

## **Begründung zu den Änderungen des Telekommunikationsgesetzes**

### **I. Allgemeines**

Nach mehrfacher Kabinettsbefassung in den Jahren 1992 / 1993 hat die Bundesregierung beschlossen, im Interesse der Strafverfolgung gesetzliche Regelungen einzuführen, die auch in einem privatisierten und liberalisierten Telekommunikationsmarkt und den absehbaren Vermarktungsmethoden der Telekommunikationsdienstleistungen eine Zuordnung von Rufnummern zu den Kunden der Telekommunikationsunternehmen ermöglichen.

Dazu wurde im Telekommunikationsgesetz von 1996 die Vorschrift des § 90 eingeführt, die das Auskunftersuchen für die Sicherheitsbehörden regelt und die Telekommunikationsunternehmen verpflichtet, Kundendateien zu führen, in die Rufnummern sowie Name und Anschrift der Inhaber der Rufnummern aufzunehmen sind, auch soweit sie nicht in öffentliche Verzeichnisse eingetragen sind. In diese Datei sollen auch entsprechende Kundendaten von Inhabern von Prepaid-Karten aufgenommen werden. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation in seiner Funktion als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hat 1997 nach Abstimmung innerhalb der Bundesregierung zur Interpretation der Vorschrift eine Leitlinie erlassen, wonach die Identität des Kunden mittels geeigneter amtlicher Dokumente nachgewiesen werden soll.

Das Verwaltungsgericht Köln kam mit Urteilen vom 22.09.2000 zu dem Schluss, dass die Vorschriften des § 90 TKG im Zusammenhang mit den Vorschriften des § 89 TKG nicht ausreichen, um Daten von Inhabern von Prepaid-Karten zu erheben. Das VG Köln hat aber auch entschieden, dass das bisherige Verfahren bis zur Rechtskraft der Urteile beizubehalten ist.

Die Änderungen der §§ 89, 90 und 96 TKG sollen die Regelungslücken schließen.

Die Verwendung anonym oder pseudonym erworbener Prepaid-Karten erschwert die Ermittlungstätigkeit der Sicherheitsbehörden. Die Erfahrungen der Behörden zeigen, dass die gesetzliche Regelungslücke unter Straftätern bekannt ist und in nahezu allen Deliktsbereichen mit steigender Tendenz genutzt wird, um Beweisführungen der Ermittler unmöglich zu machen. Aus diesem Grunde kommt es auch regelmäßig zu Schwierigkeiten bei der Telekommunikationsüberwachung (z.B. nach § 100a StPO), denn dort sind Anschlussinhaberfeststellungen von entscheidender Bedeutung.

Auch im Zusammenhang mit Prepaid-Karten sind daher die Kundengrunddaten zu erfassen, zu verifizieren und den Sicherheitsbehörden grundsätzlich im automatisierten Verfahren zugänglich zu machen. Die gesetzliche Regelung soll auch die heute üblichen Vertriebswege berücksichtigen, so dass ein möglichst lückenloser Nachweis über die Identität des Karteninhabers geführt werden kann. Für Verstöße sind geeignete Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen.

In der täglichen Ermittlungsarbeit besteht erheblicher Bedarf zur Ermöglichung einer Datenrecherche mit unvollständigen Angaben und eines sog. „Ähnlichenservices“. In nahezu allen Bereichen der polizeilichen Arbeit ist die Recherchemöglichkeit mittels sog. „Jokerzeichen“ und phonetischer Suche ein effizientes und wichtiges Ermittlungsinstrument. Die derzeit fehlenden gesetzlichen Möglichkeiten zum Datenabruf unter Verwendung von „Jokerzeichen“ bei unvollständigen Sucheingaben oder phonetischer Suche stellen sich für die Sicherheitsbehörden als äußerst problematisch dar. Die Möglichkeit des Abrufs mittels unvollständiger Sucheingaben ist teilweise bereits technisch implementiert, allerdings noch nicht freigegeben.

