

**Sebastian Blumenthal**

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender des Unterausschusses Neue Medien

Marco Buschmann

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht der FDP-Fraktion

Manuel Höferlin

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der Arbeitsgruppe IT und
Netzpolitik der FDP-Fraktion
Vorsitzender des FDP LV Net

Jimmy Schulz

Mitglied des Deutschen Bundestages
Obmann der FDP in der Enquete-Kommission
Internet und digitale Gesellschaft

8. Mai 2012

Argumentationshilfe „Vorratsdatenspeicherung“ (2. Auflage)

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

viele von Ihnen haben sich an uns wegen unserer Argumentationshilfe zum Thema „Vorratsdatenspeicherung“ gewandt. Dadurch haben wir uns ermutigt gefühlt, eine 2. Auflage zu erstellen, die wir insbesondere um drei Punkte ergänzt haben:

- Neue wissenschaftliche Erkenntnisse,
- Vertragsverletzungsverfahren und
- Verfahrensvorschlag der FDP.

Zur besseren Übersicht haben wir die Argumentationshilfe in drei Teile gegliedert: Teil I befasst sich mit der Vorratsdatenspeicherung als Maßnahme selbst. Hier finden Sie die fachlichen Argumente, die gegen Vorratsdatenspeicherung sprechen. Teil II befasst sich mit dem sogenannten Vertragsverletzungsverfahren, das derzeit die Argumentation in der Öffentlichkeit dominiert. Teil III beleuchtet den Verfahrensvorschlag, den wir als FDP bereits im letzten Jahr vorgelegt haben. Alle drei Teile sind jeweils für sich genommen verständlich formuliert. Falls Sie mit den Argumenten pro und contra Vorratsdatenspeicherung vertraut sind, können Sie sich also ohne weiteres auf die Lektüre von Teil II oder III beschränken.

Bei Interesse können wir Ihnen auch gerne noch die zitierten Dokumente als PDF zur Verfügung stellen.

Mit kollegialen Grüßen

Sebastian Blumenthal

Marco Buschmann

Manuel Höferlin

Jimmy Schulz

Inhalt

I.	Warum ist Vorratsdatenspeicherung (VDS) der Sache nach falsch?.....	3
1.	Was ist VDS?.....	3
2.	Welche Vorgeschichte hat die aktuelle Debatte um VDS?	3
3.	Was spricht gegen VDS?	3
4.	Gibt es Sicherheitslücken ohne VDS?.....	5
5.	Welche Haltung hat die FDP bislang zu VDS?.....	6
II.	Was hat es mit dem Vertragsverletzungsverfahren auf sich?.....	7
1.	Was ist ein Vertragsverletzungsverfahren?	7
2.	Gibt es eine Verpflichtung zur Umsetzung von VDS?.....	7
3.	Ist ein Vertragsverletzungsverfahren eigentlich ein Skandal?	8
4.	Wie lange wird es dauern?.....	8
5.	Wie teuer kann es werden?	9
III.	Welchen Verfahrensvorschlag zur Einigung mit der Union hat die FDP gemacht?	10
1.	Teil 1 des FDP-Ansatzes: Quick Freeze	10
2.	Teil 2 des FDP-Vorschlags: Das „plus“-Element	10

I. Warum ist Vorratsdatenspeicherung (VDS) der Sache nach falsch?

1. Was ist VDS?

Anbieter von Telekommunikationsdiensten sollen zur Registrierung sämtlicher elektronischer Kommunikationsvorgänge für die **Dauer von sechs Monaten** verpflichtet werden. Jedes Telefonat oder jede Verbindung mit dem Internet soll registriert und einer Person zugeordnet werden.

Bei **Telefonaten** werden alle Verbindungsdaten durch den Anbieter gespeichert, also:

- Wer hat mit wem telefoniert?
- An welchem Tag und zu welcher Uhrzeit wurde telefoniert?
- Bei einem Telefonat über ein Mobiltelefon wird zusätzlich der Aufenthaltsort gespeichert.

