

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Rainer Brüderle, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

– Drucksache 15/5164 –

„Auslandskopfüberwachung“ in der Telekommunikations-Überwachungsverordnung (TKÜV)**Vorbemerkung der Fragesteller**

Im Entwurf der TKÜV findet sich erstmals eine Regelung zur so genannten Auslandskopfüberwachung (§ 4 TKÜV-E vom 13. Dezember 2004). Es heißt hierzu in der Begründung, dass die „Auslandskopfüberwachung“ aufgrund der Strafprozeßordnung (StPO) zulässig sei. Zudem bedeute diese Regelung keinen Eingriff in die Souveränität anderer Staaten, weil die Überwachungsmaßnahme an inländischer Technik, eben den „Auslandsköpfen“ stattfinde.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die TKÜV regelt im Wesentlichen die technischen und praktischen Anforderungen an die Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikation (TK). Sie enthält keine Rechtsgrundlage für die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen. Sie verpflichtet die Betreiber von TK-Netzen, sich auf die Durchführung von Überwachungsanordnungen vorzubereiten.

Telekommunikation wird über Netze abgewickelt, deren technische Struktur und physikalische Grundlage (Draht, Glasfaser, Funk) heterogen ist. Damit Telekommunikation nicht nur innerhalb des Netzes des jeweiligen Betreibers möglich ist, sind die TK-Netze der verschiedenen Betreiber zusammengeschaltet. Auf die gleiche Weise sind in- und ausländische TK-Netze zusammengeschaltet. Die Zusammenschaltung inländischer mit ausländischen TK-Netzen erfolgt durch Verbindung inländischer Knotenpunkte, sog. Auslandsköpfe, mit ausländischen Knotenpunkten.

1. Was versteht man unter einer „Auslandskopfüberwachung“ und inwieweit unterscheidet diese sich von anderen in der TKÜV geregelten Überwachungsmaßnahmen?

Eine inländische Telekommunikationsüberwachung, die Verbindungen von unbekannten Anschlüssen im Inland zu einem bestimmten Anschluss im Ausland erfassen soll, heißt Auslandskopfüberwachung. Die Auslandskopfüberwachung unterscheidet sich

- a) von anderen Überwachungsmaßnahmen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden dadurch, dass die Ermittlungsbehörden – in der Regel mangels Kenntnis einer Anschlusskennung – nicht an einem bestimmten Anschluss im Inland ansetzen (können) und
- b) von den Überwachungsmaßnahmen der strategischen Kontrolle (§§ 5 und 8 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, Gesetz zu Artikel 10 GG (G 10)) dadurch, dass sie einen bestimmten Anschluss im Ausland zum Ziel hat.

In Bezug auf die der Frage zu Grunde liegende Annahme, die TKÜV regele Überwachungsmaßnahmen, wird auf die Vorbemerkungen der Bundesregierung verwiesen.

2. Inwieweit ergibt sich eine Zulässigkeit der „Auslandskopfüberwachung“ aus der StPO?

Die Strafprozessordnung (StPO) enthält keine Regelung dazu, an welcher technischen Einrichtung eine Überwachungsmaßnahme geschaltet wird. Sie regelt nur, unter welchen Voraussetzungen überhaupt Telekommunikation überwacht werden darf. Die §§ 100a, 100b StPO erlauben daher grundsätzlich auch die Überwachung von Telekommunikation an Auslandsköpfen.

3. Liegen der Bundesregierung konkrete rechtstatsächliche Erkenntnisse über die Erfahrungen mit der TKÜV vom 22. Januar 2002 vor?

Ja.

