordnet wurde. Da die Polizei über keine eigene Anordnungscompetenz verfügt, werden einfache Amtsgerichte oder in Eilfällen die Staatsanwaltschaft bemüht.

Es stellt sich also die Frage, wie oft das Ermittlungsinstrument in Nordrhein-Westfalen bisher in Anspruch genommen wurde. Die Landesregierung muss hierfür jegliche Information offenlegen, die es Abgeordneten und der Öffentlichkeit ermöglicht, einen Einblick in die Häufigkeit wie auch Verfahrensweise bei FZA zu bekommen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordern indes eine Anhebung bzw. Präzisierung der Eingriffsschwelle für die Funkzellenabfrage.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Aufklärung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, wie beispielsweise die Verfolgung von schwerer und Organisierter Kriminalität, hat für die Landesregierung hohe Priorität. Hierzu erfolgen unter Beachtung der rechtlichen Voraussetzungen verschiedene Maßnahmen. So setzt die nordrhein-westfälische Polizei auch richterlich angeordnete Maßnahmen wie die Funkzellenauswertung und das Versenden von Ortungsimpulsen (sog. stille SMS) ein. Dabei sind die Funkzellenauswertung und das Versenden von Ortungsimpulsen zwei rechtlich wie technisch unterschiedliche Maßnahmen.

Die Funkzellenauswertung ist eine richterlich angeordnete Maßnahme, die Auskunft über gespeicherte Verkehrsdaten in einer Mobilfunkzelle der Mobilfunknetzbetreiber gibt. Diese Verkehrsdaten umfassen die Aufzeichnung der Netzbetreiber, welche Mobilfunkendgeräte in dieser Zelle im ermittlungsrelevanten Zeitraum eingebucht waren. Von den Netzbetreibern werden dabei nur aktiv gewordene (z. B. durch Telefonate, SMS) Endgeräte erfasst. Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.2010 zu Mindestspeicherfristen sowie der immer noch fehlenden bundesgesetzlichen Umsetzung der europäischen Richtlinie 2006/24/EG sind diesbezügliche Daten bei den Netzbetreibern retrograd jedoch nur noch in einem begrenzten Umfang vorhanden.

Mit der richterlich angeordneten Maßnahme des Versendens von Ortungsimpulsen (sog. stille SMS) wird ein Mobiltelefon technisch veranlasst, mit dem Mobilfunknetz Kontakt aufzunehmen. Dies geschieht, ohne dass bei dem empfangenden Endgerät eine Aktivität erkennbar ist. Bei dem Ortungsimpuls handelt es sich nicht um eine herkömmliche SMS-Textnachricht mit kommunikativen Inhalten, sondern lediglich um einen technischen Impuls zur Ortung des Endgerätes. Da es sich insoweit um keinen Kommunikationsvorgang handelt, berühren solche Ortungsimpulse auch nicht den Schutzbereich des Artikel 10 GG (vgl. Beschluss des BVerfG vom 22.08.2006, 2 BvR 1345/03).

Der Ortungsimpuls wird über eine polizeiliche Anwendung versandt und bei den Mobilfunknetzbetreibern als Verkehrsdatum erfasst und gespeichert. Auf der Grundlage richterlich angeordneter Telekommunikationsüberwachungen (TKÜ) gem. §§ 100a, 100b StPO wird über den gesendeten Ortungsimpuls geprüft, ob das fragliche Endgerät eingeschaltet ist. Ist dies der Fall, löst der Ortungsimpuls eine aktuelle Meldung über die Funkzelle aus, in die das Endgerät eingebucht ist. Die Frequenz des Versands von Ortungsimpulsen auf einen einzelnen Mobilfunkanschluss kann, je nach Ermittlungsverlauf und -ziel, zwischen wenigen Minuten und mehreren Stunden liegen.

Um zu verdeutlichen, für welche Ermittlungszwecke solche Ortungsimpulse erforderlich sind, benenne ich folgende Beispiele:

- Der Mobilfunkanschluss eines flüchtigen Gewaltverbrechers wurde auf richterliche Anordnung gem. §§ 100a, 100b StPO überwacht. Mit Hilfe von in kurzen Abständen ausgesandten Ortungsimpulsen konnten die jeweiligen Funkzellen lokalisiert werden, in denen das genutzte Mobiltelefon eingebucht war. Hierdurch konnten Fahndungskräfte an den Flüchtigen herangeführt werden und diesen dann festnehmen.
- Ein Vergewaltiger hatte sich der Festnahme durch Flucht entziehen können. Nach richterlicher Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung für die Mobilfunkanschlüsse des Straftäters gem. §§ 100a, 100b StPO konnte über wiederholt ausgesandte Ortungsimpulse dessen Fluchtweg nachvollzogen und dieser daraufhin festgenommen werden.
- In einem Ermittlungsverfahren wegen gewerbsmäßigen Handels mit Betäubungsmitteln in nicht geringen Mengen erging eine richterliche Anordnung zur Telekommunikationsüberwachung gem. §§ 100a, 100b StPO. Über den wiederholten Versand von Ortungsimpulsen auf die Mobilfunkgeräte des sehr konspirativ handelnden Täters konnten insgesamt 16 Marihuana-Plantagen ermittelt sowie der Täter lokalisiert und festgenommen werden. Der Täter wurde zwischenzeitlich zu neun Jahren Haft verurteilt.

