



**Bundeskriminalamt**

# **Sondererhebung der RETASAST**

## **Verifikationspflicht der Telekommunikationsdiensteanbieter bei der Erhebung von Bestandsdaten**

**[Abschlussbericht]**

**BKA**



# **KI 15** RETASAST

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Stand: November 2009**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Auftrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Evaluation .....</b>	<b>5</b>
2.1 Ziel.....	5
2.2 Methodik .....	5
<b>3. Auswertung .....</b>	<b>6</b>
3.1 Delikte, welche Anlass der Bestandsdatenabfrage waren.....	7
3.2 Form der defizitären Datenspeicherung .....	9
3.3 Verteilung auf die Telekommunikationsanbieter.....	10
3.4 Speicherverhalten der einzelnen Telekommunikationsanbieter .....	11
<b>4. Zusammenfassung.....</b>	<b>15</b>
<b>5. Muster Fragebogen.....</b>	<b>17</b>



VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

---

**1. Auftrag**

Die Bundesnetzagentur bat am 31.10.2008 den Fachbereich KI 15/RETASAST des Bundeskriminalamtes (BKA) um Durchführung einer Sondererhebung zum Thema „Verifikationspflicht von Kundendaten bei sog. ‚Prepaid-Produkten‘ für die Telekommunikationsdiensteanbieter“ [Verifikation: Überprüfung der Richtigkeit].

Hintergrund dieses Auftrags sind, die sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell vermehrt an die Bundesnetzagentur herangetragenen Beschwerden der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden bezüglich der Verpflichtung gemäß § 111 TKG zur Erhebung und Speicherung von Daten des Rufnummerninhabers bei dem Vertrieb von Prepaid-Karten. Zwar besteht in Deutschland seit Inkrafttreten der Änderungen des Telekommunikationsgesetzes am 22.06.2004 bzw. 01.01.2008 auch für Prepaid-Karten die Verpflichtung bestimmte Kundendaten gemäß §§ 111, 112 TKG für Auskunftersuchen der Sicherheitsbehörden zu erheben und zu speichern. Eine Verifizierungspflicht besteht jedoch nicht.

Der Bedarf einer Verifizierung der Kundendaten, wie er bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen stets von polizeilicher Seite erhoben wurde, ergibt sich angesichts der hohen Zahl der in Deutschland in Umlauf befindlichen Prepaid-Karten. Die Kenntnis bestimmter Kundendaten im Falle von Prepaid-Produkten ist für eine erfolgreiche Arbeit der Sicherheitsbehörden unerlässlich. Selbst bei einer Umgehung, wie einem Erwerb durch einen „Strohmann“, stehen den Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden bei Kenntnis der Kundendaten häufig wertvolle Ermittlungsansätze zur Verfügung. Die Verwendung anonym erworbener Prepaid-Karten kann die Ermittlungstätigkeit der Sicherheitsbehörden dagegen erheblich erschweren. Letztlich läuft die aktuell bestehende Form der Bestandsdatenerhebungspflicht in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen ohne eine entsprechende Verifikationspflicht leer.

Die vorliegende Erhebung soll daher den Rechtsänderungsbedarf für die Verifikationspflicht der Netzbetreiber hinsichtlich der Kundendaten belegen. Im Rahmen der Sondererhebung wurden konkrete Ermittlungsfälle gesammelt, in denen es infolge der Speicherung von fehlerhaften Kundendaten bzw. einer gänzlich unterlassenen Speicherung von Kundendaten

VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

---

zu Ermittlungsdefiziten gekommen ist.

Es soll eine Diskussionsgrundlage geschaffen werden, auf Grund derer für den Verkauf von Prepaid-Karten eine Verifizierungspflicht bezüglich der Kundendaten für die Telekommunikationsanbieter normiert werden kann. Insgesamt dient die Erhebung also dem Erwirken einer gesetzlich festgeschriebenen Vorgabe, welche die Betreiber verpflichten soll, die Angaben der Kunden zu überprüfen.



## 2. Evaluation

### 2.1 Ziel

Die im Rahmen dieser Bund-Länder-Abfrage erhobenen Rechtstatsachen sollen einen Überblick über die bestehende Rechtswirklichkeit hinsichtlich der aufgrund von fehlerhafter bzw. unterlassener Speicherung der Kundendaten erschwerten Ermittlungsverfahren ermöglichen.

Darüber hinaus dient die Erhebung dazu, den aufgezeigten Änderungsbedarf hinsichtlich einer Konkretisierung des Gesetzestextes anhand von Rechtstatsachen aus der Praxis zu belegen und zu begründen. Die zusammengetragenen Fälle können daher nach ihrer Auswertung eine Argumentationshilfe für den Gesetzgeber darstellen.

### 2.2 Methodik

Anhand einer **Bund-Länder-Befragung** wurden die derzeit bestehenden Rechtsdefizite, die die Verifikationspflicht der Netzbetreiber bzw. deren Partner hinsichtlich der Kundendaten beim Erwerb von Prepaid-Produkten betreffen, ermittelt.

Als **Erhebungsinstrument** wurde ein standardisierter Fragebogen gewählt. Neben den Länderpolizeien, der Bundespolizei und dem Zollkriminalamt nahm auch das BKA an der Erhebung teil.

Der **Erhebungszeitraum** für diese Sondererhebung umfasste den Zeitraum Dezember 2008 bis einschließlich Februar 2009. Im Rahmen der Berichterstattung wurden allerdings nicht zwangsläufig nur aktuelle Fallschilderungen aus dem genannten Erhebungszeitraum übermittelt. Die Bedarfsträger konnten auch Fälle zuliefern, die vor dem Erhebungszeitraum lagen. Die Erhebung der Daten fand also nicht bezogen auf einen Ereigniszeitraum, sondern auf einen Meldezeitraum statt.

VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

---

### 3. Auswertung

Im Erhebungszeitraum wurden insgesamt **2659** auswertbare Fälle von den Polizeien der Länder, der Bundespolizei, dem Zollkriminalamt und dem BKA übermittelt. Diese bildeten die Grundlage der statistischen Auswertung.

Die Auswertung der erhobenen Fälle, in denen aufgrund der defizitären Speicherpraxis der Telekommunikationsdiensteanbieter eine Verifikation des Anschluss- bzw. Karteninhabers nicht möglich war, erfolgte im Hinblick auf die:

- Straftatbestände, die Anlass für die Bestandsdatenabfrage waren,
- Art der defizitären Datenspeicherung,
- Zuordnung des Anschlusses zu dem Netzbetreiber sowie
- Auswirkungen der ungenügenden Speicherpraxis auf das Ermittlungsverfahren.

Eine repräsentative Auswertung hinsichtlich der Fragestellung, auf welchem Weg die Prepaid-Karten erlangt wurden, also direkt über den Betreiber oder über einen speziellen Vertriebspartner, war nicht möglich. In den meisten Fällen lagen hierzu keine Erkenntnisse vor bzw. ergab sich im Rahmen des Verfahrens nicht die Notwendigkeit, Ermittlungen bezüglich des Erwerbs der Karte anzustellen. In Ausnahmefällen konnte der Begriff des Direktvertriebs bzw. der Vertrieb über einen Partner nicht eindeutig zugeordnet werden.

Gleiches gilt auch für die Bereiche, in denen eine spezielle Sachverhaltsdarstellung sowie eine Schilderung der Auswirkungen der defizitären Speicherpraxis auf die Ermittlungen gefragt waren. Zwar schloss ein Großteil der Fallschilderungen mit dem Vermerk, dass der Täter nicht ermittelt werden konnte, bzw. bis zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ermittelt wurde. Diese sehr allgemein gehaltenen Anmerkungen lieferten allerdings keine Anhaltspunkte, um konkrete Folgen für das jeweilige Verfahren in dieser Auswertung beispielhaft darzustellen bzw. aussagekräftige statistische Aussagen treffen zu können.

---

 VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN
 

---

### 3.1 Delikte, welche Anlass der Bestandsdatenabfrage waren

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Aufschlüsselung der Straftatbestände, wegen derer die Ermittlungsverfahren geführt wurden und eine Abfrage der Kundendaten gemäß §§ 112, 113 TKG nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Straftatbestände nicht der Anzahl der Ermittlungsverfahren entspricht, da im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens teilweise auch mehrere Bestandsdatenabfragen erfolgten. Die Gruppierung der Delikte wurde vergleichend der Einteilung im Strafgesetzbuch vorgenommen.