4. Wenn ja, welche?

Die nach den §§ 100a und 100b StPO verpflichteten Betreiber von Telekommunikationsanlagen haben eine Jahresstatistik über nach diesen Vorschriften durchgeführte Überwachungsmaßnahmen zu erstellen und der Regulierungsbehörde unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Regulierungsbehörde fasst die von den Unternehmen gelieferten Angaben zusammen und veröffentlicht das Ergebnis jährlich in ihrem Amtsblatt. In Bezug auf das Kalenderjahr 2004 erfolgt die Veröffentlichung am 6. April 2005 im Amtsblatt der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Daraus wird hervorgehen, dass im Jahre 2004 insgesamt 34 374 Anordnungen ergangen sind und 40 973 Kennungen überwacht wurden.

5. Welche Bedeutung kam der TKÜV vom 22. Januar 2002 mit Maßnahmen im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus zu?

In strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus kommt der TK-Überwachung eine zentrale Bedeutung zu. Die Tatverdächtigen nutzen im Regelfall die Möglichkeiten der Telekommunikation. Deren Überwachung liefert wichtige Ermittlungsansätze. Die

TKÜV bildet die Rechtsgrundlage für die technische Umsetzung der TK-Überwachungsmaßnahmen, die auf der Grundlage der Strafprozessordnung angeordnet werden.

6. Wie viele Anordnungen einer „Auslandskopfüberwachung“ gemäß § 4 TKÜV a. F. („... es sei denn, die zu überwachende Telekommunikation wird an einem im Inland gelegenen Anschluss um- oder weitergeleitet.“) gab es in den Jahren 1995 bis 2004, durch welche Behörde wurden diese angeordnet und wer war jeweils zur Durchführung der Maßnahme verpflichtet?

Die Anordnungen von Telekommunikationsüberwachung ergehen in aller Regel durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte der Bundesländer, die dem Bund nicht über die Zahl der Auslandskopfüberwachungen berichten, so dass die Zahl solcher Anordnungen der Bundesregierung nicht bekannt ist. Grundlage der Anordnung ist dabei jeweils nicht die TKÜV, die lediglich die Betreiberpflichten in Bezug auf die Umsetzung enthält. Zur Durchführung der Maßnahme verpflichtet sind notwendigerweise die Betreiber von Auslandsköpfen.

7. Welche Kommunikation soll mit der „Auslandskopfüberwachung“ erfasst werden, die abgehende, die eingehende Kommunikation oder beides?

Zu überwachende Kommunikation kann grundsätzlich anhand der Kennung des Anrufers (Absenderkennung) oder der des Angerufenen (Zielkennung) überwacht werden. Zum Zwecke des Aufbaus einer TK-Verbindung wird die Kennung, zu der der Anrufer eine Verbindung herstellen möchte (Zieladresse), technisch zwingend benötigt.

Zur Überwachung eingehender Kommunikation mit bekannter inländischer Zielkennung ist es nahe liegend, den Betreiber des Anschlusses in die Pflicht zu nehmen, weil über diesen alle Verbindungen zu der Kennung zu schalten sind. Bei dieser Konstellation eingehende Anrufe an anderer Stelle im TK-Netz zu überwachen, erhöht den Aufwand unnötig. Zur Überwachung abgehender Kommunikation von einem bekannten Anschluss im Inland ist die Überwachung durch den Anschlussbetreiber das einfachste und zugleich zuverlässigste Verfahren.

In der Praxis spielt die Auslandskopfüberwachung daher nur dann eine Rolle, wenn die Anschlusskennung des inländischen Kommunikationspartners nicht bekannt ist, aber damit gerechnet wird, dass eine Verbindung zu einem bestimmten Anschluss im Ausland aufgebaut werden wird. In diesem Fall steht in Ermangelung einer bekannten inländischen Anschlusskennung, von der aus die Kommunikation erfolgen soll, die Möglichkeit der Überwachung des inländischen Anschlusses nicht zur Verfügung. Die gesuchte Kommunikation wird aber unter Angabe der Zieladresse durch einen Auslandskopf geleitet. Im umgekehrten Fall eingehender Kommunikation ist die inländische Zieladresse nicht bekannt, wegen der möglichen Rufnummernunterdrückung aber unsicher, ob der gesuchte Kommunikationsvorgang erfasst werden kann. Daher erfasst § 4 TKÜV-E nur den Fall, dass die Kommunikation von einem im Inland befindlichen Telekommunikationsanschluss herrührt und für eine in der Anordnung angegebene ausländische Zieladresse bestimmt ist.

