

**Antwort**

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jerzy Montag, Wolfgang Wieland,  
Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/6416 –**

**Verhältnismäßigkeit der Funkzellenabfrage zum Zweck der Strafverfolgung**

## Vorbemerkung der Fragesteller

Bei Protesten gegen Neonazi-Aufmärsche am 19. Februar 2011 hat die Dresdner Polizei offenbar bei Ermittlungen wegen eines besonders schweren Landfriedensbruches (§ 125a des Strafgesetzbuchs) im Wege eine Funkzellenabfrage die Verkehrsdaten von Demonstrierenden, Anwohnern, Journalisten, Anwälten und auch von Politikerinnen und Politiker ausgespäht. Nach Auskünften der Polizei und Presseberichten sind dabei ca. 138 000 Datensätze erfasst und bis zu 17 000 Personen von dieser Erfassung betroffen (vgl. taz vom 19. Juni 2011 und die Äußerungen des Sächsischen Staatsministers der Justiz und für Europa bei der Kabinettspressekonferenz am 21. Juni 2011). Bereits im Rahmen der Ermittlungen des Brandanschlags auf die Dresdner Albertstadt-Kaserne vom 12. April 2009 soll es zu einer Funkzellenabfrage gekommen sein, bei der die Verkehrsdaten und die daraus erlangten Informationen mit Tausenden von Rechnungsbelegen der Baumarktkette OBI abgeglichen wurden (vgl. MDR-Bericht vom 22. Juni 2011).

Die Funkzellenabfrage (FZA) ist eine verdeckt erfolgende Ermittlungsmaßnahme zum Zweck der Strafverfolgung (§ 100g Absatz 2 Satz 2 der Strafprozessordnung – StPO). Dabei fragen Behörden Telekommunikationsverbindungsdaten ab, die in einem bestimmten räumlich abgrenzbaren Bereich (Funkzelle) über einen bestimmten Zeitraum hinweg anfallen. Ziel der Maßnahme ist, die Identität von Tatverdächtigen zu klären oder weitere Anhaltspunkte zur Aufklärung des Sachverhaltes zu erlangen.

Zulässig ist die Anordnung nur bei Straftaten von „auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung“ – wie sie insbesondere in § 100a Absatz 2 StPO aufgeführt sind – sowie bei Straftaten „mittels Telekommunikation“ (§ 100g Absatz 1 Nummer 1 bzw. 2 StPO). In der Regel ist eine richterliche Anordnung erforderlich und die Maßnahme auf maximal drei Monate zu befristen (§ 100g Absatz 2 Satz 1 StPO i. V. m. § 100b Absatz 1 Satz 1 und 4 StPO). Es müssen „bestimmte Tatsachen“ den Verdacht begründen, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine solche Straftat begangen hat. Die Maßnahme darf sich nur gegen den Beschuldigten oder seinen Nachrichtenmittler richten (§ 100g

**\* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 18. Juli 2011 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Absatz 2 Satz 1 StPO i. V. m. § 100a Absatz 3 StPO). Je nach Funkzellenbereich ist aber daneben eine erhebliche Zahl an der Straftat Unbeteiligter zwangsläufig betroffen. Daher darf die Maßnahme bei Strafen von erheblicher Bedeutung nur eingesetzt werden, wenn die Erforschung des Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten „auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert“ ist (§ 100g Absatz 2 Satz 2, sog. Subsidiaritätsklausel).

Die Funkzellenauswertung ähnelt der Rasterfahndung. Damit im späteren Abgleich der Daten der Kreis der von der Maßnahme betroffenen unbeteiligten Dritten so klein wie möglich ausfällt, sind die heranzuziehenden Verkehrsdaten auch nach Empfehlungen von Polizeibehörden „auf ein Minimum zu beschränken“, d. h. nach Ort und Zeit so genau wie möglich einzugrenzen. Um den Eingriff in das Fernmeldegeheimnis wirksam zu begrenzen, muss zudem der von der Maßnahme Betroffene sowie diejenige Telekommunikation, über die Auskunft erteilt werden soll, in der Auskunftsanordnung genau bezeichnet werden (vgl. [www.kriminalpolizei.de](http://www.kriminalpolizei.de), Ausgabe März 2010).

1. Wie beurteilt die Bundesregierung mit Blick auf die betroffenen Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger (Demonstrationsfreiheit, Fernmeldegeheimnis etc.) und den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Tatsache, dass in einer Funkzelle unter Umständen (je nach Bereich können Funkzellen von nur wenigen Metern bis zu mehr als 100 Kilometern im Durchmesser groß sein) regelmäßig eine erhebliche Zahl an der Straftat Unbeteiligter von der Maßnahme betroffen ist?