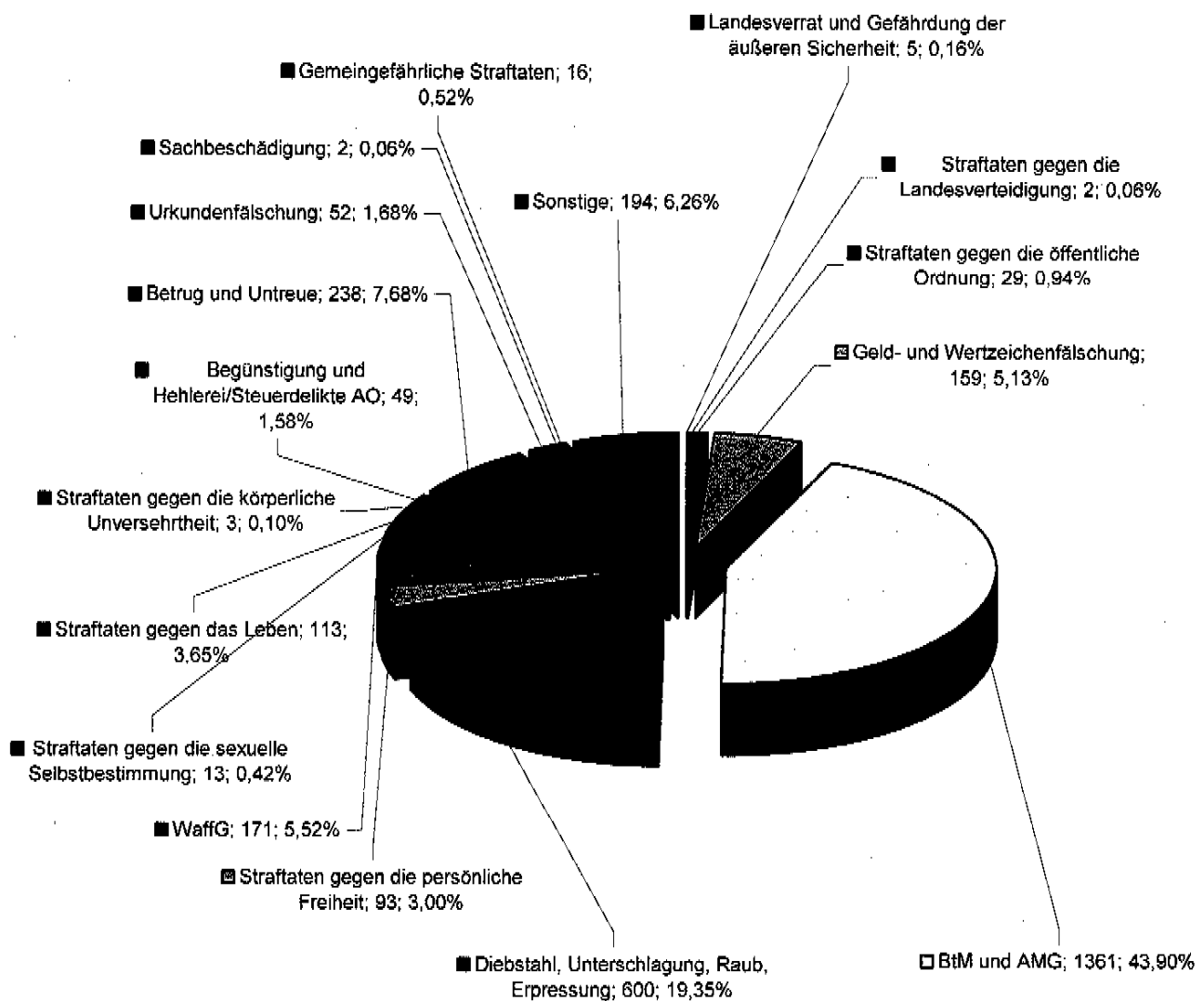
	Fallzahlen	Prozentangaben
Betäubungsmittelgesetz und Arzneimittelgesetz	1361	43,90%
Diebstahl, Unterschlagung, Raub, Erpressung	600	19,35%
Betrug und Untreue	238	7,68%
Waffengesetz	171	5,52%
Geld- und Wertzeichenfälschung	159	5,13%
Straftaten gegen das Leben	113	3,65%
Straftaten gegen die persönliche Freiheit	93	3,00%
Urkundenfälschung	52	1,68%
Begünstigung und Hehlerei/Steuerdelikte AO	49	1,58%
Straftaten gegen die öffentliche Ordnung	29	0,94%
Gemeingefährliche Straftaten	16	0,52%
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	13	0,42%
Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit	5	0,16%
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit	3	0,10%
Straftaten gegen die Landesverteidigung	2	0,06%
Sachbeschädigung	2	0,06%
Sonstige	194	6,26%
	<b>3100<sup>1</sup></b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Die Gesamtzahl der Fälle [2659] erhöht sich hier auf 3100, da in einigen Fällen mehrere Straftatbestände Grundlage einer Bestandsdatenabfrage waren.

VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

Der Hauptschwerpunkt der erfolglosen Abfragen, für die bei dieser Erhebung erfassten Fälle, liegt im Bereich der Betäubungsmitteldelikte. An den ausgewerteten Daten ist jedoch auch erkennbar, dass die Erhebung von Bestandsdaten in fast jedem Verfahren (ohne Beachtung des strafrechtlichen Hintergrundes) eine wichtige Rolle als Ermittlungsinstrument spielt.

Die Diskrepanz zwischen der Anzahl der Zulieferungen/Fälle und der Aufschlüsselung auf die verschiedenen Deliktstypen ergibt sich daraus, dass im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens zum Teil auch Abfragen hinsichtlich mehrerer Delikte erfolgten.