Wer wem wann und wo eine **SMS** schickt, wird ebenfalls gespeichert.

Zusätzlich werden **Bewegungen im Internet** registriert, also:

- Wer hat wem wann eine E-Mail geschickt, bzw. wer hat von wem wann eine E-Mail empfangen?
- Wer hat zu welchem Zeitpunkt welche Internetseite besucht?

Die Vorratsdatenspeicherung soll soziale Beziehungen identifizieren. Sie soll dadurch helfen, schwere Straftaten, insbesondere terroristische Angriffe, zu verhüten und zu verfolgen. Allerdings werden die Daten anlasslos erfasst, also ohne dass ein Anfangsverdacht oder konkrete Hinweise auf Gefahren vorliegen. Ein richterlicher Beschluss oder eine Einzelfallprüfung wurde für die Speicherung dieser Daten als nicht erforderlich angesehen.

2. Welche Vorgeschichte hat die aktuelle Debatte um VDS?

- Am 3. Mai 2006 trat die EU-Richtlinie (2006/24/EG) in Kraft, die alle EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Vorratsdatenspeicherung umzusetzen.
- 2007 beschlossen CDU, CSU und SPD das deutsche Umsetzungsgesetz, gegen die Stimmen der FDP. Dies trat am 01.01.2008 für Telefoniedaten und am 01.01.2009 für Internetdaten in Kraft.
- Am 02.03.2010 erklärte das Bundesverfassungsgericht das deutsche Umsetzungsgesetz rückwirkend für nichtig. Sämtliche Daten, die auf dessen Grundlage gespeichert worden waren, wurden gelöscht.

3. Was spricht gegen VDS?

Die FDP setzt sich dafür ein, dass den Sicherheitsbehörden rechtliche Instrumente zur Verfügung stehen, um die Sicherheit messbar zu steigern und nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte einzugreifen. Diese Anforderungen sind bei VDS, wie sie in Deutschland umgesetzt worden ist, nicht erfüllt:

VDS führt **nicht** zu einer effektiven Verbesserung der Sicherheitslage:

- Laut dem Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. (eco) reichen in 99,95 % der Ermittlungsverfahren die klassischen Methoden aus.
- Terroristen oder Schwerkriminelle können VDS sehr leicht umgehen – z.B. durch die Nutzung von Mobiltelefonen mit Prepaid-Karten. Vor der Nutzung vieler Prepaid-Karten ist lediglich eine Internet-Registrierung ohne weitere Kontrollmechanismen erforderlich. In manchen Ländern, beispielsweise in Schweden, ist beim Kauf einer Prepaid-Karte generell keine namentliche Registrierung notwendig. Auch die Internet-Anonymisierung durch den Einsatz entsprechender legaler Programme ermöglicht unidentifizierbares Surfen.
- Schwere terroristische Anschläge in der Vergangenheit hätten durch VDS erwiesenermaßen nicht verhindert werden können. Auch zur Aufklärung der Bombenanschläge in London und Madrid hat die VDS nicht beigetragen, der Amokschütze in Frankreich vor wenigen Wochen wurde ebenfalls mit einem klassischen Ermittlungsansatz identifiziert und erst dann mit Anfangsverdacht über eine technische Überwachung verfolgt.
- Die bestehenden Gesetze ermöglichen bereits jetzt – und dies hat auch Bundesinnenminister Friedrich in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin ZEIT Online am 25.10.2011 selbst eingeräumt – sehr umfangreiche Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation¹

VDS führt zu **erheblichen Einschränkungen in grundrechtlich geschützten Lebensbereichen**:

- Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass VDS, jedenfalls wie sie in Deutschland umgesetzt worden ist, das Fernmeldegeheimnis verletzt und nicht mit Art. 10 des Grundgesetzes vereinbar ist.
- Ein **Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes** des Deutschen Bundestages vom Februar 2011 kommt zu dem Ergebnis, dass „keine Ausgestaltung“ der VDS-Richtlinie denkbar sei, „die eine Vereinbarkeit mit der **GRCh [also der Europäischen Grundrechte Charta]** sicherstellte.“
- VDS ermöglicht eine weitgehende Überwachung praktisch sämtlicher Formen der Telekommunikation der Bürger. Jedem ist jederzeit bewusst, dass seine Verbindungsdaten prinzipiell dem Zugriff des Staates zur Verfügung stehen. Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 2. März 2010 zur Vorratsdatenspeicherung betont: „Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland.“
- Durch ihren „flächendeckenden“ Einsatz erhöht VDS massiv die Gefahr, dass unbeteiligte Bürger zu Unrecht in das Visier der Behörden geraten.
- VDS ist unverhältnismäßig, da für die Datenverwendung keinerlei Schutz von auf besondere Vertraulichkeit angewiesenen Telekommunikationsverbindungen vorgesehen ist.
- Sie wirkt in sensiblen Situationen abschreckend, z. B. beim Anruf bei Selbsthilfegruppen oder Suchtberatungen, sowie auch bei politischer Meinungsäußerung im Internet. Denn auch

¹ ZEIT Online: <http://www.zeit.de/digital/2011-10/friedrich-staatstrojaner-netzpolitik/seite-1> (zuletzt gesichtet am 04.05.2012)

wenn der Inhalt der Kommunikation nicht gespeichert wird, kann bereits aus den Fakten, wer angerufen wird, Rückschlüsse auf den Inhalt gezogen werden.

- Die anlass- bzw. verdachtslose Speicherung von personenbezogenen Daten bildet einen Fremdkörper im System des deutschen Polizei- und Strafprozessrechts. Denn Eingriffsbefugnisse in Grundrechte sind hier erst ab einer bestimmten Verdachts- oder Gefahrenschwelle zugelassen.

VDS führt zu erheblichen **Kosten**:

- Obwohl der Mehrwert von VDS für die Sicherheit zweifelhaft ist, wären die Kosten immens: Laut Branchenverband eco drohen den Telekommunikationsunternehmen finanzielle Mehrbelastungen von bis zu 336 Millionen Euro. Zum Vergleich: Diese Summe entspricht fast dem gesamten Etat des BKA im Jahr 2010 (380 Mio. Euro).
- Die Wirtschaftsverbände DIHK, BDI, BITKOM, ANGA, VATM, BREKO und eco haben erst kürzlich vor einer nationalen Umsetzung der EU Richtlinie – die derzeit selbst überarbeitet wird – gewarnt, da diese zu weiteren Mehrkosten und damit auch Preissteigerungen für die privaten Endnutzer – also z.B. DSL, Mobilfunk und Kabel Kunden entstünden

Die **Bevölkerung** lehnt VDS ab:

- Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach lehnen 66 % der Menschen in Deutschland VDS ab.
- Nach derselben Umfrage lehnen selbst 56 % der Anhänger von CDU/CSU VDS ab.

4. **Gibt es Sicherheitslücken ohne VDS?**

Den Sicherheitsbehörden stehen bereits zahlreiche Instrumente für ihre erfolgreiche Ermittlungsarbeit zur Verfügung, bei denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

Nach dem Telekommunikationsgesetz können Verkehrs- und Standortdaten von Telekommunikationsverbindungen bis zu 6 Monate gespeichert werden. Ein Rückgriff auf diese Daten ist heute auch möglich. Stoßen Ermittler auf strafbare Handlungen im Internet, wie zum Beispiel die Verbreitung von Kinderpornographie, so kann die Identität des Täters durch sofortige Abfrage vom Provider ermittelt werden.