Sowohl die Suche mit unvollständigen Sucheingaben als auch der Ähnlichenservice müssen allerdings datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen, weil sie regelmäßig dazu führen, dass Datensätze mehrerer Personen übermittelt werden, obwohl nur eine Person gesucht wird. Es steht in der Regel von vornherein fest, dass nur einer der gefundenen Datensätze der gesuchten Person zugeordnet werden kann. Nur dieser Datensatz ist für die behördliche Aufgabenerfüllung wirklich erforderlich, alle anderen nicht. Wegen dieser „Streuwirkung“ bedarf die Suche mit Jokerzeichen oder die phonetische Suche einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage und einer präzisen Regelung ihrer Modalitäten.

## **II. Zu den einzelnen Vorschriften**

Zu § 89:

§ 89 des Telekommunikationsgesetzes wird dahingehend geändert, dass zwischen den Vorschriften der §§ 89 und 90 des Telekommunikationsgesetzes keine Unstimmigkeit besteht.

Zu § 89 Abs. 6 Satz 1:

Mit der Änderung wird geregelt, dass auch Daten, die nach § 90 des Telekommunikationsgesetzes erhoben worden sind, beauskunftet werden müssen.

Zu § 89 Abs. 6 Satz 2:

Durch den neuen Satz 2 wird die Verschwiegenheitspflicht dahingehend klargestellt, dass nicht nur die erteilte Auskunft als solche, sondern auch bereits die Tatsache einer Auskunftserteilung Kunden und Dritten nicht mitgeteilt werden darf.

Zu § 89 Abs. 10:

§ 89 Abs. 10 des Telekommunikationsgesetzes wird durch einen Verweis auf die Vorschrift des § 90 Abs. 1 und 3 des Telekommunikationsgesetzes ergänzt, um die bisher bestehende Unstimmigkeit zwischen der Vorschrift des § 89 Abs. 10 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes und den mit § 90 des Telekommunikationsgesetzes verfolgten Zielen auszuräumen und das Gewollte gesetzlich klarzustellen. Damit werden die Urteile des Verwaltungsgerichts Köln vom 22.09.2000 berücksichtigt.

Zu § 90:

§ 90 des Telekommunikationsgesetzes wird geändert. Dabei wird der Umfang der zu erhebenden Daten erweitert und neben der ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung der Zulässigkeit der Benutzung von Platzhaltern (sog. Jokerzeichen) beim Abruf von Daten auch die Suche mit phonetischen Kriterien (Ähnlichenservice) grundsätzlich geregelt. Die Grundsätze der automatischen Abrufmöglichkeiten sowie der Verwendung von Platzhaltern und der Suche mit phonetischen Kriterien sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Zusätzlich wird § 90 des Telekommunikationsgesetzes um Übergangsregelungen ergänzt.

Zu § 90 Abs. 1:

Mit der Vorschrift des § 90 Abs. 1 Satz 1 wird dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 22.09.2000 hinsichtlich einer klaren gesetzlichen Regelung zur Datenerhebung gefolgt. Gleichzeitig erweitert die neue Vorschrift des § 90 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes die zu erhebenden Kundendaten um die Datenfelder „Geburtsdatum“, „Vertragsbeginn“ und „Vertragsende“. Ferner wird geregelt, dass derjenige, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt, unverzüglich einen neuen Datensatz anzulegen hat, wenn ihm Änderungen bekannt werden, und dass er die Daten nach Änderung oder nach Vertragsende für die Dauer von einem Jahr weiter vorzuhalten hat. Dadurch wird den aus der Praxis der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden erwachsenen Erfordernissen Rechnung getragen, Auskünfte bei Ermittlungen auch dann noch zu erhalten, wenn das Vertragsverhältnis zum Zeitpunkt des Auskunftersuchens bereits beendet ist.