Durch eine Funkzellenabfrage werden – technisch bedingt – in regelmäßig unvermeidbarer Weise auch Verkehrsdaten Unbeteiligter erhoben, namentlich solcher Personen, die – ohne Beschuldigte oder Nachrichtenmittler des Beschuldigten zu sein – in der Funkzelle in einem bestimmten Zeitraum mittels eines Mobiltelefons kommuniziert oder sich dort mit ihrem Mobiltelefon aufgehalten haben. Funkzellendaten von passiven Mobiltelefonen, mit denen nicht kommuniziert wurde, werden hingegen nicht übermittelt. Die Problematik, dass auch Verkehrsdaten Unbeteiligter erhoben werden, hat der Gesetzgeber gesehen und dazu unter anderem Folgendes ausgeführt (Bundestagsdrucksache 16/5846, S. 55):

„Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist aber insbesondere zu berücksichtigen, inwieweit dritte Personen von der Maßnahme betroffen werden. Die Maßnahme kann daher im Einzelfall aus Verhältnismäßigkeitsgründen zeitlich und örtlich weiter zu begrenzen sein oder muss unterbleiben, wenn eine solche Begrenzung nicht möglich ist oder das Ausmaß der Betroffenheit Dritter als unangemessen erscheint.“

2. Was folgt aus dieser Einschätzung für die zuständigen Behörden bzw. die Kontrolle der Subsidiaritätsklausel durch die Gerichte, insbesondere für den sog. Richtervorbehalt?

Beabsichtigen die zuständigen Behörden, beim zuständigen Gericht die Anordnung einer Funkzellenabfrage zu beantragen oder eine solche bei Gefahr im Verzug – die Staatsanwaltschaft nach § 100g Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 100b Absatz 1 Satz 2 der Strafprozessordnung (StPO) – selbst anzuordnen, haben sie unter Beachtung der in der Antwort zu Frage 1 aufgeführten Erwägungen stets sorgfältig abzuwägen, ob die Maßnahme verhältnismäßig ist. Das Gericht, das nach § 100g Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 100b Absatz 1 Satz 1 StPO in richterlicher Unabhängigkeit über die Anordnung einer Funkzellenabfrage zu entscheiden hat, hat ebenfalls zu prüfen, ob die Maßnahme verhältnismäßig ist, insbesondere, ob sie wegen der Vielzahl der

von ihr betroffenen Unbeteiligten weiter zu begrenzen ist oder unterbleiben muss, weil eine solche Begrenzung nicht möglich oder das Ausmaß der Betroffenheit Dritter unangemessen ist.

3. Liegen der Bundesregierung Informationen darüber vor, in wie vielen Fällen bundesweit (ggf. aufzuschlüsseln nach Bundesländern) die von den zuständigen Behörden beantragte FZA durch die zuständige RichterIn bzw. den zuständigen Richter angeordnet bzw. abgelehnt wurde?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor. Der Gesetzgeber hat in § 100g Absatz 4 in Verbindung mit § 100b Absatz 5 StPO Regelungen zu statistischen Berichten über die Erhebung von Verkehrsdaten nach § 100g Absatz 1 StPO aufgenommen, denen die Länder und der Generalbundesanwalt wie gesetzlich vorgesehen nachkommen. Mit den Berichten nach § 100g Absatz 4 in Verbindung mit § 100b Absatz 5 StPO werden indes weder von den zuständigen Behörden beantragte noch von den Gerichten abgelehnte oder angeordnete Funkzellenabfragen nach § 100g Absatz 1 StPO statistisch gesondert erfasst.

4. In wie vielen Fällen davon wurde die FZA aus Gründen der Verhältnismäßigkeit abgelehnt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

5. Sieht die Bundesregierung vor diesem Hintergrund Änderungsbedarf hinsichtlich der bisherigen gesetzlichen Vorgaben für die gerichtliche Kontrolle?

Die Bundesregierung hält daran fest, dass über die Anordnung einer Funkzellenabfrage nach § 100g Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 100b Absatz 1 Satz 1 StPO ein Gericht in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden hat, es sei denn, es besteht Gefahr im Verzug, so dass im Ausnahmefall eine Eilanordnung der Staatsanwaltschaft nach § 100g Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 100b Absatz 2 Satz 2 StPO notwendig ist.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung im Falle der Proteste gegen die Neonazi-Aufmärsche in Dresden im Februar 2011 die Tatsache, dass die Verkehrsdaten von tausenden Demonstranten, Anwohnern, Journalisten, Anwälten und Politikern ausgespäht wurden, insbesondere im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf Demonstrationsfreiheit?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass sich unter den erfassten Verkehrsdaten auch diejenigen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages befanden, beispielsweise von Volker Beck (Köln), Katrin Göring-Eckardt, Uwe Kekeritz, Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Claudia Roth (Augsburg) und Hans-Christian Ströbele von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtlich besonders geschützte Immunität von Abgeordneten?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass sich die Funkzellenabfrage gegen Abgeordnete des Deutschen Bundestages gerichtet hat, so dass die nach Artikel 46 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich geschützte Immu-