Im Übrigen: Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Abwägung von Grundrechten eventuelle Schutzlücken explizit in Kauf genommen. Gespeicherte Daten dürfen nur zum Schutz von überragend wichtigen Rechtsgütern verwendet werden. Darunter fallen Leib, Leben oder Freiheit einer Person - aber nicht das Vermögen. Einen „Rundum“-Schutz, z. B. gegen Online-Betrug, toleriert es also nicht.

Nach allen bekannten wissenschaftlichen Studien konnte bislang keine Sicherheitslücke durch einen Ausfall von VDS festgestellt werden:

- In dem **Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht** zur Frage „Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung?“ heißt es wörtlich:

- „Gerade hier liegen im Übrigen keinerlei Hinweise dafür vor, dass auf Vorrat gespeicherte Verkehrsdaten in den letzten Jahren zur Verhinderung eines Terroranschlages geführt hätten.“ (S. 219)
- „Die deliktsspezifischen Aufklärungsquote in den Bereichen der Computer-Kriminalität sowie der sogenannten Internetkriminalität geben ebenfalls keine Hinweise dafür her, dass durch die Phase der Vorratsdatenspeicherung Veränderungen in der Tendenz der Aufklärungsraten eingetreten wären.“ (S. 219)
- „Im Vergleich der Aufklärungsquoten, die in Deutschland und in der Schweiz im Jahr 2009 erzielt worden sind, lassen sich keine Hinweise darauf ableiten, dass die in der Schweiz seit etwa 10 Jahren praktizierte Vorratsdatenspeicherung zu einer systematisch höheren Aufklärungsquote geführt hätte.“ (S. 219)
- In der Zeit, in der auf Vorrat gespeichert wurde, ist die Aufklärungsquote bei Straftaten im Internet sogar gesunken – und zwar kontinuierlich: Von 82,9 % im Jahr 2007 über 79,8 % 2008 auf 75,7 % 2009 (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik).
- Nach einem **Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes** des Deutschen Bundestages vom März 2011 kam es in Folge der Umsetzung der VDS-Richtlinie „in den Jahren 2005 bis 2010 zu **keinen signifikanten Änderungen der Aufklärungsquoten**“ (S. 9).

5. Welche Haltung hat die FDP bislang zu VDS?

- 2007 hat die FDP-Bundestagsfraktion geschlossen gegen das „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung“, also das deutsche Umsetzungsgesetz zur VDS, gestimmt.
- Viele FDP-Abgeordnete, darunter auch die heutige Bundesjustizministerin, haben als Antragsteller zusammen mit fast 35.000 Bürgern an dem umfangreichsten Verfassungsbeschwerde-Verfahren in der deutschen Geschichte teilgenommen.
- Mehrere FDP-Abgeordnete haben an den verschiedenen „Freiheit Statt Angst“-Demonstrationen teilgenommen und gegen VDS öffentlich demonstriert. Verschiedenste FDP-Gremien haben durch Beschluss VDS abgelehnt: So der Bundesparteitag erneut im April 2010, so die Bundestagsfraktion jüngst wieder im November 2010 in ihrem Positionspapier „Eckpunkte zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung im Internet: Freiheit und Sicherheit im Internet bewahren“. Auch die Julis haben VDS konsequent abgelehnt und im neuen FDP-Grundsatzprogramm steht „Wir Liberalen lehnen daher hoheitliche Datensammlungen ab, die mehr Freiheit kosten, als sie Nutzen stiften.“
- Die Beschlusslage ist daher auch heute noch eindeutig: Die umfassende und anlasslose Speicherung von Verkehrsdaten im Netz und Verbindungsdaten lehnt die FDP ab.

II. Was hat es mit dem Vertragsverletzungsverfahren auf sich?

1. Was ist ein Vertragsverletzungsverfahren?

Kommen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Verpflichtungen aus den Europäischen Verträgen nicht nach, so hat die Europäische Kommission das Recht, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen (Art. 258 AEUV). Dabei kann die Kommission beantragen, dass der EuGH die Zahlung eines „Pauschalbetrags oder Zwangsgelds“ maximal in der von der Kommission beantragten Höhe verhängt (Art. 260 Abs. 3 AEUV). Dazu muss sie jedoch zuvor das sogenannte Vorverfahren durchlaufen haben.

