

Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion die Linke

Wiedereinführung des Funkzellentransparenzsystems – Kein Abbau des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

1. Der Senat von Berlin wird aufgefordert, das 2023 eingestellte Funkzellentransparenzsystem, mit dem der rechtliche Anspruch von Bürger*innen, über eine Erhebung ihrer Daten im Rahmen einer Funkzellenabfrage informiert zu werden, umgesetzt wurde, in einer funktionsfähigen, rechtssicheren und datenschutzkonformen Version wieder zu etablieren.

Dem Abgeordnetenhaus ist hierzu bis zum 31. August 2024 zu berichten.

2. Der Senat von Berlin wird aufgefordert, dem Abgeordnetenhaus über die Nutzung der nicht individualisierten Funkzellenabfragen zu berichten, soweit dadurch laufende Ermittlungen nicht gefährdet oder behindert werden, und dabei insbesondere darzustellen:

- die jeweilige Anzahl der beantragten und bewilligten Funkzellenabfragen,
- die jeweils abgefragten Funkzellen und deren räumliche Abdeckung (z. B. über eine Legende),
- den jeweils abgefragten Zeitraum,
- die jeweils zugrundeliegenden Straftatbestände bei der Beantragung,
- die Rechtsgrundlagen,
- die jeweilige Anzahl der durch die Funkzellenabfragen betroffenen Telekommunikationsanschlüsse,
- die Anzahl der Anschlussermittlungen (Abfrage der zugehörigen Anschlussdaten),
- die Anzahl der Verfahren, in denen die Funkzellendaten verwendet bzw. eingebracht wurden.

Weiterhin ist die Gesamtzahl der übermittelten Verkehrsdatensätze darzustellen sowie, auf welche Art der Dienste, z. B. SMS, Telefon, Internet, diese entfallen.

Der erste Bericht unter Einbeziehung des ersten und zweiten Quartals 2024 ist dem Abgeordnetenhaus bis zum 31. August 2024 vorzulegen. Die weiteren Berichte sind jährlich für die Berichtszeiträume 1. Januar bis 31. Dezember eines Jahres bis zum 31. März des Folgejahres vorzulegen.

Geheimhaltungsbedürftige Teile des Berichts sind dem Abgeordnetenhaus in geeigneter Weise zur Verfügung zu stellen.

Begründung

Jede Funkzellenabfrage im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen ist nach geltender verfassungsrechtlicher Rechtsprechung ein erheblicher Eingriff in die Grundrechte von Bürger*innen, insbesondere in das Recht der informationellen Selbstbestimmung sowie das Fernmeldegeheimnis. Da keine gezielte Auswahl von konkreten Tatverdächtigen erfolgt, sondern das originäre Ziel von Funkzellenabfragen darin besteht, Hinweise zur Aufklärung von Sachverhalten zu erhalten, ist zu berücksichtigen, dass ein Eingriff in die Grundrechte von Unbeteiligten massenhaft stattfindet. Bei Funkzellenabfragen werden in einer bestimmten Funkzelle¹ in einem bestimmten Zeitraum alle über ein Handy anfallenden Verkehrsdaten von Strafverfolgungsbehörden festgehalten. Dabei werden jährlich Millionen Daten von Bürger*innen verarbeitet. Die Betroffenen merken davon nichts. Funkzellenabfragen weisen daher – insbesondere für unbeteiligte Dritte, die je nach Einzelfall in erheblicher Anzahl von der Datenverarbeitung betroffen sein können – eine hohe Eingriffsintensität auf. Deswegen hat der Gesetzgeber der Auswertung der gewonnenen Daten in der Strafprozessordnung (StPO) enge Grenzen gesetzt. Wegen der verdeckten Durchführung der Maßnahmen und des großen Kreises (un-)beteiligter Personen kommt den Betroffenenrechten bzw. den verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen dabei eine besondere Bedeutung zu. Der Staat ist verpflichtet, die Betroffenen über diesen Eingriff in ihre informationelle Selbstbestimmung zu informieren. Um diesen Anspruch sicherzustellen, hat Berlin 2021 das Funkzellentransparenzsystem eingeführt, zunächst als „Proberechtbetrieb“.