Die beschriebenen Funkzellenauswertungen und Ortungsimpulse werden ausschließlich auf richterlichen Beschluss oder bei Gefahr im Verzug aufgrund staatsanwaltschaftlicher Eilanordnung, die binnen drei Werktagen richterlich bestätigt werden muss, durch die Polizei NRW durchgeführt.

Gemäß § 163 StPO ist die Polizei zur Ermittlung und Aufklärung von Straftaten verpflichtet. Diesem Strafverfolgungsauftrag kommt die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen konsequent nach. Dabei müssen ihr insbesondere zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität alle rechtlich zulässigen Mittel zur Verfügung stehen. Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass Straftäter heute modernste Kommunikationsmittel nutzen. Eine Ermittlung und Verfolgung dieser Straftäter kann erfolgreich nur gelingen, wenn die Polizei auf modernste Ermittlungsmaßnahmen unter strenger Beachtung der rechtlichen Voraussetzungen zurückgreifen kann.

1. Bei welchen Kriminalitätsphänomenen bzw. herausragenden Ermittlungen wurden die Funkzellenauswertung oder auch das Versenden "Stiller SMS" zur heimlichen Lokalisierung von Mobiltelefonen in den letzten fünf Jahren eingesetzt? (bitte auch konkrete Anzahl benennen)

Die Funkzellenauswertung erfolgt auf der gesetzlichen Grundlage des § 100g StPO, der hohe Anforderungen an die richterliche Anordnung einer Funkzellenabfrage stellt. Die Maßnahme ist nur zur Aufklärung von Straftaten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung wie zur Bekämpfung der Schwer- und Organisierten Kriminalität, z. B. schwerer Bandenkriminalität, Raubstraftaten, schwerer Drogenkriminalität, Kapitaldelikten oder Brandstiftungen, sowie in besonders gelagerten Verfahren wegen des Verdachts der Vorbereitung eines terroristischen Anschlags zulässig.

Gemäß § 100g Absatz 4 StPO sind jährlich Übersichten über die durchgeführten Maßnahmen der Verkehrsdatenerhebung zu erstellen, die auch die Anlasstat enthalten. Die Funkzellenauswertung ist ein Unterfall der in § 100g StPO normierten Verkehrsdatenerhebung und wird nicht selbständig in der Statistik erfasst. Daher kann die Anzahl der angeordneten Funkzellenauswertungen dieser Statistik nicht entnommen werden. Gesonderte Statistiken zur Funkzellenauswertung werden seitens der Polizeibehörden und der Justizbehörden des Landes NRW nicht geführt.

Die Nutzung von Ortungsimpulsen dient der Erzeugung von Telekommunikationsverkehrsdaten, auf die zur Strafverfolgung im Rahmen einer richterlich angeordneten TKÜ unter den Voraussetzungen der §§ 100a und 100b StPO zurückgegriffen werden darf. Zum Einsatz solcher Ortungsimpulse liegen weder bei den Polizeibehörden noch den Justizbehörden des Landes NRW statistische Daten vor.

- 2. Sofern die Landesregierung keine Statistiken über die Anwendung der Funkzellenauswertung oder das Versenden "Stiller SMS" führt; kann sie zumindest Angaben über die ungefähre Größenordnung ihrer Anwendung in den letzten fünf Jahren machen (etwa 1 bis 10 pro Jahr, 50 bis 100 pro Jahr, über 100 pro Jahr) bzw. wenigstens Angaben zu besonderen Tatkomplexen der Vergangenheit machen, anhand derer das Verfahren von polizeilichen Ermittlungen, Antragsstellung durch die Staatsanwaltschaft, richterlichem Beschluss bis hin zur Ausführung und Auswertung der Funkzellenauswertung durch die Fragestellerin nachvollzogen werden kann?**

Die Anzahl der Funkzellenabfragen kann nicht beziffert werden. Weitergehende Auskünfte könnten nur aufgrund von Einzelauswertungen erteilt werden. Dies ist angesichts des damit verbundenen Zeitaufwands und der Kürze der für die Beantwortung der Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht leistbar.