Zu § 90 Abs. 2:

Durch den neu eingefügten § 90 Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes werden Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit verpflichtet, die Richtigkeit der Angaben zum Namen und dem Geburtsdatum ihrer Kunden anhand eines Ausweispapiers zu überprüfen und die Nummer des Ausweispapiers festzuhalten. Diese Verpflichtung ist auf den Kreis der Anbieter „öffentlicher“ Telekommunikationsdienstleistungen begrenzt, weil sie für die Vielzahl der „nicht-öffentlichen“ Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen oder Telekommunikationsdiensten unverhältnismäßig wäre. Die Feststellung der Nummer des Ausweispapiers dient lediglich der Echtheitsprüfung durch die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden; diese Nummer soll nicht als Suchbegriff für die Abrufe nach § 90 Abs. 4 verwendet werden.

Zu § 90 Abs. 3:

Mit dem neu eingefügten § 90 Abs. 3 des Telekommunikationsgesetzes wird modernen Vertriebsformen Rechnung getragen, bei denen dem Kunden die Dienstleistungen oftmals über Vertriebspartner angeboten werden. Die Vertriebspartner haben die in Absatz 1 Satz 2 genannten Kundendaten (Rufnummer, Name, Geburtsdatum, Anschrift und Vertragsbeginn) zu erheben und an den jeweiligen Diensteanbieter zu übermitteln. Die Vertriebspartner sind nicht zur Teilnahme an dem automatisierten Abrufverfahren oder zu einer anders gestalteten Erteilung von Auskünften über die erhobenen Kundendaten verpflichtet.

Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden Absätze 4 bis 6.

Zu § 90 Abs. 4:

§ 90 Abs. 4 wird neu gefasst. Die Verpflichtung der Sätze 1 und 2, Kundendateien zu führen und diese für einen automatisierten Abruf durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post verfügbar zu halten, wird in sachgerechter Weise auf die Anbieter von öffentlichen Telekommunikationsdienstleistungen begrenzt. Von der Vorschrift sind nur relativ wenige Diensteanbieter betroffen (nach Schätzungen der Regulierungsbehörde zurzeit 60, maximal wenige hundert Unternehmen). Diese Vorschrift entspricht der bisherigen Praxis. Ein Beibehalten der bisherigen, praxisfremden Vorschrift, nach der jeder, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt, an dem automatisierten Abrufverfahren teilnehmen müsste, würde das System in Folge der Vielzahl betroffener Anbieter in sich zusammenbrechen lassen, zu immensen Kostenbelastungen führen und wäre darüber hinaus mit Blick auf die betroffenen Diensteanbieter unverhältnismäßig. Mit Satz 3 wird gesetzlich klargestellt, dass Abrufe mit Platzhaltern (Jokerzeichen) oder mit phonetischen Suchmöglichkeiten (Ähnlichenservice) grundsätzlich zulässig sind. Grundlegende Einzelheiten der Abrufe, insbesondere Vorschriften zur Sicherstellung eines gesicherten Abrufverfahrens, zu den als Suchbegriff zulässigen Datenfeldern sowie zur Verwendung von Platzhaltern oder phonetischen Suchmöglichkeiten sind in einer Rechtsverordnung nach § 90 Abs. 4 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes zu regeln. Die für die Gestaltung der Abrufmöglichkeiten erforderlichen technischen Festlegungen hat die Regulierungsbehörde auf der Basis der Rechtsverordnung in einer Technischen Richtlinie festzulegen (Satz 5). Die Regulierungsbehörde ist hierfür auf Grund der durch das Telekommunikationsgesetz vorgegebenen Stellung innerhalb des automatisierten Auskunftsverfahrens die für diese Festlegungen geeignete Stelle. Mit Satz 6 wird bestimmt, dass der Diensteanbieter die Anforderungen der Technischen Richtlinie spätestens 12 Monate nach deren Bekanntgabe zu erfüllen hat, dies gilt gleichermaßen auch für künftige Änderungen. Durch Satz 7 wird wie bisher geregelt, dass der Verpflichtete Abrufe nicht zur Kenntnis nehmen darf. Diese Vorschrift dient insbesondere dem Datenschutz der Personen, deren Daten erfragt werden.

Zu § 90 Abs. 5:

Bei der Änderung handelt es sich um eine durch die Absätze 2 und 3 bedingte redaktionelle Folgeänderung.

Die Ergänzung in Nr. 2 dient der Einbeziehung der seit Bestehen des § 90 des Telekommunikationsgesetzes immer wieder geforderten Aufnahme der Notrufabfragestellen in den Kreis der nach § 90 des Telekommunikationsgesetzes berechtigten Stellen. Die Vorschrift ist hinsichtlich der Benennung der in Frage kommenden Notrufnummern deckungsgleich mit § 11 Abs. 6 TDSV.

Die Ergänzung unter Nr. 3 wird auf Grund des Gesetzes zur Neuregelung des Zollfahndungsdienstes erforderlich, nach dem das Zollkriminalamt die Aufgaben der Zollfahndungsämter auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen und Ermittlungen selbst durchführen kann. Das Gesetz befindet sich zurzeit noch im Gesetzgebungsverfahren.

Durch die Ergänzung „nach Absatz 6“ vor dem Wort "jederzeit" wird klargestellt, dass die berechtigten Stellen die Auskünfte nach § 90 TKG nicht unmittelbar, sondern über die Regulierungsbehörde einholen.

Zu § 90 Abs. 6:

Durch Absätze 2 und 3 bedingte redaktionelle Folgeänderung und redaktionelle Änderung des Begriffs „berechtigte Behörde“ in „berechtigte Stelle“.

Die bisherigen Absätze 5 bis 8 werden Absätze 7 bis 10.

Zu § 90 Abs. 7:

Diensteanbieter, die keine Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten, sind nach § 90 Abs. 7 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes verpflichtet, den nach § 90 Abs. 4 des Telekommunikationsgesetzes berechtigten Stellen Auskünfte über die nach § 90 Abs. 1 erhobenen Kundendaten zu erteilen. Sie nehmen jedoch nicht an dem automatisierten Auskunftsverfahren teil. Die Form der Datenhaltung bleibt diesem Kreis der Diensteanbieter freigestellt. Des Weiteren wird die bereits bisher bestehende Verpflichtung, keine Mitteilungen über Auskunftsverlangen zu machen, durch § 90 Abs. 7 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes beibehalten. Diese Vorgehensweise gilt sinngemäß für Dritte, die Telekommunikationsdienste im Nebengeschäft anbieten (z. B. für Autovermieter, Hoteliers, Krankenhäuser u. ä.).

Zu § 90 Abs. 8 bis 10:

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu § 90 Abs. 11 und 12:

§ 90 wird um Übergangsvorschriften ergänzt. Solche Übergangsvorschriften sind erforderlich, weil die Kundendateien der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, die Abrufeinrichtungen bei der Regulierungsbehörde und die Einrichtungen der zu Auskunftsersuchen berechtigten Stellen an die geänderten Vorschriften des § 90 des Telekommunikationsgesetzes angepasst werden müssen und künftig zusätzliche Daten zu erheben sind.

Zu § 90 Abs. 11:

Durch § 90 Abs. 11 des Telekommunikationsgesetzes wird geregelt, dass die bisherigen, in den sog. Schnittstellenbeschreibungen niedergelegten Vorgaben der Regulierungsbehörde grundsätzlich bis zur Bekanntmachung der Technischen Richtlinie weitergelten, da sonst eine nicht schließbare technische Regelungslücke entstehen würde. Zudem ist nicht beabsichtigt, das bestehende Verfahren grundlegend zu ändern. Die „Schnittstellenbeschreibungen“ der Regulierungsbehörde umfassen neben den rein technischen Vorgaben auch Verfahrensfragen. Die Verfahrensfragen sollen künftig in der Rechtsverordnung nach § 90 Abs. 4 Satz 4 geregelt werden. Der technische Anteil muss aber fortgeschrieben werden, damit die Vorgaben für die erweiterten Datensätze in den Kundendateien sowie die zusätzlichen Abrufmöglichkeiten mittels