2. Gibt es eine Verpflichtung zur Umsetzung von VDS?

Natürlich gibt es eine europarechtliche Verpflichtung, die VDS-Richtlinie in deutsches Recht umzusetzen. Es gibt jedoch eine Vielzahl sachlicher Gründe, die eine sorgfältige Prüfung notwendig erscheinen lassen:

- Das Bundesverfassungsgericht hat das deutsche Umsetzungsgesetz für nichtig erklärt. Die lange und komplexe Urteilsbegründung muss sorgfältig ausgewertet werden, damit die Maßstäbe, die das Gericht auch künftig anlegen wird, eingehalten werden.
- Die VDS-Richtlinie wird derzeit durch die EU-Kommission evaluiert. Die Ergebnisse liegen nachwievor immer noch nicht auf dem Tisch. Es scheint nicht sinnvoll, ein deutsches Umsetzungsgesetz auf den Weg zu bringen, wenn noch gar nicht klar ist, welchen Rahmen die Richtlinie künftig in ggf. geänderter Form setzen wird. Sonst kann es passieren, dass am Ende des deutschen Gesetzgebungsprozesses der deutsche Gesetzgeber wieder von vorne anfangen muss. Für die Wirtschaft wäre dies eine große Belastung. Denn wenn sich die rechtlichen Anforderungen in kurzer Zeit immer wieder ändern, bedeutet dies bei der Umsetzung hohe Kosten wegen mehrfacher Anpassungsmaßnahmen in der technischen Infrastruktur.
- Die VDS-Richtlinie ist in Europa besonders umstritten:
 - Österreich hat die VDS-Richtlinie erst auf starken europäischen Druck hin umgesetzt. Die Umsetzung wird aber demnächst durch das Österreichische Verfassungsgericht auf seine Verfassungskonformität hin geprüft.
 - Schweden weigerte sich lange, die VDS-Richtlinie umzusetzen.
 - Der Rumänische Verfassungsgerichtshof hat das nationale Umsetzungsgesetz für verfassungswidrig erklärt.
 - Der Irische High Court wird die VDS-Richtlinie dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung am Maßstab der EU-Grundrechtecharta vorlegen.

- Im Rahmen der Vorlage durch den irischen High Court kann es dazu kommen, dass die VDS-Richtlinie wegen Verletzungen der EU-Grundrechtecharta durch den EuGH gekippt wird. Die Ergebnisse sollten abgewartet werden, damit nicht ein höchst umstrittenes Umsetzungsgesetz in Kraft treten muss, dessen europarechtliche Grundlage nicht rechtssicher ist.

3. Ist ein Vertragsverletzungsverfahren eigentlich ein Skandal?

Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist fast Routine. Derzeit laufen **über 80 Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland** (FAZ vom 21.01.2012). Das „Ranking“ der Ministerien, in deren Geschäftsbereichen von der Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden sind, wird übrigens vom CSU-geführten Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit 21 laufenden Vertragsverletzungsverfahren angeführt (Stand: Ende 2011). Das Bundesministerium des Innern ist allein in sieben Vertragsverletzungsverfahren verwickelt.

Insbesondere die FDP-geführten Ministerien der Justiz und für Gesundheit agieren hier besonders vorbildlich mit nur fünf bzw. zwei laufenden Vertragsverletzungsverfahren.

Jedenfalls der FDP kann vor diesem Hintergrund niemand vorwerfen, in besonderer Weise untreu gegenüber dem Europarecht zu agieren.

4. Wie lange wird es dauern?

Niemand kann genau sagen, wie lange die Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens dauert. Insbesondere kann man nicht genau prognostizieren, wie lange dann der EuGH benötigt, um ein Urteil zu sprechen. Für gewöhnlich dauern Verfahren vor dem EuGH mehrere Jahre.