---

 VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN
 

---

### 3.2 Form der defizitären Datenspeicherung

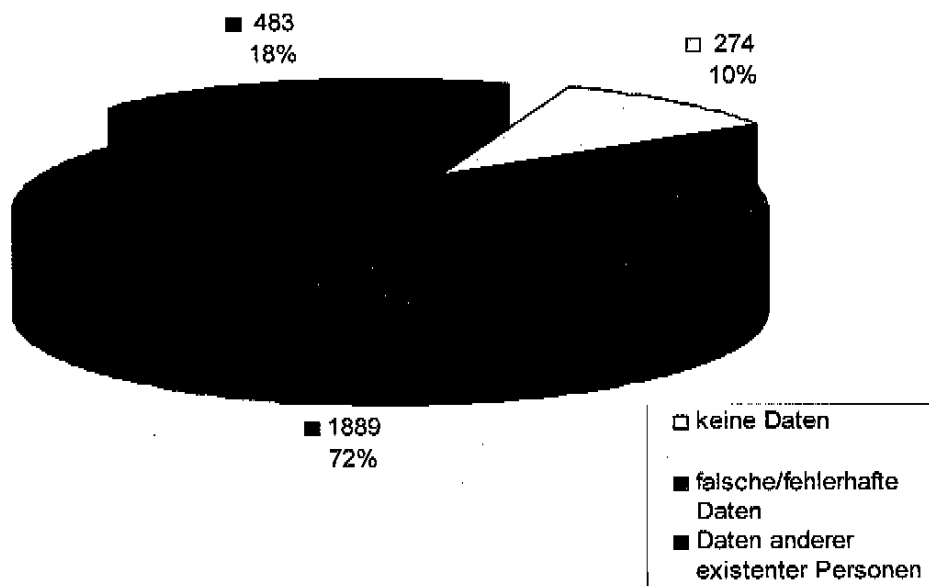
Hierzu ergab die Sondererhebung, dass in 72% der Fälle [1889 der insgesamt 2646<sup>2</sup> Fälle] falsche bzw. fehlerhafte Daten erhoben bzw. gespeichert wurden.

Auffällig zeigte sich, dass es sich hauptsächlich um bewusst angegebene Falschpersonalien handelte. Die Bandbreite reichte dabei von bloßen Zahlen- oder Buchstabenreihen bis hin zu Phantasienamen, wie z.B. "Lisa Simpson" oder "Alter Schwede".

In 18% der Fälle [483 der insgesamt 2646 Fälle] wurden Daten gespeichert, die einer anderen existenten Person zugeordnet werden können, die indes nicht als tatsächlicher Nutzer der Karten in Betracht kam.

In 10% der Fälle [274 der insgesamt 2646 Fälle] wurden durch die Netzbetreiber bzw. deren Vertriebspartner erst gar keine Daten erhoben bzw. gespeichert.

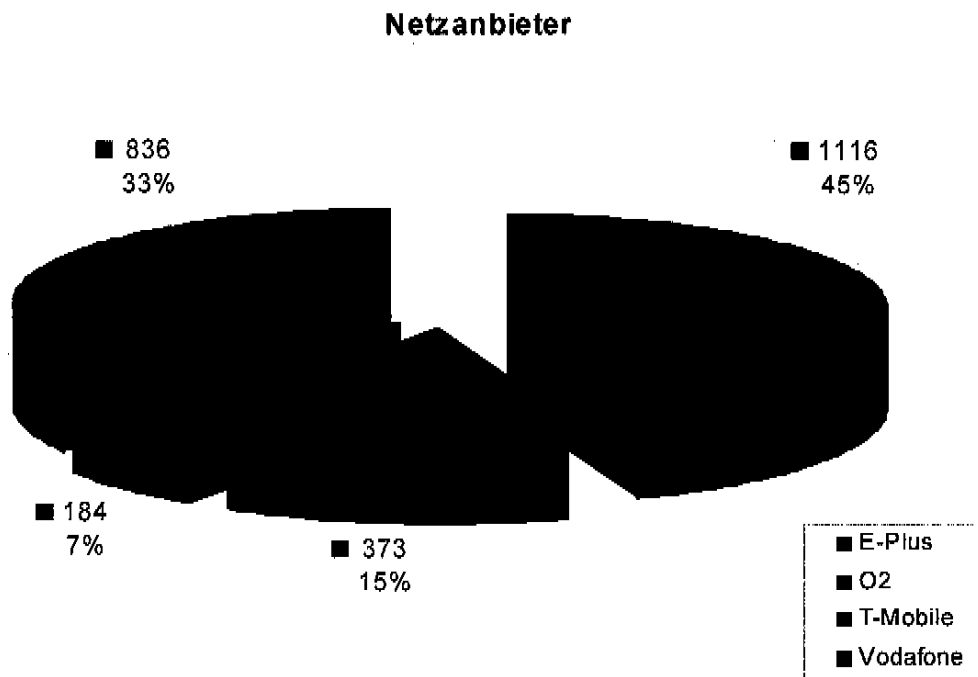
#### Ergebnis der Bestandsdatenabfrage



<sup>2</sup> Die Gesamtzahl der Fälle [2659] reduziert hier auf 2646, da in 13 Fällen durch die Sachbearbeiter keine eindeutige Zuordnung zu einer der alternativen Antwortmöglichkeiten vorgenommen wurde bzw. werden konnte.