nität von Abgeordneten nicht berührt ist. Zudem sind Ermittlungsmaßnahmen, die sich gegen Abgeordnete des Deutschen Bundestages als Zeugen richten und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese das Zeugnis verweigern dürften, nach § 160a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 StPO unzulässig.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass in Dresden nach Presseberichten über 4 000 Beamte im Einsatz waren und das Geschehen gefilmt wurde, vor dem Hintergrund dass die FZA nur eine subsidiäre und nachrangige Maßnahme zur Täterermittlung ist?

Die Bundesregierung verfügt über keine Erkenntnisse, welche anderen Möglichkeiten zur Aufklärung von Straftaten sich aus dem Einsatz der Beamten und den flankierenden weiteren Maßnahmen der zuständigen Behörden ergeben haben.

9. Liegen der Bundesregierung inzwischen Erkenntnisse darüber vor, ob die FZA in Dresden im Nachhinein beantragt oder ob die Daten in Echtzeit erfasst wurden?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor.

Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, dass auf der Internetseite des Staatsministeriums des Innern des Freistaates Sachsen ([www.smi.sachsen.de](http://www.smi.sachsen.de)) ein „Gemeinsamer Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Erhebung und Verwendung der gemäß § 100g StPO i. V. m. § 96 des Telekommunikationsgesetzes vorliegenden Datenbestände im Zusammenhang mit dem Ermittlungsverfahren zur Verfolgung der am 19. Februar 2011 in Dresden begangenen Straftaten vom 24. Juni 2011“ (im Folgenden: Gemeinsamer Bericht), abrufbar ist, der sich auch zu der in der Frage angesprochenen Thematik verhält.

10. Liegen der Bundesregierung inzwischen Erkenntnisse darüber vor, über welchen Zeitraum sich die Überwachung durch die FZA in Dresden erstreckt hat?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor; sie verweist auf den in der Antwort zu der Frage 9 aufgeführten Gemeinsamen Bericht.

11. Liegen der Bundesregierung inzwischen Erkenntnisse darüber vor, wie viele Menschen genau betroffen sind bzw. wie viele Namen zu Handynummern ermittelt wurden?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor; sie verweist auf den in der Antwort zu der Frage 9 aufgeführten Gemeinsamen Bericht.

12. Liegen der Bundesregierung inzwischen Erkenntnisse darüber vor, wie lange diese Daten gespeichert werden bzw. wann diese zu löschen sind?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Im Übrigen sind die aus einer Funkzellenabfrage erlangten personenbezogenen Verkehrsdaten ge-

mäß § 101 Absatz 8 Satz 1 StPO unverzüglich zu löschen, wenn sie zur Strafverfolgung und für eine etwaige gerichtliche Überprüfung der Maßnahme nicht mehr erforderlich sind.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass die in Dresden erhobenen Verbindungsdaten laut Presseberichten in mehreren Fällen auch in Ermittlungen gegen Personen eingeflossen sein sollen, denen lediglich die Störung der angemeldeten Nazi-Demonstration vorgeworfen wird (SZ-Online vom 20. Juni 2011)?

Die aus einer Funkzellenabfrage erhobenen Verkehrsdaten dürfen in dem dieser Maßnahme zugrundeliegenden Strafverfahren zu Beweis Zwecken und als Ermittlungsansatz zur Erlangung weiterer Beweismittel verwendet werden. Die Verkehrsdaten dürfen in anderen Strafverfahren zu Beweis Zwecken ohne Einwilligung der betroffenen Person nach § 477 Absatz 2 Satz 2 StPO nur verwendet werden, wenn auch in dem anderen Verfahren eine Funkzellenabfrage nach § 100g Absatz 1 StPO hätte angeordnet werden dürfen. Eine Verwendung der erlangten Verkehrsdaten als Ermittlungsansatz ist jedoch ohne diese Einschränkung zulässig. Dies folgt aus § 161 und § 474 StPO sowie einem Umkehrschluss aus § 477 Absatz 2 Satz 2 StPO, der Beschränkungen lediglich für eine Verwendung zu Beweis Zwecken vorsieht. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, obliegt der Prüfung durch die zuständigen Gerichte, die in einem späteren Hauptverfahren über die Verwertung der Verkehrsdaten zu entscheiden haben.