Die Verfahrenslänge kann zudem beeinflussen, dass eine ganze Reihe von Rechtsfragen sehr problematisch sind:

- Diskussionen gibt es etwa darum, ob nur ein Pauschalbetrag „oder“ ein Zwangsgeld verhängt werden kann oder beides gleichzeitig (siehe unter Ziffer II. 5).
- Zudem ist nicht eindeutig geklärt, was geschieht, wenn der EuGH während des Vertragsverletzungsverfahrens die VDS-Richtlinie für nichtig erklärt. Dies kann geschehen, da in Kürze damit zu rechnen ist, dass der irische High Court und auch das Österreichische Verfassungsgericht dem EuGH die Frage vorlegen werden, ob die VDS-Richtlinie mit der Europäischen Grundrechte Charta vereinbar ist. Genau daran hegt auch eine Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages große Zweifel: Es kommt zu dem Ergebnis, dass „keine Ausgestaltung“ der VDS-Richtlinie denkbar sei, „die eine Vereinbarkeit mit der GRCh [also der Europäischen Grundrechte Charta] sicherstellte.“
- Die Vorlage des irischen High Court und eine mögliche Vorlage des Österreichischen Verfassungsgerichts an den EuGH zur Vereinbarkeit der VDS-Richtlinie mit der Europäischen Grundrechte Charta (siehe oben Ziffer II 2) lassen es prozessökonomisch sinnvoll erscheinen, dass der EuGH möglicherweise erst diese Fragen durch Urteil entscheidet, bevor er ein Vertragsverletzungsverfahren zur VDS-Richtlinie abschließt. Eine Prüfung am Maßstab der Europäischen Grundrechte Charta wird aber erfahrungsgemäß mehrere Jahre dauern.

5. Wie teuer kann es werden?

In der Öffentlichkeit findet derzeit ein Überbietungswettbewerb der „Horror-Zahlen“ statt, wie teuer ein verlorenes Vertragsverletzungsverfahren Deutschland zu stehen kommen könnte. Zahlen, die die Tageszeitung DIE WELT in Umlauf gebracht hat, von ca. 70 Mio. Euro hält selbst das Bundesinnenministerium für falsch und rechnet allenfalls mit der Hälfte. Selbst aber diese Zahl ist reine Spekulation. Dazu muss man den Modus verstehen, wie sich eine mögliche Strafzahlung zusammensetzt:

- Die Geldzahlung kann aus der Zahlung eines „Pauschalbetrags oder Zwangsgelds“ maximal in der von der Kommission beantragten Höhe (Art. 260 Abs. 3 AEUV) bestehen. Ob der EuGH beides parallel (also Pauschalbetrag und Zwangsgeld gleichzeitig) verhängen wird, ist rechtlich strittig. Der Wortlaut der Norm spricht dagegen. Gleichwohl hat der EuGH in einem Fall sowohl einen Pauschalbetrag plus Zwangsgeld verhängt. Darum würde sicher in einem Verfahren intensiv (und damit lange) gestritten werden.
- Bei der Höhe des Zwangsgeldes orientiert sich die Kommission an einem einheitlichen Grundbetrag von 600 Euro, der mit bestimmten Koeffizienten (Schwere, Dauer und Belastung) multipliziert wird. Der von Deutschland zu zahlende Tagessatz bewegt sich danach zwischen mindestens 15.240 Euro und maximal 764.000 Euro.
- Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Tagessätze im Regelfalle nur für Tage zu zahlen, die **nach dem Urteil des EuGH bis zur Umsetzung** verstreichen. Das heißt, wenn sich der EuGH an diese Praxis hält: **Hier ist bis jetzt noch nicht ein Euro aufgelaufen!** Zwar hat der EuGH wohl theoretisch die Möglichkeit, den Beginn der Zwangsgeldzahlungen auf einen früheren Zeitpunkt vor dem Urteil zu verlegen. Das hat er aber in noch keinem einzigen Fall getan. Im Gegenteil: Teilweise hat er den Zeitpunkt, ab dem ein Zwangsgeld zu zahlen ist, sogar auf einen späteren Zeitpunkt als die Urteilsverkündung festgesetzt.
- Bei der Festsetzung der Höhe ist der EuGH an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Danach wird der EuGH die besondere Lage in Deutschland zu berücksichtigen haben: Deutschland hat die VDS-Richtlinie ursprünglich umgesetzt. Das Bundesfassungsgericht hat die Umsetzung jedoch für nichtig erklärt. Die Kommission hat zugleich immer wieder angekündigt, die Richtlinie zu ändern. Eine Zwischenlösung in Form einer Umsetzung der alten VDS-Richtlinie, bevor die neue VDS-Richtlinie kurzfristig vorliegt, ist volkswirtschaftlich jedoch höchst unsinnig. **So vertreten die Wirtschaftsverbände BDI, DIHK, ANGA, eco, BREKO, BITKOM und VATM die Ansicht, dass die Umsetzung einer „Zwischenlösung“ zum jetzigen Zeitpunkt mehr wirtschaftlichen Schaden anrichtet, als es Deutschland Strafzahlungen kosten könnte.** Damit sind die Kosten gemeint, die den IT-Unternehmen dadurch entstehen, dass sie ihre Infrastruktur in kurzen Abständen auf immer neue Regulierungen im Rahmen der VDS-Gesetzgebung anpassen müssen. Auch das wird der EuGH spätestens im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ins Kalkül mit einbeziehen müssen.

III. Welchen Verfahrensvorschlag zur Einigung mit der Union hat die FDP gemacht?

Die FDP ist um **Lösung und Ausgleich des Konflikts** um VDS bemüht. Wir sind keine dogmatischen Betonköpfe, sondern um eine grundrechtsschonende Lösung des Problems bemüht. Daher haben Bundesjustizministerium und FDP-Bundestagsfraktion **bereits Mitte 2011 ein Verfahrensvorschlag** gemacht, das dem Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 9.6.2011 übersandt worden ist. Es liegt in der Form eines **Gesetzentwurfes** vor, **der sofort in das Gesetzgebungsverfahren eingespeist werden könnte**. Dieser Vorschlag beinhaltet zwei Komponenten und wird von vielen „**Quick freeze plus**“ genannt:

1. Teil 1 des FDP-Ansatzes: Quick Freeze

Der erste Teil unseres Vorschlags nennt sich in Fachkreisen „Quick Freeze“. Wir wollen für das Quick-Freeze-Verfahren eine gesetzliche Grundlage schaffen. Danach soll es möglich sein, die Telekommunikationsprovider zu verpflichten, für einen bestimmten Zeitraum bestimmte Telekommunikationsverbindungsdaten mit Personenbezug kurzfristig zu puffern (schnelles Einfrieren der Daten, „quick freeze“), falls Verdacht auf eine Straftat besteht oder Hinweise auf eine konkrete Gefahr vorliegen. Der Zugriff auf die so gepufferten Daten (das „Auftauen“) und deren Nutzung stehen dann unter Richtervorbehalt bei konkretem Tatverdacht – wie bei einer Beschlagnahme im Rahmen der Beweissicherung.

Schon heute werden insbesondere bei Ermittlungen in Foren, Tauschbörsen oder bei bekannten Angeboten im World Wide Web wegen schwerer und schwerster Kriminalität erfolgreich für einen bestimmten Beobachtungs- und Ermittlungszeitraum solche Daten in strafprozessual zulässiger und verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise erhoben (§§ 100 a und g StPO). Die ohnehin bei Telekommunikationsanbietern befindlichen Daten können durch „Quick Freeze“ bis zur Auswertung durch richterliche Anordnung gepuffert, ihr routinemäßiges Löschen verhindert werden. Um die gepufferten Daten Personen zuordnen zu können, ist es darüber hinaus notwendig, für den Ermittlungszeitraum auch solche Telekommunikationsverbindungsdaten kurzfristig zu sichern, die mangels Veranlassung von Telekommunikationsanbietern bislang oft nicht gesichert werden.