8. Für welche konkreten Tatbestände kann eine „Auslandskopfüberwachung“ angeordnet werden?

Auslandskopfüberwachung ist eine Form der TK-Überwachung, die bei den Rechtsgrundlagen für die Anordnung von TK-Überwachung nicht gesondert

geregelt ist. Sie steht daher grundsätzlich in allen Fällen zur Verfügung, in denen eine TK-Überwachung angeordnet werden kann, namentlich in den Fällen von §§ 100a, 100b StPO, des G 10, des Zollfahndungsdienstgesetzes und des Landespolizeirechts.

9. Was ist unter dem Begriff der „Zieladresse“ zu verstehen?

Zieladresse ist die Kennung, zu der der Anrufer eine Verbindung herstellen möchte.

10. Werden hiervon auch E-Mail-Adressen, ENUM (Telephone Number Mapping) etc. erfasst und wie lässt sich sicherstellen, dass es sich bei den Zieladressen um „ausländische Zieladressen“ handelt?

Der Begriff der Zieladresse ist nicht auf den Bereich der klassischen Telefonie beschränkt. Die Frage, ob eine Zieladresse eine ausländische ist, ist bei Erlass der Anordnung der Überwachung zu beachten.

11. Wie wird die zu „überwachende Zieladresse“ ermittelt und ist es erforderlich, dass bei der „Auslandskopfüberwachung“ sichergestellt wird, dass die zu überwachende Zieladresse der zu überwachenden Person gehört?

Die zu überwachende Zieladresse ist Ergebnis der Ermittlungstätigkeit der zuständigen Behörden. Wenn eine inländische Absender- oder Zielkennung bekannt ist, kann „am Anschluss“ überwacht werden. Fehlt die Kenntnis einer zu überwachenden inländischen Kennung, kann für Verbindungen in das Ausland zu einer bekannten Zieladresse eine Überwachung nach der bestimmten Zieladresse am Auslandskopf sinnvoll sein. Haben die Ermittlungsbehörden weder Kenntnis von einer Absender- noch von einer Zieladresse, reichen die technischen Ansatzmöglichkeiten für die Schaltung einer Überwachungsmaßnahme nicht aus.

Es besteht kein Erfordernis, speziell bei der Auslandskopfüberwachung sicherzustellen, dass ein überwachter Anschluss der zu überwachenden Person gehört. Die Anforderungen an die Bezeichnung des Betroffenen und der zu überwachenden Kommunikation ergeben sich aus den Rechtsgrundlagen der Anordnung der Überwachungsmaßnahme. Inwieweit eine konkrete Anordnung den rechtlich vorgegebenen Rahmen ausschöpft, ist eine Frage des Einzelfalles.

12. Wenn ja, wie wird dies sichergestellt?

Siehe Antwort auf Frage 11.

13. Was versteht man unter einem in der Begründung zu § 4 Satz 2 aufgeführten „Nachrichtenmittler“?

Nachrichtenmittler ist diejenige Person, die für einen Dritten Telekommunikation abwickelt und insoweit in die Anordnung der TK-Überwachung einbezogen ist.

14. Erlaubt die StPO nach Ansicht der Bundesregierung eine Überwachung am „Auslandskopf“ mit dem Ziel, einen im Ausland ansässigen Ausländer zu überwachen?

Eine Überwachung am Auslandskopf findet im Inland statt und bezieht sich auf vom Inland in das Ausland aufgebaute grenzüberschreitende Telekommunikationsverbindungen. Die Überwachung am Auslandskopf ist – wie jede andere TK-Überwachung – nach der StPO zulässig, soweit im Inland strafrechtliche Ermittlungsverfahren geführt werden und die Voraussetzungen der StPO für TK-Überwachung vorliegen.

15. Wie erfolgt die Strafverfolgung eines Ausländers im Ausland und wäre hierzu ein Rechtshilfeersuchen erforderlich?

Die Strafverfolgung eines Ausländers, der sich im Ausland aufhält, fordert von deutschen Behörden nur dann ein Vorgehen im Wege internationaler Rechtshilfe in Strafsachen, wenn deutsche Strafverfolgungsbehörden Maßnahmen im Ausland erreichen wollen.

16. Ist § 4 TKÜV-E so zu verstehen, dass auch die von der bekannten ausländischen Zieladresse ankommende Kommunikation ins Inland am „Auslandskopf“ erfasst werden darf?

Die TKÜV regelt die technischen und organisatorischen Vorkehrungen, die die Betreiber für die Umsetzung von angeordneten Überwachungsmaßnahmen zu treffen haben. Die Frage, ob bestimmte Telekommunikation erfasst werden darf, beantworten die einschlägigen Eingriffsnormen und die darauf gestützten einzelfallbezogenen Anordnungen.

17. Wie wird gewährleistet, dass mit einer „Auslandskopfüberwachung“ nicht in die Souveränität anderer Staaten eingegriffen wird?

Ein Eingriff in die Souveränität anderer Staaten bei inländischen Maßnahmen liegt bei Auslandskopfüberwachung fern, weil die Maßnahme nur im Inland erfolgt. Insoweit besteht kein relevanter Unterschied zur Überwachung eines inländischen Telefonanschlusses, von dem aus – ankommend oder abgehend – Gespräche mit ausländischen Gegenstellen geführt werden.

18. Gibt es Vereinbarungen, Abkommen etc. mit den Staaten, in denen die zu überwachende Zieladresse vergeben wurde, die eine „Auslandskopfüberwachung“ erlauben?

Nein. Solche Vereinbarungen sind nicht erforderlich, weil es sich um ausschließlich nationale Maßnahmen handelt.

19. Wie sieht das Verhältnis der „Auslandskopfüberwachungen“ zu internationalen Rechtshilfeersuchen aus (ultima ratio, Subsidiarität oder Gleichlauf der Mittel)?

Auslandskopfüberwachung ist eine bestimmte Form der TK-Überwachung im Inland. Rechtshilfeersuchen richten sich auf Maßnahmen, die im Ausland erfolgen. Die Maßnahmen haben allenfalls dann eine Schnittmenge, wenn die vollständige Überwachung eines im Ausland gelegenen Anschlusses im Wege der Rechtshilfe vorgenommen wird und dieser Anschluss vom Inland aus ange-

rufen wird. Die Auslandskopfüberwachung ist gegenüber dem Rechtshilfeersuchen zur TK-Überwachung daher am ehesten als aliud einzustufen.

20. Sind zukünftig Rechtshilfeersuchen bei Überwachungen ausländischer Zieladressen überflüssig, weil die Überwachung direkt in Deutschland umgesetzt werden soll?

Nein. Mit der Auslandskopfüberwachung kann nur die in das Ausland gerichtete, grenzüberschreitende Telekommunikation (im Inland) überwacht werden. Die übrige Telekommunikation des ausländischen Anschlusses – national, mit sonstigem Ausland, dort abgehend in das Inland – kann mit der Auslandskopfüberwachung nicht erfasst werden. Müssen derartige Verbindungen überwacht werden, besteht unverändert die Notwendigkeit von Rechtshilfeersuchen.

21. Bei welchen Sachverhalten muss zukünftig noch zwingend ein Rechtshilfeersuchen eingeleitet werden?

Siehe Antwort auf Frage 20.

22. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass es zu Doppelüberwachungen
 - a) am Auslandskopf und
 - b) via Rechtshilfeersuchen im Auslandkommt?