14. Hält die Bundesregierung § 100g StPO, der neben der Funkzellenabfrage auch andere Fälle der Datenauswertung regelt, in seiner gegenwärtigen Fassung für geeignet, sowohl angesichts der erheblichen Streubreite der Maßnahme als auch der nach Medienberichten (vgl. MDR-Bericht vom 22. Juni 2011) teilweise ausufernden Einsatzpraxis eine hinreichende Bindung der Ermittlungsbehörden zu ermöglichen?

§ 100g StPO ermöglicht im Regelfall eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügende gerichtliche Anordnung von Funkzellenabfragen und ihre behördliche Vollziehung. Aus Anlass der Ereignisse in Dresden hat die Regierung des Freistaates Sachsen eine Initiative zur Änderung der gesetzlichen Regelungen zur Funkzellenabfrage angekündigt. Die Bundesregierung wird die entsprechenden Vorschläge im Rahmen des von Sachsen in Aussicht genommenen Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

15. Sieht die Bundesregierung angesichts der genannten Vorfälle gesetzgeberischen Änderungsbedarf, um zu erreichen, dass im Rahmen des § 100g StPO nur diejenigen Verkehrsdaten erhoben werden dürfen, die sich auf die Kommunikation mit dem oder den Beschuldigten beziehen?

Eine Beschränkung der Verkehrsdatenerhebung auf die Kommunikation mit Beschuldigten würde voraussetzen, dass Beschuldigte und deren Mobilfunknummer stets bereits bekannt sind. Die Erhebung von Verkehrsdaten im Wege einer Funkzellenabfrage dient hingegen erst der Ermittlung, welche Mobilfunkteilnehmer sich zu einer bestimmten (Tat-)Zeit an einem bestimmten (Tat-)Ort aufgehalten haben und damit als Verdächtige einer Straftat in Betracht kommen. Die Funkzellenabfrage soll mithin dazu beitragen, einen Beschuldigten überhaupt erst zu ermitteln.

16. Liegen der Bundesregierung Informationen darüber vor, in wie vielen Fällen die beantragte FZA durch die zuständige Richterin bzw. den zuständigen Richter über drei Monate hinaus angeordnet wurde?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor; sie verweist auf den in der Antwort zu der Frage 9 aufgeführten Gemeinsamen Bericht.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zur Vorratsdatenspeicherung (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, Az. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08) eine mögliche Verlängerung der FZA durch die Richterin bzw. den Richter auf sechs Monate und darüber hinaus?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über richterliche Anordnungen von Funkzellenabfragen vor, die einen Zeitraum von drei Monaten vorsehen und um weitere drei Monate verlängert worden sind. Zudem erscheint zweifelhaft, dass eine mehrmonatige Anordnung noch im Sinne von § 100g Absatz 2 Satz 2 StPO eine „zeitlich hinreichend bestimmte Bezeichnung der Telekommunikation“ darstellt, so dass eine entsprechende gerichtliche Anordnung im Regelfall nicht in Betracht kommen dürfte.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010 betrifft im Übrigen die Vorratsdatenspeicherung. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit unter anderem ausgeführt, dass eine Speicherdauer von sechs Monaten angesichts des Umfangs und der Aussagekraft der gespeicherten Vorratsdaten sehr lang ist und an der Obergrenze dessen liegt, was unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten rechtfertigungsfähig ist (Absatz-Nummer 215). Dies bezieht sich indessen auf anlasslos gespeicherte Vorratsdaten. Bei der Funkzellenabfrage werden die Daten hingegen nicht anlasslos, sondern anlassbezogen auf Grund des konkreten Verdachts einer erheblichen Straftat während eines bestimmten Zeitraums erhoben und für Strafverfolgungszwecke ausgewertet und gegebenenfalls verwertet. Hierfür gilt keine Sechsmonatsfrist, sondern die Vorgabe des § 101 Absatz 8 Satz 1 StPO. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass über die Erhebung von Verkehrsdaten jährlich eine Übersicht zu erstellen ist (§ 100g Absatz 4 StPO), jedoch nach Presseberichten (taz, a. a. O.) weder beim Bundesministerium der Justiz noch bei den Diensteanbietern eine Statistik dazu vorliegt, wie häufig FZA durchgeführt werden?

Die Bundesregierung verweist auf die Antwort zu Frage 3, wonach der Gesetzgeber eine gesonderte statistische Erhebung zur Anzahl von Funkzellenabfragen bislang nicht vorgesehen hat.

**elektronische Vorab-Fassung\***

**elektronische Vorab-Fassung\***