Auf diese Weise können wichtige Ermittlungsansätze erlangt und genutzt werden. Behörden haben so Gelegenheit zu weiteren Ermittlungen, die die notwendige Klarheit darüber erbringen sollen, ob die Voraussetzungen für eine, dann unter Richtervorbehalt stehende, Datenerhebung und damit ein „Auftauen“ der Daten vorliegen. Ist die Sicherheitsfrist abgelaufen und hat sich der Verdacht nicht bestätigt, sind die Daten unverzüglich zu löschen. Das gibt den Behörden soviel Ermittlungsansätze wie für eine effektive Strafverfolgung nötig und Bürgern soviel kommunikative Freiheit wie möglich.

Quick Freeze ist somit die verfassungskonforme Alternative zur Vorratsdatenspeicherung.

2. Teil 2 des FDP-Vorschlags: Das „plus“-Element

Da wir um einen fairen Kompromiss mit der Union bemüht sind, geht unser Verfahrensvorschlag über reines „Quick freeze“ hinaus. Wir haben der Union angeboten, ganz bestimmte Daten quasi

auch auf Vorrat und ohne Anlass zu speichern. Allerdings handelt es sich dabei nur um solche Daten, mit denen nicht die Gefahr des „gläsernen Bürgers“ entsteht.

Technisch ausgedrückt: Wir wollen keine Verkehrsdaten speichern, aus denen hervorgeht, wer wann mit wem was gemacht hat. Aber wir wären dazu bereit, dass für einen überschaubaren Zeitraum von sieben Tagen die sogenannten IP-Adressen und das dahinterstehende Nutzerkonto so gespeichert werden, dass im Falle einer Gefahr oder eines Verdachts im Nachhinein ermittelt werden kann, welcher Nutzer sich zu einem bestimmten Zeitpunkt hinter einer IP-Adresse verbirgt. Bei der IP-Adresse handelt es sich quasi um das „Kennzeichen“ des Internet-Nutzers, an denen die Technik ihn erkennt. Dieses „Kennzeichen“ wechselt beständig. Diese sollen dezentral beim jeweiligen Anbieter gespeichert werden, sodass kein „Bewegungsprofil“ im Internet gespeichert werden kann. Mit der Speicherung der Daten, welcher Anschlussinhaber (quasi welcher Halter) wann welches „Kennzeichen“ benutzt hat, könnte im Nachhinein die Identität von Straftätern aufgeklärt werden.

Dieses Element hat die Union bislang völlig bei der Würdigung unserer Verfahrensvorschläge ignoriert.

Quellen:

- eco (Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V): [Vorratsdatenspeicherung überflüssig: Bei 99,95 Prozent der Ermittlungsverfahren genügen klassische Methoden](#)
- [Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 02. März 2010](#) und die [Pressemitteilung](#)
- eco (Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V): [Trotz Krise: Internetwirtschaft wird vom Staat zusätzlich mit 332 Millionen Euro belastet](#)
- Pressemitteilungen zum Schreiben der Wirtschaftsverbände des [eco](#) und des [BITKOM](#)
- [Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Allensbach zur Vorratsdatenspeicherung](#)
- Gutachten „Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung? Eine Untersuchung zu Problemen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bei Fehlen gespeicherter Telekommunikationsverkehrsdaten“ des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in der [Langfassung](#) oder der [Zusammenfassung](#)
- [Polizeiliche Kriminalstatistiken](#)
- [Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet](#) des Bundesministeriums der Justiz
- [Stand der statistischen Datenerhebung im BKA zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu "Mindestspeicherungsfristen"](#)