In der Praxis ist das wegen der erheblich unterschiedlichen Bandbreite der Maßnahme nicht zu erwarten. Auf die Antwort auf Frage 19 wird verwiesen.

23. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass bei der Erfassung von Kommunikation, die weder ihren Ursprung noch ihre Zieladresse im Inland hat, aber über Deutschland geroutet wird, die Überwachung an einem „Auslandskopf“ im Widerspruch zu Völkerrecht und/oder Europarecht steht?

Auch dann, wenn die zu überwachende Telekommunikation lediglich durch das Inland geroutet wird, gelten die gesetzlichen Anforderungen an die Anordnung der Überwachungsmaßnahme. Es ist nicht ersichtlich, dass inländische Ermittlungsmaßnahmen, die nach nationalem Recht ordnungsgemäß durchgeführt werden, Völkerrecht oder Europarecht verletzen könnten.

24. Gibt es Erkenntnisse über die Anzahl der in Deutschland betriebenen „Auslandsköpfe“?

Nach Erkenntnissen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post unterhalten die fünf wesentlichen TK-Netzbetreiber insgesamt 21 Auslandskopf-Vermittlungsstellen.

25. Wie viele Unternehmen gibt es in Deutschland, die für die Durchführung einer „Auslandskopfüberwachung“ eine Anordnung erhalten müssten, um den zu überwachenden Anschluss zu ermitteln?

Die Ermittlung des zu überwachenden Anschlusses – seiner Kennung – ist nicht Ergebnis, sondern Voraussetzung der Überwachungsanordnung (vgl. Ant-

wort auf Frage 11). Mit der Auslandskopfüberwachung sollen anhand der bekannten ausländischen Zielkennung bei Verbindungsaufbau der Inhalt der Kommunikation oder die Kennung eines Anschlusses ermittelt werden, den eine Zielperson im Inland benutzt. Die Erreichung dieses Ziels ist um so eher erfolgreich, je lückenloser die Auslandsköpfe in die Maßnahme einbezogen werden. Daher wäre es zwar ermittlungstaktisch optimal, alle Netzbetreiber mit Auslandsköpfen in eine Maßnahme einzubeziehen. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist aber schon bei einer Einbeziehung der fünf wesentlichen TK-Netzbetreiber die verbleibende Überwachungslücke vernachlässigbar klein.

26. An wie vielen „Auslandsköpfen“ müsste eine einzelne Überwachungsmaßnahme parallel umgesetzt werden?

Jedes von der Anordnung einbezogene Unternehmen müsste die Maßnahme an allen seinen Auslandsköpfen umsetzen, soweit es nicht den TK-Verkehr in bestimmte Länder nur über ausgewählte Auslandsköpfe leitet. Die Anzahl der in eine konkrete Maßnahme einzubeziehenden „Auslandsköpfe“ hängt von der Infrastruktur des Telekommunikationsnetzes ab, d. h. von wie vielen Stellen Verbindungen in das Zielland führen.

27. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung „Auslandsköpfe“ standardisiert mit Überwachungstechnik ausgestattet?

Es gibt keinen technischen (Industrie- oder Normen-)Standard für die Ausstattung von Auslandsköpfen mit Überwachungstechnik. Die entsprechenden Anlagen der Deutschen Telekom AG verfügen bereits seit mehreren Jahren über die benötigte Technik.

28. Gibt es Schätzungen über die Höhe der zusätzlichen Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der „Auslandsköpfe“ mit der erforderlichen Überwachungstechnik?

Der Bundesregierung liegen solche Schätzungen nicht vor. Auf der Grundlage der technischen Lösung bei der Deutschen Telekom AG geht die Bundesregierung davon aus, dass der zusätzliche technische Aufwand und die Kosten dafür nicht unverhältnismäßig hoch sind.

29. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die Nutzung bestehender Überwachungseinrichtungen (beispielsweise an den Teilnehmervermittlungsstellen) und -prozesse gesamtwirtschaftlich kostengünstiger ist?

Die Auslandsköpfe bewirken technisch eine Bündelung und erlauben damit eine Fokussierung des Aufwandes, der zugleich minimiert wird.

Wenn die Maßnahmen nicht an den 21 wesentlichen Auslandsköpfen, sondern an den Teilnehmer-Vermittlungsstellen geschaltet werden sollen, steigt die Zahl der in die Maßnahme einzubeziehenden Stellen auf 1 900 bis 2 000 an. Zudem müssten nach den Informationen der Bundesregierung die Teilnehmer-Vermittlungsstellen technisch aufgerüstet werden, weil die erforderliche Technik im deutschen Markt bislang nicht verkauft wurde. Auf Anfrage der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post konnten die Hersteller der Vermittlungseinrichtungen die voraussichtlichen Kosten für eine solche „Nachrüstung“ nicht benennen. Die große Zahl der ggf. nachzurüstenden Teilnehmer-Vermittlungsstellen ist die Ursache für die Kostensteigerung.

lungsstellen begründet die Annahme, dass der Aufwand der Wirtschaft dafür wesentlich höher wäre, als bei dem Ansatz an den noch nicht entsprechend ausgestatteten Auslandsvermittlungsstellen. Im Übrigen wäre jede Anordnung nicht nur an die derzeit fünf wesentlichen Betreiber von Auslandsvermittlungsstellen, sondern künftig – und auf Dauer – an die derzeit 58 Teilnehmernetzbetreiber zu richten. Dies führt zu erheblichem, wenn auch kaum kalkulierbarem Mehraufwand.

30. Soll nach Auffassung der Bundesregierung die „Auslandskopfüberwachung“ auch in IP-Netze umgesetzt werden?

Soweit Netzbetreiber ihren Datenstrom mit dem Ausland nicht über leitungsvermittelnde, sondern über paketvermittelnde Netze abwickeln, wird dieser nicht über Auslandsköpfe geleitet. Insofern besteht zurzeit keine Möglichkeit, auf diese für Überwachungszwecke zurückzugreifen.

31. Wenn ja, wie und wo soll diese Überwachung umgesetzt werden?

Auf die Antwort zu Frage 30 wird verwiesen.

32. Haben die Verbindungsnetzbetreiber oder die IP-Backbonebetreiber die „Auslandskopfüberwachung“ umzusetzen?

Es ist bislang nicht vorgesehen, die Umsetzung im „IP-Backbone“ zu fordern. Sollte jedoch nachgewiesen werden, dass diese Lösung eine wirtschaftlich sinnvolle Variante darstellt, würde sich die Bundesregierung auch einer derartigen technischen Realisierung nicht verschließen.

33. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass auch in paketvermittelnden Netzen, in denen einzelne Pakete der zu überwachenden Kommunikation unterschiedliche Routen über unterschiedliche Provider nehmen und erst wieder am Ziel zusammengefügt werden, eine vollständige Überwachung dennoch realisiert wird?

Auf die Antwort zu Frage 30 wird verwiesen.

34. Wird durch die Einführung des Begriffs des „Nutzungsberechtigten“ in § 3 Abs. 2 TKÜV-E der Kreis der Verpflichteten erweitert?

Die beabsichtigte Änderung zielt nicht auf eine Erweiterung des Kreises der Verpflichteten, sondern soll der Klarstellung dahin gehend dienen, dass in bestimmten Fällen moderner Telekommunikationsanlagen neben dem klassischen „Teilnehmerverhältnis“ auch andere Nutzungsberechtigungen zu berücksichtigen sind.

35. Wenn ja, wie viele Unternehmen wären nach Kenntnis der Bundesregierung hiervon betroffen?

Auf die Antwort zu Frage 34 wird verwiesen.