

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Urteil des EuGH über die Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie

In seinem kürzlich ergangenen Urteil über die Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass diese keine Regelung der Strafverfolgung treffe, sondern den Zweck habe, durch harmonisierte Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung das Handeln der Telekommunikationsdienstleister im Binnenmarkt zu erleichtern. Das Urteil ist auf die Frage der Rechtsetzungskompetenz für diese Richtlinie beschränkt, die Vereinbarkeit der Vorratsdatenspeicherung mit den Grundrechten war nicht Verfahrensgegenstand.

Rechtsrahmen

Im Jahr 2004, nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA und vom 11. März 2004 in Spanien, legten einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), unter ihnen Irland, dem Rat einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Vorratsspeicherung von Daten vor, der u. a. die Vorbeugung und Verfolgung von Straftaten einschließlich des Terrorismus bezweckte. Dieser Vorschlag beruhte auf Rechtsgrundlagen aus dem Titel VI EU-Vertrag (EUV), der Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (sog. dritte Säule) enthält. Die Kommission hingegen war der Ansicht, dass Teile der Regelungen über die Vorratsdatenspeicherung, insbesondere über die Art der Daten und die Dauer der Speicherung, in die Zuständigkeit der EG (sog. erste Säule) fielen, und legte einen entsprechenden Richtlinienvorschlag vor, der insbesondere auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EG-Vertrag (EGV) gestützt wurde. Der Rat folgte der Ansicht der Kommission: Zusammen mit dem Europäischen Parlament beschloss er die angegriffene Richtlinie 2006/24/EG, wobei u. a. Irland gegen die Richtlinie stimmte. Die Richtlinie soll die mitgliedstaatlichen Vorschriften über die Pflichten von Kommunikationsdienstleistern zur Vorratsdatenspeicherung harmonisieren, u. a. die Kategorien der zu speichernden Daten, die Speicherungsfristen und die Datensicherheit. Der Vorschlag zu dem Rahmenbeschluss, der einstimmig hätte verabschiedet werden müssen, wurde nicht weiterverfolgt.

Urteil

Mit Urteil vom 10. Februar 2009 hat die große Kammer des EuGH die Nichtigkeitsklage Irlands gegen die Richtlinie über die Vorratsdatenspei-

cherung – den Schlussanträgen von Generalanwalt Bot folgend – abgewiesen. Irland hatte seine Klage ausschließlich darauf gestützt, dass die Regelungen der Richtlinie nicht in den Bereich der Binnenmarktkompetenz fallen würden. Vielmehr hätten solche Regelungen nur durch einen Rahmenbeschluss erlassen werden dürfen. Der EuGH ist diesem Vorbringen nicht gefolgt und hat entschieden, dass die Regelungen zu Recht auf der Grundlage von Art. 95 EGV erlassen worden sind. Die Verletzung von Grundrechten war hingegen durch die Klägerin nicht gerügt worden. Hintergrund dürfte sein, dass Irland mit dem Rahmenbeschluss eine stärker in Grundrechte eingreifende Möglichkeit der Vorratsdatenspeicherung befürwortete.

Pointiert stellt der EuGH zu Beginn seiner Würdigung klar, dass es in dem Urteil nicht um die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten gehe. Gegenstand des Verfahrens sei vielmehr die Frage, wie die Befugnisse innerhalb der EU verteilt seien. Diese Ausführungen des Gerichtshofs sind in zweierlei Hinsicht interessant. Zum einen lässt sich die Differenzierung so deuten, dass der EuGH bereit ist, einen strengeren Maßstab anzulegen, wenn es um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten geht. Zum anderen wird in besonderer Weise deutlich, dass der EuGH nicht zwischen Unionsrecht auf der einen und „klassischem“ Gemeinschaftsrecht auf der anderen Seite trennt. Das Gemeinschaftsrecht ist ein – wenn auch qualifizierter – Teil des einheitlichen Unionsrechts. Vor diesem Hintergrund lässt sich die EU als eine einheitliche Organisation mit einer die verschiedenen „Säulen“ integrierenden Rechtsordnung verstehen.

Nr. 04/09 (2. März 2009)

Nach Ansicht des EuGH bildet die Binnenmarkt-kompetenz der EG die einschlägige Rechtsgrundlage: Eine Analyse der mitgliedstaatlichen Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung habe ergeben, dass es große Unterschiede gebe, sowohl was die Regelungsdichte als auch was die Art der gespeicherten Daten und ihre Speicherdauer betreffe. Es stehe zu erwarten, dass weitere geplante Regelungen diese Unterschiede ausweiten würden. Die unterschiedlichen Verpflichtungen zur Vorratsdatenspeicherung hätten für die Diensteanbieter erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen. Die Kommission hatte bereits bei Vorlage des Richtlinienentwurfs festgestellt, dass die unterschiedlichen Verpflichtungen für diese Unternehmen bedeutende Kostenfaktoren betreffen und so zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führten. In einer solchen Situation sei es gerechtfertigt, das Ziel, den Binnenmarkt zu verwirklichen, durch den Erlass von Harmonisierungsvorschriften zu verfolgen.

Weiterhin hat der EuGH festgestellt, dass die angegriffene Maßnahme nicht als Rahmenbeschluss hätte ergehen können, weil mit ihr Teile einer anderen Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre der elektronischen Kommunikation aus dem Jahr 2002 geändert werden. Vorschriften, die auf einer Rechtsgrundlage des EG-Vertrags beruhen, könnten wegen Art. 47 EUV nicht durch Vorschriften, die auf der Grundlage des EU-Vertrags ergehen, geändert werden.

Schließlich hat der EuGH überprüft, ob die Richtlinie Regelungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit enthält, die nicht auf die Binnenmarktcompetenz gestützt werden können. Die allein bezweckte Angleichung von Vorschriften zur Datenspeicherung sei für sich genommen keine Maßnahme der Strafverfolgung. Die Diensteanbieter hätten nur solche Daten zu speichern, die im Zuge der Bereitstellung von Kommunikationsdiensten erzeugt oder verarbeitet würden und damit eng mit ihrer sonstigen Geschäftstätigkeit verbunden seien. Die Frage des Zugangs zu und der Verwendung oder des Austausches von Daten zwischen Behörden würden von den Bestimmungen der Richtlinie nicht erfasst. Das von Irland als Gegenargument angeführte Urteil, in dem der EuGH ein Abkommen zwischen der EG und den USA über die Verbreitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an eine bestimmte Behörde der USA für nichtig erklärt hatte, stehe dem nicht entgegen. Denn in jener Entscheidung gehe es im Gegensatz zum nunmehr entschiedenen Fall

um eine Datenerhebung und -weiterleitung, die gerade nicht für die Erbringung einer Dienstleistung durch die Fluggesellschaft, sondern nur zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und zu Strafverfolgungszwecken erforderlich war.

Da die angegriffene Richtlinie nach Ansicht des EuGH keine Regelungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen trifft, war nicht zu beurteilen, ob Vorschriften zur Vereinheitlichung des Binnenmarkts, die auch Regelungsbereiche der dritten Säule berühren, ebenfalls auf der Grundlage des Art. 95 EGV hätten erlassen werden können. Es liegt in der Sachlogik einer Harmonisierungskompetenz, dass neben der Verbesserung des Binnenmarkts auch andere Regelungsziele, hier die Ermöglichung von Kriminalitätsbekämpfung, verfolgt werden. Die Entscheidung des EuGH bewegt sich damit in den klassischen Bahnen der Binnenmarktrechtsprechung.

Einordnung des Urteils

Die Feststellungen des EuGH zur Rechtsgrundlage der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie haben Auswirkungen auf die Reichweite des Grundrechtsschutzes durch die nationalen Verfassungsgerichte. So sind in Deutschland gegenwärtig Verfassungsbeschwerden sowie ein Organstreit von Mitgliedern des Deutschen Bundestages gegen Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung, die auch der Umsetzung der Richtlinie dienen, beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Dieses kann in weitem Umfang die Verwendung der gespeicherten Daten auf ihre Vereinbarkeit mit deutschen Grundrechten überprüfen. Anders als der von Irland begehrte Rahmenbeschluss kann die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung aufgrund des beschränkten Anwendungsbereichs von Art. 95 EGV keine weitreichenden Vorgaben für die Verwendung der gespeicherten Daten enthalten. Aus dieser Perspektive schont die Wahl von Art. 95 EGV als Rechtsgrundlage die Souveränität der Mitgliedstaaten.

Die vom EuGH vorgenommene Abgrenzung der Rechtsgrundlagen behält auch nach einem möglichen Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihre Bedeutung. Zwar gilt dann für Rechtsakte sowohl im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen als auch im Bereich des Binnenmarkts das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Art. 82 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU sieht aber einen besonderen Mechanismus vor, mit dem grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung eines Mitgliedstaates geschützt werden können („Notbremsemechanismus“).

Quellen und Literatur:

- Urteil des EuGH vom 10. Februar 2009, Rs. C-301/06 – Irland/EP und Rat der EU.
- Generalanwalt Bot, Schlussanträge vom 14. Oktober 2008, EuGH, Rs. C-301/06 – Irland/EP und Rat der EU.
- Gabriele Britz, Europäisierung des grundrechtlichen Datenschutzes?, EuGRZ 2009, Heft 1.

RR F. Arndt, Fachbereich WD 2 – Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

RRn z. A. Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11 – Europa

Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de