Zur Anzahl der versandten Ortungsimpulse stehen folgende Informationen zur Verfügung: Im Jahr 2010 wurden nach polizeilichen Erhebungen in Nordrhein-Westfalen in 778 Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von im selben Jahr oder zuvor ergangenen richterlichen Anordnungen Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen gem. §§ 100a und 100b StPO durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurden insgesamt 5.276 Mobilfunkanschlüsse überwacht. An 2.644 dieser Mobilfunkanschlüsse wurden auch Ortungsimpulse versandt. Je nach Ermittlungsziel und -verlauf können auf einen einzelnen überwachten Mobilfunkanschluss eines bis zu mehreren hundert dieser Ortungssignale versandt worden sein. Insgesamt wurden im Jahr 2010 in NRW 255.784 Ortungsimpulse versandt. Wie viele Ortungsimpulse hiervon ein Endgerät tatsächlich erreicht haben, kann, auch nicht annähernd, beziffert werden, da eine Zustellung an ein Endgerät, das nicht betriebsbereit war (z. B. ausgeschaltet) oder im Ausland betrieben wurde, nicht erfolgt. Eine nachträgliche „Zustellung“ solcher Ortungsimpulse erfolgt nicht, ein Verkehrsdatum wurde insoweit dann nicht erzeugt.

Eine Zuordnung von Ortungsimpulsen zu einzelnen Mobilfunkanschlüssen war aus technischen Gründen zur Beantwortung dieser Kleinen Anfrage über eine Datenbankauswertung nur für das Jahr 2010 möglich. Für die vorausgegangenen Jahre sind diese bislang nur summarisch darstellbar. So wurden durch die Polizeibehörden des Landes NRW im Jahr 2006 156.203, im Jahr 2007 252.975, im Jahr 2008 291.884 und im Jahr 2009 320.811 Ortungsimpulse versandt. Auch hierzu kann nicht beziffert werden, wie viele Ortungsimpulse tatsächlich angekommen sind (siehe oben). Weitergehende Erhebungen erfordern dazu – soweit überhaupt möglich – sehr aufwändige Einzelauswertungen.

Im Hinblick auf die möglichen „Tatkomplexe“, in denen eine der vorgenannten polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen zur Anwendung kommen kann, verweise ich auf die Beantwortung der Frage 1. Beide Maßnahmen werden demnach nur zur Aufklärung von Straftaten von erheblicher Bedeutung wie zur Bekämpfung der Schwer- und Organisierten Kriminalität genutzt.

3. Wurden die Funkzellenauswertung sowie auch das Versenden „Stiller SMS“ jemals im Phänomenbereich politischer Versammlungen angewandt?

Straftaten nach dem Versammlungsgesetz erfüllen weder die Voraussetzungen des § 100a StPO noch die des § 100g Absatz 1 StPO. Im Übrigen verweise ich auf die Beantwortung der Frage 1.

4. Wie wird die weitere Entwicklung der Funkzellenauswertung oder das Versenden "Stiller SMS" zur polizeilichen Strafverfolgung auf Länderebene, insbesondere innerhalb der Ständigen Konferenz der Innenminister oder ihrer Unterarbeitsgruppen, koordiniert, evaluiert oder projektiert? (bitte mit Angabe, welchem Bundesland dort eine etwaige Federführung obliegt)

Verkehrsdatenauskünfte gem. § 100g StPO und das Versenden von Ortungsimpulsen gem. § 100a StPO sind anlassbezogenen Gegenstand des Erfahrungsaustausches in den Gremien der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. Ein Auftrag an eine Arbeitsgruppe, die vorgenannten Maßnahmen auf Länderebene zu koordinieren, projektieren oder evaluieren, besteht derzeit nicht.

5. Wie wird sich die Landesregierung im Bundesrat positionieren, wenn die Entwicklung strengerer Kriterien für die Anordnung, Durchführung und Protokollierung zukünftiger Maßnahmen zur Funkzellenauswertung oder des Versendens „Stiller SMS“ zur Debatte steht?

Der Bundesrat hat am 29. September 2011 einen "Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der nichtindividualisierten Verkehrsdatenerhebung" der sächsischen Landesregierung (BR-Drs. 532/11) den Fachausschüssen des Bundesrates zugewiesen. Ziel der Gesetzesinitiative ist u. a. eine Präzisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „erheblichen“ Straftat nach § 100g StPO. Die Beratungen sind zunächst vertagt worden, da weitergehender fachlicher Beratungsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen der Initiative auf die Ermittlungspraxis festgestellt wurde.