



## **Schutzlücken nach dem Wegfall der Vorratsdatenspeicherung\***

Eine Studie des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht\*\*

*Hans-Jörg Albrecht*

### **1. Die Struktur des Berichts**

In dem Gutachten des MPI werden zunächst die rechtlichen Entwicklungen nachgezeichnet, wobei die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltende Rechtslage sowie die Rahmenbedingungen für die Verkehrsdatenabfrage und den Zugriff auf Bestandsdaten im Vordergrund stehen. Der Bericht enthält auch eine vergleichende Darstellung der europäischen und nordamerikanischen rechtlichen Entwicklungen.

In einem zweiten Schritt werden die rechtspolitischen Diskurse analysiert, wie sie sich nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung in der Öffentlichkeit, in Parlamenten und auf der Ebene der Europäischen Union entfalten.

Den Kern des Gutachtens bilden dann Datenanalysen, die aus verschiedenen Perspektiven einen systematischen und nachvollziehbaren Zugang zur und der Resultate der Nutzung von Verkehrsdaten erlauben.

### **2. Der methodische Ansatz**

Ein direkter empirischer Test der Annahme, dass und vor allem wo und in welchem Ausmaß durch den Wegfall von Verkehrsdaten Schutzlücken entstehen, ist nicht möglich. Dies wird im Gutachten nachvollziehbar ausgeführt und erklärt sich aus folgenden Überlegungen:

1. Zunächst ist der Begriff der Schutzlücken zu operationalisieren, also so zu definieren, dass beobachtungsfähige Sachverhalte entstehen.

In dem Bericht wird dafür systematisch auf die Aufklärung abgestellt, und damit auf Probleme in Ermittlungen, die eine für eine erfolgreiche Durch-

---

\* Zusammenfassung der wesentlichen Befunde, vorgelegt anlässlich einer Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 21.3.2012.

\*\* Der als zweite, erweiterte Fassung des Berichts im Juli 2011 vorgelegte Text enthält zusätzliche Module, die vom MPI in der Folge einer Auseinandersetzung, die aus dem wegen nicht möglichen Zugriffs auf Daten der Landesjustizverwaltungen resultierenden Wegfall eines vereinbarten Moduls entstand, angeboten wurden.

führung von Strafverfahren erforderliche Spurensicherung erschweren oder verhindern.

2. Eine durch die Kontrollgruppenmethode oder ein kontrolliertes Experiment abgesicherte Überprüfung der Frage, ob der Wegfall der Vorratsdatenspeicherung zu Veränderungen in der Aufklärung oder Prävention von Straftaten führt, ist nicht möglich.

Insoweit kann es also nur darum gehen, aus verschiedenen Perspektiven und auf der Grundlage eines möglichst differenzierten Datenzugangs nachzuvollziehen, wo, bei welchen Deliktphänomenen und mit welchen Konsequenzen Auswirkungen auf die Sicherheit (operationalisiert durch Aufklärung) erwartet werden können. Es handelt sich darum, hinsichtlich der Annahme von Schutzlücken möglichst breit gefächerte Ansätze zur Überprüfung zu entwickeln.

Hierfür wurden im zum Juli 2011 vorgelegten Abschlussbericht die folgenden Schritte durchgeführt:

1. Befragung von Ermittlungsbeamten, Staatsanwälten und Richtern zu dem wahrgenommenen Bedarf an (auf Vorrat gespeicherten) Verkehrsdaten (und damit zusammenhängenden Bestandsdaten),
2. Re-analyse der Daten aus dem 2008 vorgelegten Forschungsbericht zur Praxis der Verkehrsdatenabfrage in Ermittlungs- und Strafverfahren,
3. Analyse der Daten aus Sondererhebungen des Bundesamts für Justiz,
4. Analyse der Aufklärungsquoten auf Aggregatebene sowie unter Einbeziehung der (auch international) verfügbaren empirischen Literatur zur Ermittlungseffizienz. Im Zusammenhang mit der Analyse der langfristigen Entwicklung der Aufklärungsquoten wurden deshalb alle verfügbaren, auch kleinräumigen (Berichte und Dokumentationen von Landeskriminalämtern oder Polizeidirektionen) Informationen einschließlich der in der Dokumentation des Bundeskriminalamts vom Oktober 2010 gelisteten Fälle herangezogen, die sich auf spezifische Ermittlungsvorgänge beziehen,
5. Darstellung der Entwicklungen in Ländern, in denen die Vorratsdatenspeicherung bis heute nicht implementiert wurde (Österreich, Schweden),
6. eine vergleichende Betrachtung von Ermittlungsproblemen und Aufklärungserfolg in einzelnen Straftatengruppen, die Deutschland, Österreich und die Schweiz und damit eine unterschiedliche Gestaltung der Abfrage von Verkehrsdaten einschließt,
7. Befragung von Telekommunikationsanbietern zu Speicherungs- und Lösungspraktiken nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts,

## 8. Analyse der im Evaluationsbericht der EU zu Richtlinie 2006/24/EG enthaltenen Daten.

In einer weiteren Untersuchung, für die die Datenerhebung nunmehr abgeschlossen ist, wurden in drei Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen) von allen Staatsanwälten für alle erledigten Verfahren der Monate September/Oktober 2011 ein auf Verkehrs- und Bestandsdaten als Ermittlungsansatz abgestimmter Fragebogen ausgefüllt. So werden sich Daten zur quantitativen Verteilung der Bedeutung von Vorratsdaten (und Bestandsdaten für Ermittlungen aus der Perspektive der Ermittlungsbehörden feststellen lassen (unter Einschluss solcher Verfahren, in denen wegen mangelnder Erfolgsaussicht von vornherein auf die Abfrage von Verkehrsdaten verzichtet wurde).

Damit sind unterschiedliche Perspektiven (Einschätzungen von Praktikern, Verfahrenserledigungen, Aufklärung, Einzelfallanalysen, Sekundäranalyse der empirischen Forschung, der Vergleich mit Systemen mit fehlender und seit längerem bestehender Vorratsdatenspeicherung) eingeführt, die

1. den Forschungsstand und die vorhandenen Datengrundlagen spiegeln und zusammenfassen,
2. an bestimmten Punkten die Datengrundlage erweitern.

### 3. Ergebnisse

#### 3.1 Rechtspolitische Diskurse: Einzelfallbetrachtung vs. quantitative Analyse

Die Untersuchung der rechtspolitischen Diskurse (unter Einschluss der auf der Ebene der Europäischen Union verfolgbaren Erörterungen) verweist auf einen grundsätzlichen rechtspolitischen Konflikt, der aus der Gegenüberstellung von Einzelfällen (und darauf aufgebauten Dokumentationen) und dem Anspruch auf quantifizierbare und nachvollziehbare Darstellungen von Sicherheitslücken ergibt. Die exemplarische Darstellung von Einzelfällen erlaubt in der Regel keine eindeutige Bestimmung von Wirkungen (auf Aufklärung und darüber vermittelt Sicherheit), die über Plausibilitätserwägungen hinaus ginge. Denn eine solche Wirkungsbestimmung steht unter den folgenden Vorbehalten:

- (1) Verkehrsdaten waren tatsächlich vorhanden und hätten gespeichert werden können,
- (2) Verkehrsdaten waren vorhanden und hätten tatsächlich zu Ermittlungsansätzen geführt,
- (3) Verkehrsdaten waren vorhanden und hätten einer bestimmten Person zugeordnet werden können,
- (4) Der Einzelfall kann verallgemeinert werden und repräsentiert eine Gruppe von Delikten, die auf der Basis von Schwerekriterien erhebliche Bedeutung haben.

Quantitative Daten, die sich auf den Nutzen von (auf Vorrat gespeicherten) Verkehrs- und Bestandsdaten für den Ausgang von Ermittlungsverfahren beziehen, liegen nicht vor. Dies gilt im Übrigen auch für den Evaluationsbericht der Europäischen Kommission, zu der lediglich ein Drittel der Mitgliedsstaaten beigetragen haben und in dem weder eine Differenzierung nach Bestandsdaten und Verkehrsdaten, nach auf Vorrat gespeicherten und regulären Verkehrsdaten, nach Delikten oder Deliktsschwere oder nach dem Erfolg der Ermittlungsmaßnahme durchgeführt werden konnte.

Das Problem selektiver Auswahl von Fällen wird teilweise in der BKA-Dokumentation sichtbar. Dort sind verschiedene Tötungsdelikte aufgeführt, deren Überprüfung an Hand der Ermittlungs- und Gerichtsverfahren (auf der Grundlage von Ermittlungs- und Gerichtsberichtserstattung) ergab, dass bei keinem der Verfahren Verkehrsdaten eine entscheidende Rolle gespielt haben können (in drei der sechs benannten Fälle kam es innerhalb von 12 Monaten nach Tatbegehung zur erstinstanzlichen Verurteilung wegen Mordes oder Totschlags).

### *3.2 Auswertung von Sondererhebungen und Re-analysen*

Die Analyse der Sondererhebungen, einschließlich der Re-analyse der Verkehrsdatenuntersuchung 2008, ergibt kein eindeutiges Bild. Neben dem Befund, dass Abfragen im Schwerpunkt auf relativ kurze Zeiträume ausgerichtet sind, zeigen die Daten erhebliche Variation in der Häufigkeit der Verkehrsdatenabfrage zwischen den Bundesländern auf. Ferner wird auch deutlich, dass erfolgreich abgefragte Verkehrsdaten nur in einem Bruchteil der Verfahren die Ermittlungen befördern.

### *3.3 Interviews mit Ermittlungsbeamten*

Die Interviews mit Ermittlungsbeamten ergeben zum Bedarf an gespeicherten Verkehrsdaten ein eindeutiges Bild (wobei die Nutzung für repressive Zwecke ebenso eindeutig im Vordergrund steht).

1. Ermittlungsbeamte aus allen Dezernaten und Aufgabenbereichen gehen davon aus, dass der Zugang zu historischen Verkehrsdaten unerlässlich sei; dies wird insbesondere für solche Straftaten betont, bei denen eine Kontaktaufnahme zwischen Täter und Opfer oder die strafbare Handlung selbst lediglich durch die eindeutige Zuordnung von Kommunikationsvorgängen nachgewiesen werden können.
2. Aus der Sicht von Ermittlungsbeamten können Verkehrsdaten für Ermittlungen bei allen Deliktstypen eine Rolle spielen. Besonders hervorgehoben werden aus Netzwerken heraus begangene Straftaten (BtMG sowie weitere der organisierten Kriminalität zugerechnete Sachverhalte), der Einzeltrickbetrug, Stalking sowie die gesamte Bandbreite der unter dem Begriff der IuK-Kriminalität (bzw. Cybercrime) zusammengefassten Delikte.

3. Ein brauchbarer Ersatz für retrograde Verkehrsdaten wird nicht gesehen (dies gilt auch für Bestandsdaten); auch das „Quick Freeze“ Verfahren wird im Vergleich zur Vorratsdatenspeicherung als unzureichend eingeschätzt.

4. Soweit intern Informationen systematisch erhoben worden sind (dies war für Baden-Württemberg der Fall), ergibt sich über die letzten Jahre eine deutliche Zunahme solcher Verfahren, in denen Verkehrsdatenabfragen nicht mehr beauskunftet werden.

Über die unmittelbaren Konsequenzen für Ermittlungen wurden in diesem Zugang auch Fragen danach gestellt, ob und wie sich die Ermittlungspraxis an die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts veränderten Bedingungen angepasst hat. Hieraus ergeben sich folgende Hinweise für (derzeit nicht quantifizierbare) Entwicklungen in der Ermittlungspraxis:

1. Schnelleres und häufigeres Abfragen von Verkehrsdaten,
2. Vermehrter Einsatz der (Inhalts)Telekommunikationsüberwachung,
3. Früherer Einsatz offener Ermittlungsmethoden mit einem erhöhten Risiko des Scheiterns von Ermittlungen (insbesondere in kriminellen Netzwerken).
4. Anpassungsprobleme werden verstärkt durch erhebliche Unsicherheit, die aus deutlichen Unterschieden und schnellem Wandel in den Speicherungspraktiken bei Telekommunikationsanbietern resultiert.

Die Erwartungen der Praxis betreffen im Wesentlichen:

1. 6 Monate Speicherung,
2. den unbeschränkten Zugriff auf Bestandsdaten bei IuK Delikten,
3. eine 24/7 Bereitschaft zur sofortigen Umsetzung von Abfragen bei Telekommunikationsanbietern.

### *3.4. Aufklärung und Vorratsdatenspeicherung*

Die auf Aufklärungsquoten und darüber hinaus auf Dokumentationen des BKA sowie Fallanalysen, eine Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen und einen punktuellen Vergleich mit Österreich und der Schweiz gestützten Analysen ergibt das folgende Bild:

1. Auf Aggregatebene lassen sich in der Entwicklung der Aufklärungsquoten deliktsspezifisch keine Veränderungen erkennen, die in einen Zusammenhang mit Verkehrsdatenabfragen oder Vorratsdatenspeicherung gestellt werden könnten.

2. Dies gilt auch für solche Delikte, für die in der Praxis ein besonderer Bedarf an Vorratsdaten sowie besondere Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gesehen werden.

3. Eine beobachtungsfähige und interpretationsfähige Veränderung wäre nur bei drastischen Einbrüchen in den Aufklärungsquoten zu erwarten gewesen.

4. Punktuelle Vergleiche mit der Schweiz und Österreich ergeben keine im Hinblick auf Sicherheitslücken interpretationsfähige Unterschiede.

### **Fallgruppenbeispiele**

Am Beispiel des sog. Enkeltrickbetrugs (Trickbetrugs) lässt sich aus kleinräumigen Daten und aus einer vergleichenden Betrachtung ein differenzierendes Bild herstellen.

1. Der Enkeltrick-Betrug (als Teil des Gesamtphänomens von Trickdiebstahl und -betrug) beschäftigt Ermittlungsbehörden seit mehr als 10 Jahren; er basiert im Ausgang auf telefonischer Kontaktaufnahme mit potenziellen (zumeist sehr alten) Opfern.

2. Insoweit stellen Verkehrsdaten jedenfalls Hinweise auf Tatverdächtige und Beziehungen zwischen Tatverdächtigen zur Verfügung.

3. Die für den Zeitraum 2005 bis 2010 zusammengetragenen Informationen ergeben keine Hinweise dafür, dass sich das Phänomen verändern würde oder Ermittlungserfolge ausbleiben.

4. Auch in der Schweiz, wo eine Vorratsdatenspeicherung seit etwa 10 Jahren existiert, stellen sich im Wesentlichen dieselben Ermittlungsprobleme wie in Deutschland.

5. Der Enkeltrickbetrug resultiert in etwa 0,1 % des durch Betrug (ohne Leistungerschleichung) verursachten Schadens.

### **Computer-, Ebay-Betrug**

1. Der Betrug über das Internet repräsentiert einen Deliktstypus, für den Verkehrsdaten (sowie vor allem Bestandsdaten) als wichtiger Anknüpfungspunkt für Ermittlungen dienen können.

2. Aus Lagebildern und Fallberichten ergibt sich, dass erhebliche Ermittlungsprobleme auch bei der Verfügbarkeit von Vorratsdaten entstehen und sich auf die Aufklärungsmöglichkeiten auswirken.

3. Auch hier zeigen sich im Vergleich der Schweiz und Deutschland keine Unterschiede in den Ermittlungserfolgen.

4. Der Computerbetrug insgesamt resultiert in etwa 2% des durch Betrug (ohne Leistungserschleichung) verursachten Schadens.

#### Tötungsdelikte

1. Vollendete Tötungsdelikte gehen in den letzten 10 Jahren deutlich zurück.

2. Die Aufklärungsquote zeigt keine interpretationsfähigen Veränderungen.

3. Die in der Dokumentation des Bundeskriminalamts enthaltenen Fälle in Deutschland begangener Tötungsdelikte (n=5) führten in drei Fällen zu einer erstinstanzlichen Verurteilung wegen Mordes oder Totschlags innerhalb von weniger als 12 Monaten. In einem Fall ist die Spuren- und Beweislage offensichtlich so, dass auch auf Vorrat gespeicherte Verkehrsdaten (die zu Beginn der Ermittlungen zur Verfügung standen) den Ermittlungsstand nicht befördern könnten (Lauchhammer-Fall). Ein weiterer Fall eines Tötungsdelikts war in seinem Verlauf nicht nachvollziehbar.

#### 4. Zusammenfassung

Eine zusammenfassende Betrachtung führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die rechtspolitische Auseinandersetzung um durch den Wegfall von Vorratsdatenspeicherung entstehende Schutzlücken ist durch die Gegenüberstellung von aus Einzelfallbetrachtung resultierender Plausibilität und der Forderung nach nachvollziehbaren, quantitativen Nachweisen charakterisiert.

2. Die im Prozess der Implementierung der Richtlinie 2006/24/EG bislang generierten (offiziellen) Daten sind, vor allem auf europäischer Ebene, für eine systematische Evaluation des Zugriffs auf Vorratsdaten nicht geeignet.

3. Eine direkte (empirische) Überprüfung der Annahme, dass und in welchem Ausmaß Schutzlücken entstanden sind, ist nicht möglich.

4. Der Bericht des MPI stellt Analysen vor, die auf einem die vorhandenen Daten zusammenfassenden und erweiternden sowie unterschiedliche Datenquellen nutzenden Zugang beruhen, der eine breite und differenzierende Prüfung ermöglicht.

5. Dabei zeigt sich aus der Sicht von Ermittlungsbeamten, dass die Vorratsdatenspeicherung für Ermittlungen in der gesamten Bandbreite von Straftaten, jedoch bei besonderer Betonung spezifischer Deliktphänomene, für notwendig gehalten wird. Für präventive Zwecke wird ein geringerer Bedarf gesehen. Dort spielen aktuelle bzw. zukünftige Verkehrsdaten eine weitaus größere Rolle.

6. Systematische und punktuell vergleichende Analysen der Aufklärung und der Ermittlungsansätze, die nach spezifischen Delikten differenzieren, zeigen keine Veränderungen oder Unterschiede an, die mit dem Wegfall von auf Vorrat gespeicherten Verkehrsdaten interpretiert werden können.

Eine Volltextversion des Gutachten ist abrufbar unter:  
[www.mpg.de/5000721/vorratsdatenspeicherung.pdf](http://www.mpg.de/5000721/vorratsdatenspeicherung.pdf)

Die Printausgabe wird in Kürze verfügbar sein als Band K 160 der Kriminologischen Forschungsberichte in der Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Berlin 2012: Duncker & Humblot.

Für weitere Informationen zu der empirischen Ergänzungsuntersuchung siehe:  
[www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/verkehrsdatenabfrage.htm](http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/verkehrsdatenabfrage.htm)

[www.mpicc.de](http://www.mpicc.de)