Hierbei konnten sich Bürger*innen anonym in einem entsprechenden Portal anmelden und wurden dann per SMS darüber informiert, wenn ihre Handydaten im Zuge von Ermittlungsverfahren durch eine Funkzellenabfrage erfasst wurden. Sie hatten die Möglichkeit, der Speicherung ihrer Daten zu widersprechen und damit von ihrem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung Gebrauch zu machen. Die Information über eine Erfassung unterbleibt in den Fällen, wo eine Gefährdung des Ermittlungsverfahrens zu erwarten wäre.

Nach der Wiederholungswahl 2023 wurde das Funkzellentransparenzsystem eingestellt. Auf Nachfrage teilte die Senatsverwaltung für Justiz mit, es hätten sich rechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken ergeben. Ein Bemühen um eine datenschutzkonforme und rechtssichere Lösung, um das wichtige Funkzellentransparenzsystem weiterzuführen, war seitdem aber nicht erkennbar. Auch der Verweis auf Kritik in der praktischen Umsetzung

¹ = räumlicher Bereich innerhalb eines Mobilfunknetzes, der von einer einzelnen Sendeeinrichtung abgedeckt wird ausgehende Signal empfangen wird. Die Größe einer Funkzelle hängt von geografischen Umständen ab. (Quelle: https://www.duden.de/rechtschreibung/Funkzelle#google_vignette).

durch die Landesbeauftragte für Datenschutz ist nicht hinreichend, da diese selbst die Einstellung des gesamten Systems als „schwer nachvollziehbar“ bezeichnete (<https://netzpolitik.org/2024/rolle-rueckwaerts-berlin-beendet-transparenz-ueber-funkzellenabfragen/>). Die Einstellung des Funkzellentransparenzsystems scheint weniger aus tatsächlichen rechtlichen Gründen als aus politischen Gründen erfolgt. Faktisch führt das dazu, dass bestehende Rechtsansprüche von Bürger*innen aus der StPO abgebaut werden.

Vorliegender Antrag soll die Wiedereinführung des Funkzellentransparenzsystems auf datenschutzkonformer und rechtssicherer Grundlage gewährleisten und zudem sicherstellen, dass dem Parlament regelmäßig über die Nutzung nicht individualisierter Funkzellenabfragen berichtet wird. Denn für das Kontrollrecht des Parlamentes gegenüber der Exekutive ist es unerlässlich, von ihr die für die Kontrolle notwendigen Informationen zu erhalten. Dies ist ein Kernelement parlamentarischer Demokratie.

In der 17. und 18. Wahlperiode ist der Senat dem nachgekommen, indem er regelmäßig über den Einsatz von Funkzellenabfragen berichtet hat. Unter Berufung auf das Diskontinuitätsprinzip hat die Senatsverwaltung für Justiz die Berichte nach der Wiederholungswahl bedauerlicherweise eingestellt. Vorliegender Antrag dient daher auch der Fortsetzung der bereits 2014 schon einmal durch das Abgeordnetenhaus beschlossenen Berichtspflicht.

Einen guten Ansatz hierzu bietet das Saarland. In der Vergangenheit konnten auch dort parlamentarische Anfragen von Abgeordneten zu Funkzellenabfragen nicht beantwortet werden, weil bestimmte Daten statistisch nicht erfasst wurden oder eine Auswertung der Daten im erfragten Umfang mit dem zur Verfügung stehenden Zeitrahmen und Personal nicht zu leisten war. Um diesen Missstand zu beseitigen, hat das dortige Innenministerium eine Erhebungsmatrix für Funkzellenabfragen erarbeitet. Durch die Einführung dieser Erhebungsmatrix werden bestimmte Kriterien bei der Anordnung von Funkzellenabfragen statistisch erfasst und an das Parlament übermittelt. Mit dieser Regelung kommt das saarländische Innenministerium dem gewachsenen statistischen Auskunftsbedürfnis der Abgeordneten im Bereich Funkzellenabfragen nach. So wird ein angemessener Ausgleich der wechselseitigen Interessen von Verwaltung und Parlamentarier*innen erzielt.

