

Prof. Dr. Christoph Möllers

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Vorsitzender des Ersten Senats  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

*Mu, 18. 12. 2018*

*Mu*  
1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13

Bundesverfassungsgericht	
Eing. 24. 12. 18	10-11
_____ Doppel _____	Bd.
_____ Doppel _____	

Auf Bitten des Senats vom 17. September 2018 um Ergänzung der Stellungnahme der Bundesregierung in den o.g. Verfahren übersende ich im Folgenden Zahlenmaterial betreffend die manuelle Bestandsdatenauskunft (I.) sowie eine Stellungnahme der Bundesregierung zu der Verbreitung des Internetprotokolls Version 6 und den Auswirkungen auf die Ermittlungsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden (II.). Zudem sind mit Blick auf die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in o.g. Verfahren vom 27. Oktober 2017 einige ergänzende Ausführungen veranlasst (III.).

#### **I. Zahlenmaterial betreffend die manuelle Bestandsdatenauskunft**

Die vom Senat erbetenen Zahlen werden nicht zentral erfasst. Insbesondere verfügt die Bundesnetzagentur – anders als beim automatisierten Auskunftsverfahren nach § 112 TKG – nicht über entsprechendes Zahlenmaterial. Bei dem manuellen Auskunftsverfahren nach § 113 TKG handelt es sich um ein Verfahren, bei dem die Auskunftersuchen über Bestandsdaten durch die berechtigten Behörden direkt bei den verpflichteten Unternehmen gestellt werden. Etwaige Mitteilungs- oder Berichtspflichten bestehen gegenüber dem BMWi oder der Bundesnetzagentur weder in Bezug auf die abrufberechtigten Behörden noch auf die verpflichteten Unternehmen. Vereinzelt gibt es seit 2014 sogenannte "Transparenzberichte" der verpflichteten Unternehmen, in welchen dargestellt wird, welche, wie häufig und auf welcher gesetzlichen Grundlage Informationen an Sicherheitsbehörden weitergegeben worden sind. Die Deutsche Telekom AG veröffentlicht beispielsweise hierzu jährlich aktualisierte Zahlen: <https://www.telekom.com/de/verantwortung/datenschutz-und-datensicherheit/datenschutz/datenschutz/transparenzbericht-351068>

Anlässlich der Bitte des Senats wurde eine Abfrage bei den Sicherheitsbehörden des Bundes (BKA, BFV, BPOL, Zoll, BND, MAD) zur Nutzung der manuellen Bestandsdatenabfragen nach § 113 TKG durchgeführt. Statistiken zu Bestandsdatenabfragen nach § 113 TKG werden bei den Behörden regelmäßig nicht geführt. Die nachfolgend zusammengestellten Angaben der Behörden beruhen – je nach behördenspezifischen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung eines vertretbaren Aufwandes – auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden (mittelbare Ableitung der Anzahl der Abfragen aus den angefallenen Kosten, grobe Schätzungen, manuelle Aktensichtung) und sind daher schon deshalb nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar. Hinzu kommt, dass sich die ermittelbaren Zahlen bei einigen Behörden auf die abgefragten Kennungen, bei anderen Behörden auf die gestellten Anfragen (die sich ggf. jeweils auf mehrere Kennungen richten) beziehen. Außerdem erfassen die ermittelbaren Zahlen bei einigen Behörden nicht den gesamten Zeitraum ab 2013 (BND, MAD) oder nicht alle abfrageberechtigten Organisationseinheiten der Behörde (BKA). Aber auch individuell betrachtet sind die Angaben der einzelnen Behörden in weiten Teilen allenfalls als grobe Näherungswerte und nicht als valide Größen zu verstehen (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen in den folgenden Tabellen).

**1. Wie häufig und zu welchen Zwecken ist das manuelle Abrufverfahren (§ 113 TKG) von den einzelnen abrufberechtigten Stellen genutzt worden?**

Die vom Senat gestellte Frage nach den Zwecken des Abrufs beantwortet sich in einem ersten Zugriff durch die für die Abfrage in Anspruch genommenen gesetzlichen Befugnisnormen.

Für eine konkretere Zweckbestimmung sei hier exemplarisch die Praxis des Bundesamts für Verfassungsschutz, der Bundespolizei sowie des Zolls herausgegriffen:

- Bundesamt für Verfassungsschutz

Manuelle Abfragen nach § 113 TKG erfolgen in der Regel, wenn über die Auskunft der Bundesnetzagentur (§ 112 TKG) hinaus weitere Informationen zu einem Telekommunikationsmerkmal benötigt werden oder die automatisierten Abfragen nach § 112 TKG ergebnislos verlaufen sind. Darüber hinaus erfolgen Abfragen nach § 113 TKG grundsätzlich, wenn Festnetzanschlüsse in Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10 und/oder TBG einbezogen werden sollen. Hierbei sind ergänzende Informationen zu Art des Anschlusses und ggfs. zugehörigen Internetanschlüssen für eine Bearbeitung erforderlich. Vor allem jedoch soll durch die unmittelbare Anfrage beim zuständigen Telekommunikationsprovider sichergestellt sein, dass ein Anschluss / eine Kennung auch tatsächlich für die Zielperson bzw. das Beobachtungsobjekt registriert ist. Insoweit dient die manuelle Abfrage nach § 113 TKG auch dem Schutz von möglicherweise unbeteiligten Dritten.

- Bundespolizei

In den überwiegenden Fällen werden Bestandsdaten im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen bekannt bzw. erhoben, die mit dem Telekommunikationsverhalten von Tatverdächtigen, Beschuldigten oder Zeugen im Zusammenhang stehen (Beispiele: Identitätsfeststellung von Anschlussnutzern, Relevanzprüfung vorliegender Telekommunikationsdaten, Feststellung potenzieller Mittäter, Kontodaten für Finanzermittlungen, Vorbereitung von Maßnahmen zur Verkehrsdatenerhebung bzw. Telekommunikationsüberwachung). Für die Bundespolizei sind dabei insbesondere folgende Deliktsarten relevant: Schleusungsdelikte, Urkundenfälschungen, Onlinebetrug zum Nachteil DB AG, Diebstahl/besonders schwerer Fall des Diebstahls.

- Zoll

Die manuelle Bestandsdatenabfrage nach § 113 TKG ermöglicht es dem Zoll, neue Ermittlungsansätze in Ermittlungsverfahren zu gewinnen, deren Delikte unter die sogenannten „Katalogstraftaten“ des § 100a StPO fallen und in der Regel der schweren und organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. Der Umfang des Datenbestandes und der Informationsgehalt der zugelieferten Daten aufgrund von manuellen Abfragen nach § 113 TKG ist zudem umfassender (z.B. Geburtsdatum, Aktivität des Anschlusses, Aufenthaltsort, Vertragsdaten, Betreiber von Webseiten oder Zuordnung dynamischer IP-Adressen) als bei vergleichbaren Abfragen im automatisierten Auskunftsverfahren nach § 112 TKG.

Zur Häufigkeit der Nutzung der manuellen Bestandsdatenauskunft ergeben sich im Einzelnen die folgenden weiter differenzierenden Angaben:

BKA	BfV	BPOL
<p>Dem BKA liegen keine statistischen Daten i.e.S. vor, die zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen werden könnten.</p> <p>Lediglich als mittelbarer Indikator für das ungefähre Volumen von Ersuchen nach § 113 TKG kann folgende Information beigetragen werden: Seitens der für die Abteilung SO (Schwere und Organisierte Kriminalität) zuständigen Haushaltsstelle der Abteilung IT können beispielhaft nur statistische Zahlen zu Rechnungen nach Auskunftersuchen nach § 113 TKG der Abteilung SO, welche im Rahmen der dortigen polizeilichen Aufgabenwahrnehmungen nach § 2 oder § 4 BKAG erfolgen, weitergegeben werden.</p> <p>Bei der Interpretation dieser Zahlen muss jedoch beachtet werden, dass</p>	<p>Eine Statistik zu Bestandsdatenabfragen nach § 113 TKG wird im BfV nicht geführt.</p> <p>Da allerdings eine zentrale Abrechnung dieser Maßnahmen erfolgt, lässt sich die Anzahl der manuellen Abfragen hieraus mittelbar ableiten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Unternehmen von einer entsprechenden Kostenerstattung absehen. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass die unten stehende Übersicht einen guten Annäherungswert liefert.</p>	<p>Eine statistische Erfassung durchgeführter Anfragen und Auskünfte nach § 113 TKG erfolgt in der Bundespolizei derzeit noch nicht.</p> <p>Die Anzahl der Erhebungen belaufen sich auf ca. 4.600 Anfragen pro Jahr. Die angeführte Zahl stellt jedoch einen groben Schätzwert dar. Mit Blick auf die recherchierbaren Auskünfte nach § 112 TKG ist von konstanten Jahreszahlen (seit dem Jahr 2013) auszugehen.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- der Zweck (Aufgabe des BKA) und die Art der Anschlusskennung, also Abfrage anhand von Telefonnummer oder IP-Adresse (IPv4 oder IPv6, dynamisch oder statisch vergeben), der Auskunftersuchen nach § 113 TKG aus den einzelnen Rechnungen nicht ersichtlich ist,</li> <li>- Kostenabrechnungen nach § 113 TKG auch über die Staatsanwaltschaften erfolgen können, die nachfolgenden Zahlen deshalb nicht abschließend sind,</li> <li>- die Abrechnungen keinen Rückschluss auf das Ergebnis (Bestandsdaten erhalten oder nicht) der Anfrage zulassen.</li> </ul> <p>Auskunftersuchen nach § 113 TKG <u>der Abteilung SO</u> im BKA:</p> <p>2013: 2001 Anfragen  2014: 2390 Anfragen  2015: 4751 Anfragen  2016: 8752 Anfragen  2017: 17428 Anfragen  2018: 9365 Anfragen (Belege/Rechnungen bis einschl. 31.07.2018)</p> <p>Entsprechende Angaben zu Auskunftersuchen der weiteren Abteilungen des BKA, welche ebenfalls Anfragen nach § 113 TKG im Rahmen der dortigen Aufgabe an die Provider richten, können anhand des jeweiligen Umstandes der Rechnungsbegleichung nicht nachträglich erhoben werden.</p> <p>Die stetig ansteigende Anzahl der Rechnungen für gestellte Auskunftersuchen nach § 113 TKG der Abteilung SO begründet sich, vergleichbar mit anderen Überwachungsmaßnahmen im Telekommunikationsbereich, durch das veränderte Nutzerverhalten, welches durch eine steigende Nutzung von Smartphones/des Internets sowie der Zuordnung mehrere Geräte/Kennungen zu einem Nutzer/Kunden etc. geprägt ist.</p> <p>Am häufigsten wurden Auskunftersuchen gem. § 113 TKG durch das Referat SO 43 (Auswertung Sexualdelikte z.N. von Kindern und Jugendlichen) gestellt:</p> <p>2016: ca. 3460,  2017: ca. 14690,  bis 31.07.2018: ca. 8063</p>	<p>Dargestellt wird hier die aus den angefallenen Kosten pro Jahr abgeleitete Anzahl der abgefragten Kennungen. In der Regel werden mehrere Kennungen in einer Anfrage beim zuständigen Provider abgefragt.</p> <p>2013: ca. 4.100 Kennungen  2014: ca. 4.100 Kennungen  2015: ca. 4.900 Kennungen  2016: ca. 3.600 Kennungen  2017: ca. 5.300 Kennungen</p>	
--	--	--

Zoll	BND	MAD
<p>Den folgenden Daten über die Häufigkeit der Nutzung des manuellen Abrufverfahrens nach § 113 TKG beim Zoll liegt keine standardisierte statistische Erfassung solcher Daten zugrunde. Für die Erhebung der folgenden Werte wurden die Abrechnungen der Provider zu Bestandsdatenauskünften in den betroffenen Behörden ausgewertet. Die hieraus mittelbar abgeleiteten Zahlen können lediglich als Indikator für das ungefähre Volumen der Abfragen herangezogen werden. Belastbare Aussagen sind hierbei nicht möglich, da bei der Bewertung der Zahlen folgendes zu beachten ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Abrechnungssysteme in der Zollverwaltung sind nur bedingt filterbar, sodass eine Beschränkung auf alle durch 18,00 € teilbaren Beträge erforderlich war. Dies ist der Betrag, der nach den gesetzlichen Vorgaben für jede Bestandsdatenauskunft von den Providern in Rechnung gestellt werden darf (Anlage 3, Abschnitt 2, Nr. 200 des JVEG). Nichtsdestotrotz mussten bei einigen Rückmeldungen die Zahlen gerundet werden, sodass nicht auszuschließen ist, dass andere nicht extrahierbare Abfragetypen (z.B. Verkehrsdatenabfragen, TKÜ-Maßnahmen, etc.) mit in den Beträgen enthalten waren, oder es wurden in der Folge einzelne Bestandsdatenabfragen nicht gezählt, weil der Betrag (z.B. bei einer Sammelrechnung) nicht durch 18,00 € teilbar war und somit nicht berücksichtigt wurde.</li> <li>- Ebenfalls gelten für die Zollverwaltung die einschränkenden Ausführungen des BKA.</li> <li>- Die kostenfreien Bestandsdatenabfragen können anhand von Rechnungen nicht ermittelt werden, sodass diese keine Berücksichtigung finden können.</li> <li>- Zudem ist eine Erhebung der im Rahmen der Bestandsdatenabfragen beauskunfteten einzelnen Kennungen nicht möglich, da diese Aufschlüsselung weder in den Provider-Rechnungen vorgesehen ist noch eine statistische Erfassung in den Behörden hierzu erfolgte.</li> </ul> <p>Häufigkeit der Nutzung durch die unterschiedlichen abfrageberechtigten Stellen der Strafverfolgungsbehörden des Zolls nach den vorgenannten Bedingungen:</p>	<p>Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nur auf den Zeitraum 01.09.2016 bis 18.10.2018. Grund hierfür ist, dass die nach § 113 TKG abgefragten Daten im BND lediglich für die Dauer von zwei Jahren nach Stellung des Auskunftersuchens nach § 113 TKG aufbewahrt werden.</p> <p>Der BND hat zum Zwecke seiner gesetzlichen Aufgaben im o.g. Zeitraum 930 Abfragen nach § 113 TKG durchgeführt:</p> <p>2016 (ab 01.09.): 106 Kennungen  2017: 531 Kennungen  2018 (bis 18.10.): 293 Kennungen</p>	<p>Für die Jahre 2013 bis 2015 ist kein Aktenrückhalt vorhanden, weshalb für diesen Zeitraum keine Daten im Sinne der Anfrage ermittelbar sind. Eine Statistik zu den Erhebungen nach § 113 TKG wird nicht geführt.</p> <p>Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen bezieht sich die Beantwortung der nachfolgenden Fragen ausschließlich auf die Jahre 2016 bis 2018 (bis einschließlich 19.10.2018). Die Ermittlung der Zahlen ist durch manuelle Aktensichtung erfolgt.</p> <p>Der MAD hat das manuelle Abrufverfahren zur Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben des MAD wie folgt genutzt:</p> <p>2016: 43 Anfragen  2017: 66 Anfragen  2018 (Stand 19.10.2018): 34 Anfragen</p>

<u>Zollfahndungsämter, Zollkriminalamt und Finanzkontrolle Schwarzarbeit gesamt:</u>  2013: 4.391 Anfragen 2014: 3.511 Anfragen 2015: 2.354 Anfragen 2016: 2.996 Anfragen 2017: 3.144 Anfragen 2018: 2.273 Anfragen Abrechnungen wurden bis zum Stichtag 15.11.2018 erhoben.		
--	--	--

2. Wie häufig und welche Daten im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 2 TKG, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, sind an welche Stellen beauskunftet worden und welche Arten von Speichereinrichtungen betraf dies?

BKA	BfV	BPOL
Im BKA liegen dazu keine statistischen Daten vor. Eine Differenzierung der Auskunftersuchen der Abteilung SO ist nicht möglich.	Auch hierzu werden im BfV keine Statistiken geführt. Entsprechende Anfragen werden nur selten gestellt. Auf Basis einer Expertenschätzung ist davon auszugehen, dass entsprechende Anfragen im angefragten Zeitraum im einstelligen Bereich lagen. Diese haben sich allein auf PIN und PUK von (Mobilfunk-)SIM-Karten bezogen.	Eine statistische Erfassung der durchgeführten Anfragen bzw. entsprechenden Daten im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 2 TKG erfolgt in der Bundespolizei derzeit nicht.

Zoll	BND	MAD
Eine statistische Erhebung dieser Abfragen erfolgt beim Zoll nicht. Die möglichen Daten sind daher vorliegend geschätzt worden. Sie variieren bei den abfrageberechtigten Stellen zwischen Werten von 0-100 Abfragen je Kalenderjahr. Dabei handelt es sich jedoch nicht um belastbare Datenerhebungen.	Daten im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 2 TKG (PUK oder PIN-Daten) wurden im o.g. Zeitraum (01.09.2016 bis 18.10.2018) durch den BND nicht abgefragt.	Der MAD hat im o.g. Zeitraum (01.01.2016 bis 19.10.2018) in keinem Fall Auskunftersuchen zu Daten i.S.v. § 113 Abs. 1 Satz 2 TKG gestellt.

**3. Wie häufig und an welche Stellen ist eine Auskunft über Daten im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 3 TKG, die anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokolladresse bestimmt worden sind, gemäß der angegriffenen Regelungen erteilt worden?**

BKA	BfV	BPOL
Im BKA liegen dazu keine statistischen Daten vor. Eine Differenzierung der Auskunftersuchen der Abteilung SO ist nicht möglich.	2013: ca. 50 Kennungen 2014: ca. 275 Kennungen 2015: ca. 40 Kennungen 2016: ca. 750 Kennungen 2017: ca. 850 Kennungen	Eine statistische Erfassung der durchgeführten Anfragen im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 3 TKG erfolgt in der Bundespolizei derzeit nicht.

Zoll	BND	MAD
Eine statistische Erhebung dieser Abfragen nach § 113 Abs. 1 Satz 3 TKG erfolgt beim Zoll nicht. Die möglichen Daten sind daher vorliegend geschätzt worden. Sie variieren bei den abfrageberechtigten Stellen zwischen Werten von 0-100 Abfragen je Kalenderjahr. Dabei handelt es sich jedoch nicht um belastbare Datenerhebungen.	Für den o.g. Zeitraum (01.09.2016 bis 18.10.2018) wurden insgesamt 203 IP-Adressen für den Bundesnachrichtendienst abgefragt:  2016 (ab 01.09.) : 2 2017: 166 2018 (bis 18.10.): 35	2016 - 2017: keine Auskunftserteilung anhand dynamischer Internetprotokolladressen.  In 2018 (bis einschließlich 19.10.2018) wurde dem MAD anhand einer dynamischen Internetprotokolladresse Auskunft erteilt.

**II. Stellungnahme zu der Verbreitung des Internetprotokolls Version 6 und den Auswirkungen auf die Ermittlungsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden**

Der im Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013 vorgesehene Bericht der Bundesregierung über den Stand der Einführung des Internetprotokolls Version 6 (IPv6) durch Diensteanbieter und die Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte und die Ermittlungsmöglichkeiten der in § 113 des Telekommunikationsgesetzes benannten Stellen wurde bislang nicht erstellt.

Anlässlich der Bitte des Senats vom 17. September 2018 nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

**1. Einführende Hinweise**

Der Adressraum des überkommenen IPv4-Protokolls reicht nicht mehr aus, um allen netzfähigen Geräten eine eigene IP-Adresse im Internet zuzuweisen. Das IPv4-Protokoll soll deshalb durch das

IPv6-Protokoll abgelöst werden, welches über einen hinreichend großen Adressraum verfügt, um auf absehbare Zeit alle netzfähigen Geräte mit einer eigenen IP-Adresse auszustatten. Eine harte Umstellung erfolgte jedoch nicht. Um während der Übergangsphase bis zu einer gänzlichen Umstellung auf IPv6 zusätzliche Geräte in den ausgeschöpften IPv4-Adressraum integrieren zu können, nutzen viele Internetserviceprovider die sog. Carrier-Grade NAT-Technik (CGN). Diese Technik ermöglicht es, mehrere hundert bis zu mehrere tausend Nutzer über lediglich eine IPv4-Adresse mit dem Internet zu verbinden, sowohl bei der stationären, als auch bei der mobilen Internetnutzung. Allerdings hat sich die CGN-Technik mittlerweile für viele Provider von einer Zwischenlösung zu einem dauerhaften Ersatz für IPv6 entwickelt, da so die Nutzung von IPv4-Adressen unbegrenzt vervielfacht und die kostenintensive Umstellung der Technik auf IPv6 zeitlich erheblich herausgezögert werden kann. Aktuell führen zudem viele Provider mit dem sogenannten NAT64 eine weitere NAT-Technologie (zum Übergang IPv4/IPv6) ein, welche CGN ersetzt. Hierbei erhält der Nutzer nur noch ein IPv6-Präfix und der Provider führt zentral eine Adressumsetzung (NAT) bedarfsweise von IPv6 auf IPv4 für einzelne Dienste durch.

## **2. Verbreitung von IPv6-Adressen**

Statistische Angaben über die Verbreitung von IPv6 in Relation zu IPv4 liegen der Bundesregierung nicht vor. Es sind jedoch folgende Aussagen möglich:

Ihren Privatkunden bieten Diensteanbieter mittlerweile Internetzugänge überwiegend als „Dual-stack“ an. Der Kunde erhält hierdurch die Möglichkeit, für den Zugang zum Internet entweder eine IPv4 oder eine IPv6-Adresse zu verwenden. Welche Adresse für die Kommunikation genutzt wird, hängt davon ab, ob die vom Nutzer aufgerufene Internetseite über IPv4 oder IPv6 angeboten wird, ist also bedarfsabhängig. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur werden etwa zu einem Drittel IPv6-Adressen angefordert. Da große Anbieter wie Google LLC, Facebook Inc., Amazon.com, eBay Inc. im öffentlichen Internet bereits seit mehreren Jahren über IPv6 erreichbar sind, nimmt IPv6 in Bezug auf das Datenvolumen im Vergleich zu IPv4 stark zu. Zudem nutzen neue Netze regelmäßig nur noch das IPv6-Protokoll. Kleinere oder lokale Seiten sind dagegen weiterhin nur über IPv4 erreichbar, da – wie erwähnt – die kostenintensive Umstellung auf IPv6 nicht vorgenommen wird. Darüber hinaus benötigen vor allem Businesskunden vielfach weiterhin IPv4-Adressen, um über das Internet erreichbar zu sein, da die eigene Infrastruktur auf IPv4 basiert und nicht umgebaut werden kann. Da vor diesem Hintergrund ein Ende von IPv4 im öffentlichen Internet nicht absehbar ist, wird „Dualstack“ voraussichtlich noch lange Zeit, evtl. sogar noch Jahrzehnte, den Markt dominieren.



### **3. Auswirkungen auf Ermittlungsmöglichkeiten der in § 113 des Telekommunikationsgesetzes benannten Stellen am Beispiel des BKA**

IP-Adressen stellen – unabhängig davon, ob diese der Kategorie „v4“ oder „v6“ zuzuordnen sind – weiterhin den ersten und zumeist auch einzigen Ermittlungsansatz dar, um einen Internetnutzer zu identifizieren und mögliche Anschlussmaßnahmen ergreifen zu können. Dem BKA liegen keine statistischen Werte hinsichtlich des Verhältnisses von Positiv- und Negativauskünften bei Bestandsdatenabfragen zu IPv6-Adressen – insbesondere in Relation zu Abfragen zu IPv4-Adressen – vor. Vielmehr erfolgt der Umgang mit IP-Adressen des Typs „v6“ aktuell vergleichbar mit denen des Typs „v4“: Wird eine IPv6 im Rahmen von Ermittlungsverfahren oder im Rahmen des internationalen Schriftverkehrs erkannt bzw. mitgeteilt, so erfolgt ein Auskunftersuchen an den entsprechenden Provider. Dieses beinhaltet die relevanten Informationen, also IP-Adresse sowie Zeitstempel (und - sofern bekannt - ggf. die Portadresse).

Für die Ermittlungsarbeit des BKA stellt sich demnach durch die Verwendung von IPv6 keine Erleichterung ein. Denn, obgleich hinsichtlich IPv6 - anders als bei IPv4 - nicht mehr das oben geschilderte Problem der Mangelverwaltung besteht, findet keineswegs nur eine Zuweisung von statischen IPv6-Adressen statt. Vielmehr weisen die Anbieter IPv6-Adressen ihren Privatkunden im Regelfall ebenfalls dynamisch zu. Eine statische IP-Adresse kann zwar auf ausdrücklichen Wunsch des Kunden zugewiesen werden. Dies dürfte jedoch eher im Bereich der Business-Kunden eine Rolle spielen.

Werden statische IPv6 (mit festem Präfix) eingesetzt, ist damit zwar grundsätzlich der Anschlussinhaber ermittelbar, nicht jedoch auch zwingend das für die Kommunikation über diesen Anschluss eingesetzte Endgerät. Die Ermittelbarkeit des Endgeräts hängt vielmehr davon ab, wie viele und welche Geräte im Präfix sogenannte „Privacy Extensions“ nutzen. Privacy Extensions sind eine Erweiterung für die Stateless Address Autoconfiguration (SLAAC) von IPv6, um IPv6-Adressen zu bilden, die keinen Rückschluss auf den Nutzer zulassen.

Im Falle der Vergabe dynamischer IPv4-Adressen wird die Ermittelbarkeit des Endnutzers darüber hinaus durch den oben beschriebenen Einsatz von NAT-Verfahren (CGN), sprich durch die Mehrfachvergabe von dynamischen IP-Adressen, stark beeinflusst. Denn solche Mechanismen führen zu einer deutlich stärkeren Pseudonymisierung der Internetanschlussteilnehmer:

Zahlreiche Kunden nutzen eine einzige öffentliche IPv4-Adresse und unterscheiden sich damit nur durch die vom Internet-Service-Provider zugeteilte sog. Source Port Number. Um einen Nutzer bei Einsatz der CGN -Technik zweifelsfrei identifizieren zu können, müssen neben der IPv4 Adresse deshalb weitere Informationen, wie die Source Port Number und der Zeitpunkt der Verbindung bekannt sein. Diese liegen den Ermittlungsbehörden häufig nicht vor beziehungsweise werden von den Provi-

dern nicht zuverlässig gespeichert. Eine Speicherverpflichtung gem. § 113b TKG besteht insoweit nicht.

Auch im Falle der Vergabe von ausschließlich IPv6-Adressen in Verbindung mit dem oben beschriebenen NAT64 wird die Ermittlung des Endnutzers jedoch ebenfalls stark erschwert, da auch dieser Mechanismus zu einer Pseudonymisierung der Internetanschlussteilnehmer führt.

Erst wenn alle Ziele über IPv6 erreicht werden können und auch alle Endgeräte dies unterstützen, werden NAT-Verfahren theoretisch grundsätzlich überflüssig. Diese Entwicklung wird, wie oben erwähnt, noch Jahrzehnte dauern. Bis dahin werden neben CGN und NAT64 zahlreiche weitere Kombinationen aus sogenannten IPv4/IPv6-Übergangstechnologien von den Providern eingesetzt.

Selbst bei vollständiger Nutzung von IPv6 werden aus verschiedenen Gründen (insb. der IT-Sicherheit oder dem Schutz der Privatsphäre) weiterhin Techniken zur „Nicht-Zuordnung der IP-Adressen“ (z.B. „Privacy Extensions“, siehe oben) eingesetzt werden.

#### **4. Ergebnis**

Eine Bewertung der technischen Marktgegebenheiten vor dem Hintergrund der Ermittlungsmöglichkeiten von Sicherheitsbehörden und des Grundrechtsschutzes erfordert die Betrachtung verschiedener Parameter. Allein aus dem Stand der Verbreitung von IPv6 lassen sich insoweit keine aussagekräftigen Rückschlüsse ziehen. Insbesondere deshalb nicht, weil selbst bei flächendeckender Nutzung von IPv6 - wie oben ausgeführt worden ist - keine eindeutige Zuordnung der IP-Adressen zu Nutzern und/oder Endgeräten vorliegen wird.

Für die derzeitige Ermittlungssituation entscheidend ist vielmehr der Umfang des Einsatzes von NAT-Verfahren. Wird CGN-Technik eingesetzt, so reichen IP-Adressen allein nicht mehr zur Identifizierung eines Endkundenanschlusses aus.

### **III. Zur Stellungnahme der BfDI vom 27. Oktober 2017**

Wir nutzen die Gelegenheit, um uns zur o.g. Stellungnahme der BfDI inhaltlich zu verhalten.

#### **1. Zur Zentralstellenaufgabe des BKA**

In ihrer Stellungnahme (S. 5 ff.) wird die BfDI der Zentralstellenaufgabe des BKA nicht gerecht.

Im bundesstaatlichen Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland liegen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet der Sicherheitsbehörden in erster Linie bei den Ländern. Zur Bekämpfung der Landesgrenzen überschreitender Kriminalität sieht das Grundgesetz gleichzeitig die Einrichtung einer Zentralstelle für die gesamtstaatliche Polizei vor. Gemäß §§ 1, 2 BKAG ist das BKA Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei. Das BKA dient in dieser Funktion als Zentralstelle der länderübergreifenden Zusammenarbeit. Diese Aufgabe erfüllt es nicht nur dadurch, dass es Informationen zentral erfasst, auswertet und weiterleitet, sondern auch dadurch, dass es die Polizeibehörden des Bundes und der Länder anderweitig bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder sonst erheblicher Bedeutung unterstützt, § 2 BKAG. Dies geschieht sowohl durch die Unterhaltung von zentralen erkennungsdienstlichen und kriminaltechnischen Einrichtungen, Sammlungen und Informationssystemen, von zentralen Einrichtungen und Informationssystemen für die Fahndung nach Personen und Sachen, aber auch durch die Koordinierung der Polizeibehörden.

#### **2. Zum Gebrauch der Bestandsdatenabfragebefugnis durch das BKA**

Auskunftsverlangen zu Bestandsdaten gem. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG liegen unterschiedliche Zwecke zugrunde:

Zum einen werden derartige Abfragen zu IP-Adressen und/oder Rufnummern insbesondere zum Zwecke der Beantwortung polizeilicher Rechtshilfeersuchen gehalten, die von ausländischen Polizeibehörden mittels Ersuchen um eine qualifizierte Anschlussinhaberfeststellung an das BKA gerichtet werden. Zum anderen werden zeitkritische Abfragen zu Rufnummern oder IP-Adressen zur Feststellung einer Länderzuständigkeit in Gefahrenlagen (bspw. Suizid/-ankündigung, Gefährdung von Leib und Leben z. B. im Bereich des anhaltenden sexuellen Missbrauchs von Kindern) und somit zum unmittelbaren Tätigwerden der örtlich zuständigen Dienststelle gestellt. In der Regel kann – anlässlich eingehender ausländischer Anfragen zu kriminalpolizeilichen Sachverhalten, in denen der einzige Ermittlungsansatz die IP-Adresse(n) und/oder Rufnummer(n) ist – die örtliche Zuständigkeit einer Länderdienststelle ausschließlich über die Abfrage nach § 112 oder § 113 TKG festgestellt werden.

Darüber hinaus werden im Bereich der Kinderpornografie, insbesondere bei deren Verbreitung im Internet, eine Vielzahl von abzufragenden IP-Adressen generiert bzw. festgestellt, deren Anschlussinhaberfeststellung allein schon aus dem Grund der Feststellung der örtlichen Zuständigkeit und ggf. eines möglichen Tatorts anhand der zu erhebenden Anschrift des Anschlussnutzers erforderlich ist.

Bestandsdatenabfragen gem. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG erfolgen dabei nur, sofern insbesondere

- eine zuvor erfolgte Abfrage im automatisierten Verfahren gem. § 9 Abs. 1 S. 1 BKA i. V. m. § 112 TKG über die Bundesnetzagentur (BNetzA) erfolglos blieb, d. h. keine Daten vorhanden bzw. hinterlegt sind/waren, da diese beispielsweise (noch) nicht durch den Provider an die BNetzA übermittelt wurden,
- über die zuvor aus dem automatisierten Verfahren durch die BNetzA an das BKA übermittelten Daten hinaus weitere Bestandsdaten nach § 113 Abs. 1 S. 1 TKG i. V. m. §§ 95 und 111 TKG (wie z. B. Kontoverbindung, abweichende oder frühere Rechnungsadresse(n), Vertragsbeginn/-ende etc.) für die Aufklärung des Sachverhalts erforderlich sind,
- das Trefferergebnis im automatisierten Verfahren keine eindeutige Identifizierung des Anschlussinhabers (z. B. aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen oder bei seit längerer Zeit bestehenden Anschlüssen durch Verwendung von sog. „Fake“-Personalien) zulässt bzw. die Feststellung einer Personengleichheit mit Daten aus anderen Datenbeständen wie beispielsweise Einwohnermeldedaten erforderlich ist und somit weitere personenbezogene Daten (Bestandsdaten nach §§ 95 und 111 TKG) wie z. B. das beim Provider etwaig erfasste Geburtsdatum erforderlich sind, die dann gem. § 113 Abs. 1 S. 1 TKG abgefragt werden,
- weitere auf den – der abgefragten Rufnummer zugeordneten – Anschlussinhaber ausgegebene Rufnummern (Bestandsdaten nach §§ 95 und 111 TKG) oder andere Anschlusskennungen für die weiteren Ermittlungen bzw. Aufklärung des Sachverhalts oder Vornahme weiterer strafprozessualer Maßnahmen erforderlich sind und daher gem. § 113 Abs. 1 S. 1 TKG abgefragt werden,
- die automatisierte Anfrage gem. § 112 TKG lediglich aktuelle Anschlussinhaberdaten ergibt, allerdings (etwa aufgrund länger zurückliegender Sachverhalte) die zu einem Anschluss oder Rufnummer zugehörigen historischen Daten zu erheben sind.

Wir weisen angesichts der Ausführungen der BfDI (S. 10) zudem darauf hin, dass das BKA im Rahmen seiner Zentralstellenaufgabe von seiner Befugnis, sich Zugangssicherungs-codes zu verschaffen, keinen Gebrauch gemacht hat.

### 3. Zur Frage der Ermittlung dynamischer IP-Adressen durch das BKA

Abfragen zu IP-Adressen erfolgen auch zum Zwecke der Beantwortung polizeilicher ausländischer Ersuchen, die mittels Ersuchen um eine qualifizierte Anschlussinhaberfeststellung an das BKA gerichtet werden. So teilt beispielsweise eine ausländische Fahndungsdienststelle mit, dass auf Grund operativer Maßnahmen die Nutzung einer IP-Adresse eines deutschen Providers bezogen auf die Zielperson ermittelt werden konnte. Eine Bestandsdatenauskunft zu IP-Adressen kann nicht im automatisierten Auskunftsverfahren erfolgen, sondern muss mittels manueller Bestandsdatenauskunft gem. § 113 TKG an den zuständigen Provider gestellt werden. Dessen Antwort ergibt den physikalischen Ursprung einer Festnetzrufnummer bzw. den Anschluss eines mobilen Endgerätes. Entweder wird das Ergebnis des Auskunftersuchens nach § 10 BKAG i. V. m. § 113 TKG an die ausländische Polizeidienststelle nach § 26 bzw. § 27 BKAG übermittelt, auch wenn in Deutschland kein nationaler Anfangsverdacht im Rahmen der Geltung des deutschen Strafrechts vorliegt (internationaler polizeilicher Dienstverkehr). Sofern ein Anfangsverdacht nach deutschem Recht vorliegt bzw. ein Zielfahndungsfall vorliegt, erfolgt entweder eine Weiterleitung an die zuständigen Polizeibehörden zur Durchführung weiterer Maßnahmen oder das BKA wird im Rahmen der eigenen Zuständigkeit nach § 4 BKAG tätig. Darüber hinaus werden zeitkritische Abfragen zu IP-Adressen zur Feststellung einer Länderzuständigkeit in Gefahrenlagen, etwa bei Suizidankündigungen oder einer Gefährdung von Leib und Leben z.B. im Bereich des anhaltenden sexuellen Missbrauchs von Kindern, und somit zum unmittelbaren Tätigwerden der örtlich zuständigen Dienststelle gestellt. In der Regel kann anlässlich eingehender ausländischer Anfragen zu kriminalpolizeilichen Sachverhalten, in denen der einzige Ermittlungsansatz die IP-Adresse ist, die örtliche Zuständigkeit einer Länderdienststelle ausschließlich über die Abfrage nach § 112 oder § 113 TKG festgestellt werden.

Das BKA erhält in seiner Funktion als Zentralstelle jährlich mehrere tausend Anzeigen durch das US-amerikanische "National Center For Missing and Exploited Children" (NCMEC) wegen Besitzverschaffung bzw. Verbreitung von kinderpornografischen Schriften über das Internet mit Tatort Bundesgebiet (Ort des „upload“). Die Datenerhebung nach § 113 Abs. 1 S. 3 TKG dient in diesen Fällen der Identifizierung des Tatverdächtigen bzw. des physikalischen Ursprungs zur Feststellung einer örtlichen Zuständigkeit zwecks weiterer strafverfolgender Maßnahmen im Bundesgebiet.

### 4. Zur Auslegung von § 13 BKAG n.F.

Die Ausführungen der BfDI setzen voraus, dass es sich bei § 13 BKAG n.F. um eine Befugnisnorm handle. Dies ist ausdrücklich nicht der Fall. Vielmehr handelt es sich um eine Norm, die die Grundfunktionen des Informationssystems für die Aufgabenwahrnehmung des BKA beschreibt und in § 13 Abs. 2 BKAG regelbeispielhaft Funktionen des Informationssystems benennt. Die für den Abgleich

von Daten im Informationssystem relevante Vorschrift ist § 16 Abs. 4 BKAG n.F., die auf Seite 15 oben von der BfDI ebenfalls aufgeführt, jedoch als neue, zusätzliche Eingriffs- und Verarbeitungsbefugnis des BKA im Vergleich zum BKAG a.F. dargestellt wird. Tatsächlich war die Regelung zum Datenabgleich bereits in § 28 BKAG a.F. enthalten und ist ihrem wesentlichen Inhalt nach in das neue BKAG übernommen worden. Insoweit ergeben sich – anders als von der BfDI insinuiert – keine Änderungen der Rechtslage.

#### **5. Zur Anwendung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung**

Die Ausführungen der BfDI (S. 15) unterstellen, dass die beim BKA gespeicherten Daten nach ihrer Verwendung keinerlei Zweckbindung mehr unterlägen. Diese Ausführungen verkennen, dass das BKA-Gesetz in § 12 den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung festgeschrieben hat. Danach ist eine zweckändernde Weiterverarbeitung in jedem Fall anhand vergleichbarer Rechtsgüter/Straftaten und entsprechender Prognosewahrscheinlichkeit im Einzelfall zu beurteilen.

#### **6. Zur Abfrage von Bestandsdaten bei sog. Prüffällen**

Für Vorgänge des allgemeinen (internationalen) Schriftverkehrs wird in der Praxis in der Regel nur dann eine Prüffalldatei angelegt, um Daten zu Personen anzureichern, die unter § 18 BKAG fallen. Soweit in wenigen Einzelfällen Anfragen zu mutmaßlich sonstigen Personen oder Kontakt- und Begleitpersonen erfolgen, die unter § 19 BKAG fallen, handelt es sich dabei nicht um Massendatenabfragen, sondern um Abwägungen im Einzelfall (etwa wenn Anfragen zu Rufnummern von Verdächtigen/Beschuldigten im Hinblick auf eine Identifizierung nicht erfolgversprechend sind, wie bei der Nutzung von Prepaid-Karten oder sichtliche Angabe von Falschpersonalien oder nur Vorliegen von Rufnummern von Kontaktpersonen der Beschuldigten). Entgegen der Auffassung der BfDI (S. 15) dürfen im BKA solche Prüffälle gem. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 3 BKAG nicht zwei Jahre, sondern maximal 12 Monate als solche weiterverarbeitet werden.