### 3.3 Verteilung auf die Telekommunikationsanbieter

Anhand einer weiteren Fragestellung wurde ermittelt, mit welcher Häufigkeit welcher Netzbetreiber von der unterlassenen bzw. fehlerhaften Speicherung der Kundendaten betroffen war. Dabei konzentriert sich die Auswertung auf die vier großen Netzbetreiber T-Mobile, O2 Germany, E-Plus und Vodafone D2. Auf diese Anbieter entfallen 2509 Fälle [entspricht 94% der insgesamt 2659 auswertbaren Fälle].



Auf den Telekommunikationsanbieter E-Plus entfallen 45% [1116 der insgesamt 2509 Fälle] der gemeldeten Fälle, in denen fehlerhafte Daten gespeichert wurden, oder aber eine Speicherung unterlassen wurde. Vodafone liegt mit einem Anteil von 33% [836 der insgesamt 2509 Fälle] an zweiter Stelle. O2 Germany war in 15% der erhobenen Fälle [373 der insgesamt 2509 Fälle] mit fehlerhafter Speicherung der Telekommunikationsanbieter, während T-Mobile in 7% der Fälle [184 der insgesamt 2509 Fälle] fehlerhafte Datenspeicherungen vorgenommen hat.

---

 VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN
 

---

### 3.4 Speicherverhalten der einzelnen Telekommunikationsanbieter

Weiterhin wurde das konkrete Speicherverhalten der einzelnen Netzbetreiber erhoben. Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Modalitäten der Kundendatenspeicherung bezogen auf die einzelnen Provider.

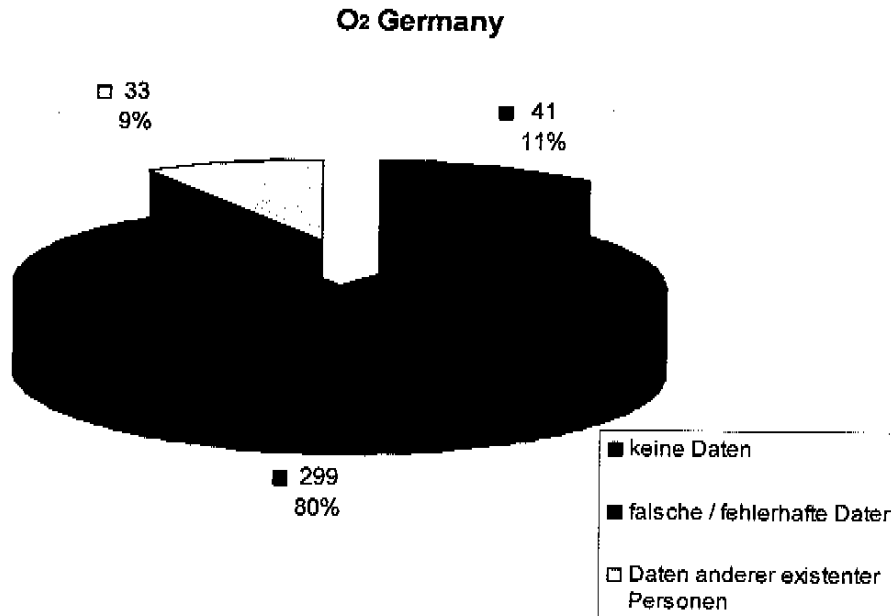
Auffällig ist, dass (im Hinblick auf die vier großen Telekommunikationsdiensteanbieter) das gänzliche Unterlassen der Speicherung von Kundendaten mit 239 Fällen den geringsten Wert darstellt und nur einem Anteil von 9,53% [der insgesamt 2509 Fälle] entspricht.

Bei allen Anbietern stellt die Speicherung von falschen bzw. fehlerhaften Daten den größten Bereich dar.

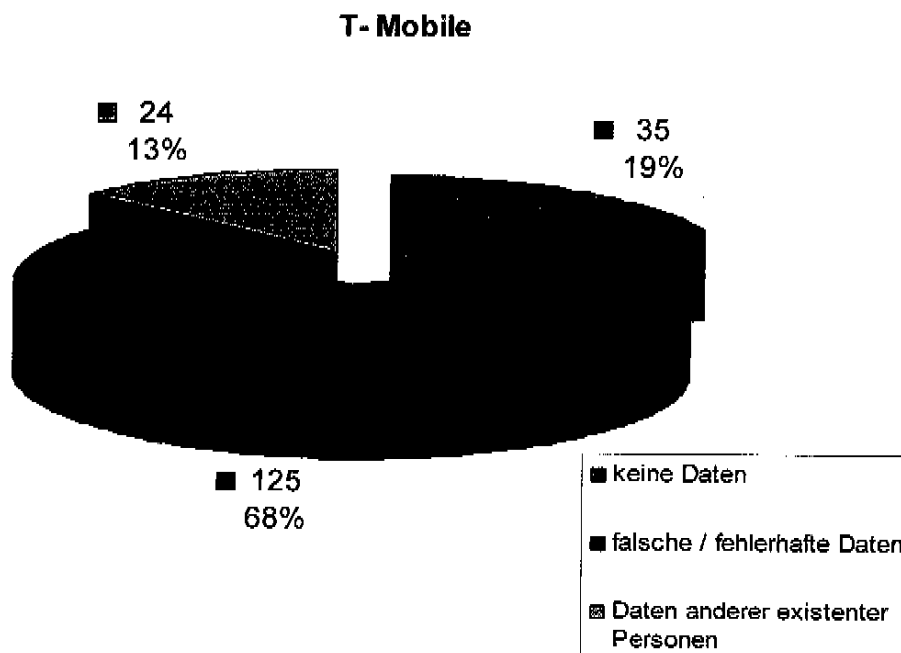
	keine Daten	falscher/fehlerhafte Daten	Daten anderer existenter Personen	
T-Mobile	35	125	24	184
Vodafone D2	36	421	379	836
O2 Germany	41	299	33	373
E-Plus	127	955	34	1116
	239	1800	470	2509

VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

Auf O2 Germany entfielen 373 Fälle [der insgesamt 2509 Fälle]. Dies entspricht einem Anteil von 15%. In 80% der an O2 Germany gestellten Anfragen [299 der insgesamt 373 Anfragen] erfolgte eine falsche bzw. fehlerhafte Speicherung der Daten.



184 der ungenügenden Bestandsdatenabfragen [insgesamt 2509 Fälle] entfielen auf den Serviceprovider T-Mobile. Dies entspricht zugleich der geringsten Fallzahl mit nur 7%. Auffällig ist jedoch, dass 19% der an T-Mobile gerichteten Anfragen [35 der insgesamt 184 Anfragen] dahingehend beauskunftet wurden, es seien keine Daten gespeichert.



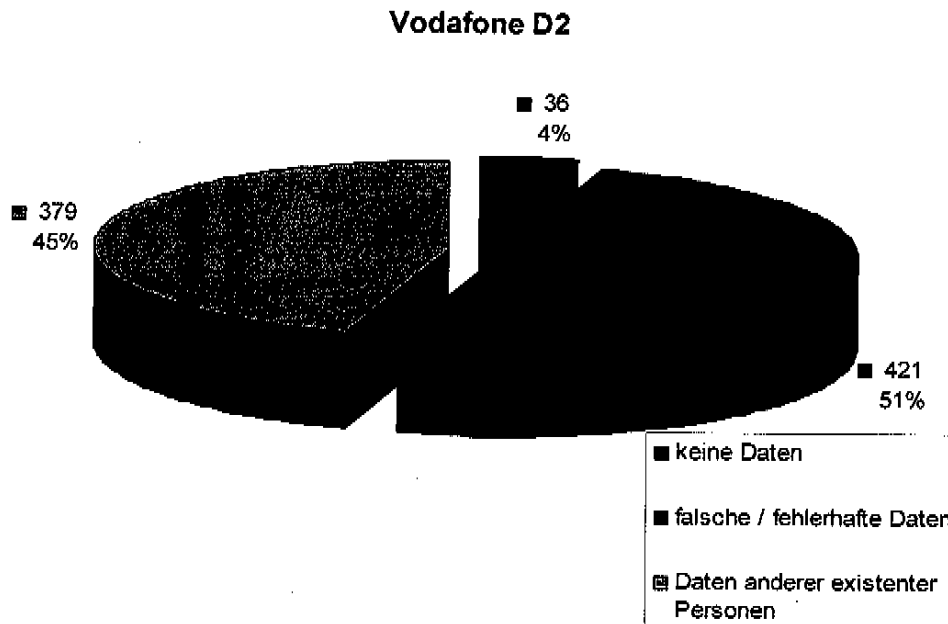


---

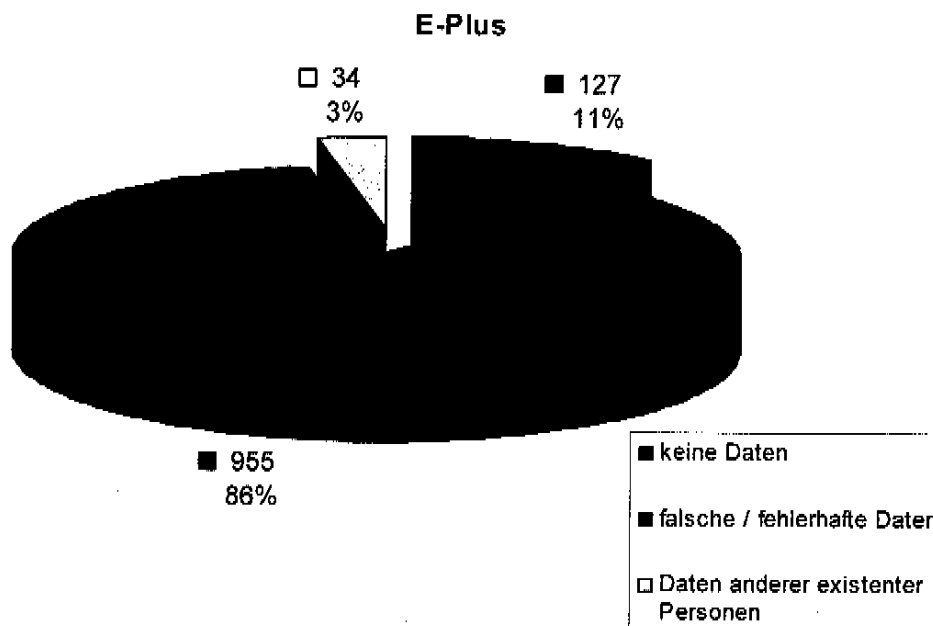
 VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN
 

---

Vodafone D2 verfügt mit 379 Fallzahlen über den höchsten Anteil der Fälle [entspricht 81% der insgesamt 470 Fälle], in denen Kundendaten anderer existenter Personen gespeichert wurden.

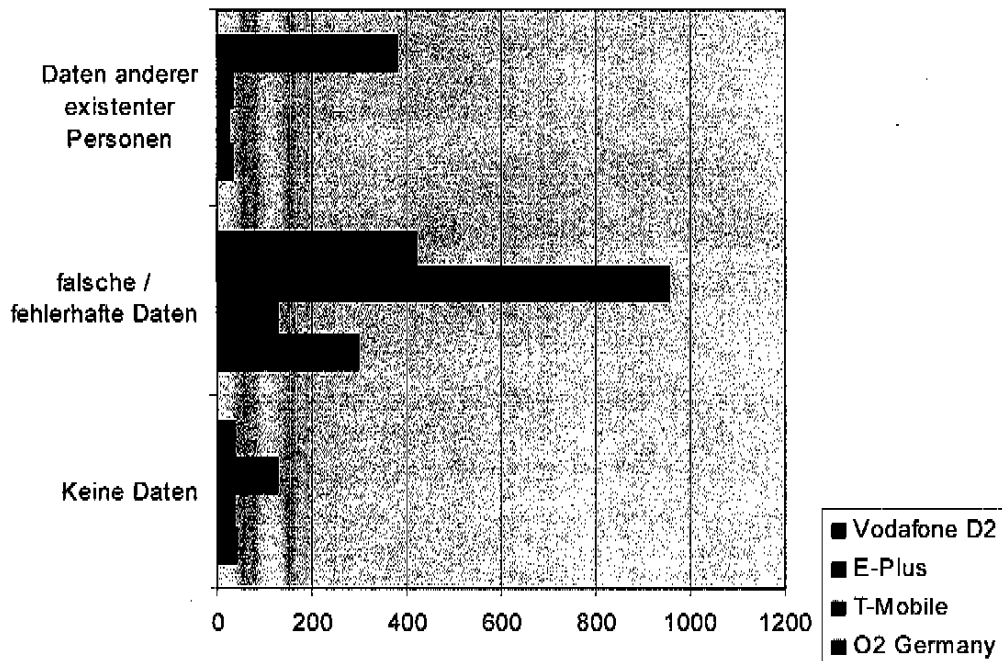
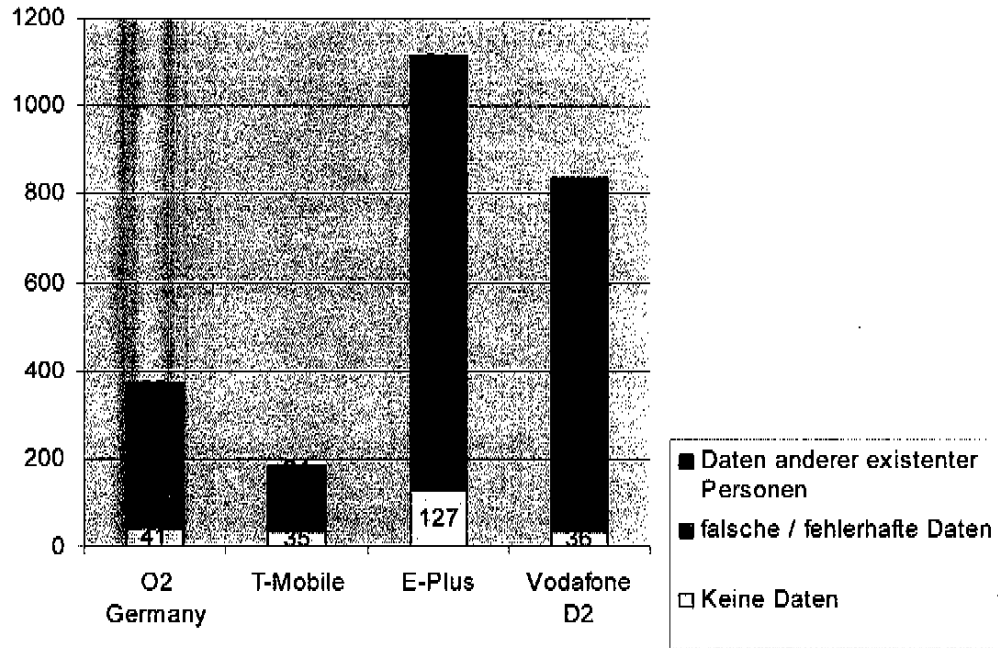


E-Plus ist der Telekommunikationsanbieter, der insgesamt die meisten Fälle mit fehlerhafter Datenspeicherung aufweist. Dass in 3% der an E-Plus gerichteten Anfragen [34 der insgesamt 1116 Anfragen] die beaufschlagten und gespeicherten Daten, einer anderen existenten Person zuzuordnen sind, ist diesbezüglich jedoch der geringste Wert erreicht.



VERIFIKATIONSPFLICHT DER NETZBETREIBER BEI DER ERHEBUNG VON KUNDENDATEN

Die folgenden Schaubilder verdeutlichen das Verhältnis der einzelnen Telekommunikationsdiensteanbieter untereinander, sowie die verschiedenen Speicherformen bei den Netzbetreibern:



#### 4. Zusammenfassung

Die Auswertung der zugeliferten Fälle stellt ein Abbild der aktuellen Situation bezüglich der fehlerhaften bzw. unterlassenen Erhebung und Speicherpraxis von Kundendaten durch die Netzbetreiber sowie der daraus entstandenen Ermittlungshindernisse dar.

Die Evaluation zeigt, dass die teilweise fehlerhafte oder gänzlich unterlassene Erhebung bzw. Speicherung von Kundendaten in verschiedensten Deliktsbereichen zu einer Behinderung der Ermittlung des Täters geführt hat.

Den deliktischen Schwerpunkt der berichteten Fälle, in denen die nicht ordnungsgemäße Erhebung und Speicherung der Kundendaten zu Defiziten führten, bildeten die Diebstahls-, Raub- und Erpressungsdelikte sowie Betäubungsmitteldelikte.

Die Rechtstatsachen belegen demnach das Bedürfnis einer Gesetzesänderung<sup>3</sup>, da eine Verifizierungspflicht hinsichtlich der Kundendaten vielfach zu einer Identifizierung des Karteninhabers bzw. -nutzers führen würde.

---

<sup>3</sup> Zu prüfen wäre, ob nicht bereits auch mit der Umsetzung der geltenden Erhebungs- und Speicherungsverpflichtung des § 111 TKG dem Bedarf der Erhebung wahrer Daten Rechnung getragen werden kann.





Bundeskriminalamt

## Muster Fragebogen

### Sondererhebung

#### Verifikationspflicht für Kundendaten zu Prepaid-Produkten für die Telekommunikationsanbieter

#### Erhebungsbogen

Bitte **pro Bestandsdatenabfrage** gemäß §§ 112, 113 TKG einen Bogen ausfüllen.

Die Erhebung bezieht sich auf den Zeitraum ab 01.12.2008 bis 01.02.2009.

Dienststelle:

telefonische Erreichbarkeit:

1. Welches <b>Delikt</b> war Anlass für die Bestandsdatenabfrage gemäß §§ 112, 113 TKG?	
2. <b>Täter</b> <sup>1</sup>	
3. <b>Tatzeit</b>	
4. Durch die Bestandsdatenabfrage wurden: a) keine Daten, b) falsche bzw. fehlerhafte Daten, c.) Daten, anderer existenter Personen erhoben.	
5. Welchem <b>Netzbetreiber</b> war der Anschluss zugeordnet?	

<sup>1</sup> Keine Angabe von Täterpersonalien, sondern lediglich Einordnung des Tätertypus; z. B: Minderjährige; best. Berufsgruppe pp.

<p><b>6. Konnte ermittelt werden, über welchen Vertriebsweg die Karte verkauft wurde und wenn ja, welcher?</b></p> <p><b>a) Vertrieb direkt durch den Netzbetreiber</b></p> <p><b>b) Vertrieb über Vertriebspartner</b></p>	
<p><b>7. Falldarstellung<sup>5</sup></b></p>	
<p><b>8. Folge der defizitären Gesetzeslage im konkreten Fall für die Ermittlungen bzw. den Ermittlungserfolg<sup>6</sup></b></p>	

<sup>5</sup> Ausreichend ist eine kurze Darstellung des Sachverhalts.

<sup>6</sup> Welche Ermittlungsmaßnahme konnte aufgrund des rechtlichen Defizits mit welchen Folgen nicht durchgeführt werden?