„Jokerzeichen“ und phonetischer Suche technisch entwickelt werden können. Die Vorgaben für diese technischen Entwicklungen sind allerdings so offen zu gestalten, dass den Vorschriften der Rechtsverordnung nicht vorgegriffen wird. Dies kann durch die Vorgabe optionaler Einstellmöglichkeiten erfolgen, die zum gegebenen Zeitpunkt entsprechend der Vorgabe der Rechtsverordnung endgültig eingestellt werden. Eine solche Vorgehensweise ist bei technischen Entwicklungen durchaus üblich. Durch Satz 3 wird festgelegt, dass die technischen Anforderungen an die Kundendateien und damit an das technische Format der übermittelten Datensätze spätestens 12 Monate nach Bekanntgabe der ergänzten technischen Vorgaben der Regulierungsbehörde, nicht jedoch vor Inkrafttreten der Rechtsverordnung erfüllt werden müssen. Dieser Zeitraum ist für die erforderlichen technischen Änderungen und den dafür benötigten Mittelbedarf angemessen.

Zu § 90 Abs. 12:

§ 90 Abs. 12 beinhaltet Übergangsvorschriften hinsichtlich Vertragsverhältnissen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen des § 90 bereits bestehen, und solcher Verträge, die nach Inkrafttreten geschlossen werden. Für bestehende Verträge müssen Daten nicht nachträglich erhoben oder Verträge geändert werden. Die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit haben jedoch Daten zu bestehenden Verträgen, über die sie bereits verfügen, zum frühest möglichen Zeitpunkt in die Kundendatei aufzunehmen. Daten zu neuen Verträgen sind entsprechend § 90 Abs. 1 bis 3 des Telekommunikationsgesetzes zu erheben und zum frühest möglichen Zeitpunkt in die Kundendatei aufzunehmen.

Zu § 96:

In § 96 des Telekommunikationsgesetzes werden Bußgeldvorschriften bei Verstößen gegen § 89 des Telekommunikationsgesetzes neu aufgenommen und die Bußgeldvorschriften bei Verstößen gegen § 90 des Telekommunikationsgesetzes angepasst.

Zu § 96 Abs 1 Nr. 16 und 17:

Ordnungswidrig handelt, wer Auskunftsersuchen nach § 89 Abs. 6 des Telekommunikationsgesetzes nicht, nicht richtig oder nicht in dem ihm vorliegenden Umfang beantwortet oder wer Kunden oder Dritten Mitteilungen über die Tatsache einer Auskunftserteilung oder die erteilte Auskunft macht.

Zu § 96 Abs. 1 Nr. 18-27:

Die bisherige Vorschrift unter Nummer 16 des § 96 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes wird an die neue Struktur des § 90 des Telekommunikationsgesetzes angepasst. Dazu wird die bisherige Nummer 16 durch die Nummern 18-27 ersetzt, wobei gleichzeitig eine Anpassung an die aus dem Nebenstrafrecht resultierenden Grundsätze vorgenommen wird.

Zu § 96 Abs. 2:

Redaktionelle Folgeänderung.

**Hinweis zum Inkrafttreten:**

Die Änderungen der §§ 89, 90 und 96 des Telekommunikationsgesetzes sollen am ersten Tag des zweiten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft treten, mithin vier bis acht Wochen nach der Verkündung. Diese Zeit ist erforderlich, weil durch die Vorschriften des § 90 des Telekommunikationsgesetzes auch die Vertriebspartner der Diensteanbieter betroffen sind und den Diensteanbietern ausreichende Zeit eingeräumt werden muss, die Vereinbarungen mit ihren

Vertriebspartnern entsprechend anzupassen. Eine kurze Zeitspanne wäre angesichts dieser Gegebenheiten unverhältnismäßig.