Der vorliegende Antrag beruht hinsichtlich der Berichtspflicht im Wesentlichen auf der im Saarland vereinbarten Erhebungsmatrix. Die Kriterien zielen darauf ab, aussagekräftige Beurteilungsgrundlagen für die Beantwortung der Frage zu schaffen, ob Funkzellenabfragen im Allgemeinen ein sinnvolles Ermittlungsinstrument und im Rechtssinne verhältnismäßig sind.

Grundsätzlich sollte bei allen polizeilichen Eingriffsbefugnissen zunächst eine sichere empirische Grundlage dafür gegeben sein, dass die Maßnahmen geeignet und erforderlich sind, den angestrebten Erfolg zu erreichen. Es reicht nicht aus, dass lediglich im Einzelfall eine dieser Maßnahmen in ihrer Präventionswirkung erfolgreich ist. Vielmehr müssen sämtliche Eingriffsmaßnahmen statistisch so erfasst werden, dass sie eine zuverlässige empirische Grundlage für die Beantwortung der Frage liefern, ob die mit der Maßnahme verbundenen Grundrechtseingriffe verfassungsgemäß sind, d.h. in erster Linie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Der Staat hat hier eine Darlegungslast.

Das 2021 eingeführte Funkzellentransparenzsystem wurde bereits im Herbst 2023 deaktiviert und offiziell am 17.01.2024 eingestellt. Begründet wurde dies seitens der Senatsverwaltung für Justiz damit, dass das Projekt nach Evaluation des Probe-Echtbetriebs aus technisch-betrieblichen Gründen nicht weiter fortgeführt werden könne. Gleichwohl sind bei einer Funkzellenabfrage die betroffenen Nutzer*innen des Telemediendienstes nach § 101a Abs. 6 StPO von der Erhebung der Verkehrsdaten zu benachrichtigen.

Laut Antwort der Senatsverwaltung für Justiz auf die Fragen 10 und 11 auf die schriftliche Anfrage vom 14.11.2023 (Drs. 19/17415) unterblieben in aller Regel in der Praxis die Benachrichtigungen nicht namhaft gewordener Betroffener von Funkzellenabfragen. Die Senatsverwaltung beruft sich hierbei darauf, dass zur Erfüllung der Benachrichtigungspflichten grundsätzlich erst umfangreiche Nachforschungen zur Feststellung der Identität der jeweiligen Betroffenen angestellt werden müssen, weil sich die Auskunft der Provider in der bloßen Mitteilung numerischer Anschlusskenndaten, z.B. Mobilfunknummern, erschöpfe. Entsprechend § 101a Abs. 6 Satz 2 i.V.m. § 101 Abs. 4 Satz 5 StPO sei dies aufgrund der geringen Eingriffstiefe von Funkzellenabfragen bei verfahrensfremden Personen nicht geboten.

Genau diesen Missstand sollte das nun eingestellte Funkstellentransparenzsystem beheben. Es ist die Pflicht des Senats, dem Recht der Bürger*innen auf informationelle Selbstbestimmung und dem gesetzlichen Auftrag aus § 101a Abs. 6 StPO nachzukommen, insbesondere, wenn ein System, das der Benachrichtigungspflicht nachkommt, bereits bestand. Das Funkzellentransparenzsystem muss daher in einen funktionstüchtigen Zustand versetzt werden, anstatt es einzustellen und sich anschließend darauf zu berufen, dass die Ermittlung der betroffenen Bürger*innen einen zu großen Aufwand erfordere und eine Benachrichtigung daher nicht erfolge. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung muss in Berlin wieder gewährleistet werden.

Berlin, den 14. Mai 2024

Jarasch Graf Vandrey
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Helm Schatz Schrader
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke