

Vorratsdatenspeicherung

Vorlesung am 05.11.2010; Rechtsanwalt Dirk Schmuck

1. Entstehungsgeschichte

1.1 Europa

a. Auf europäischer Ebene wurde die Vorratsdatenspeicherung erstmals 2002 ernsthaft erörtert. Die rechtskonservative dänische Regierung, die damals die Ratspräsidentschaft innehatte, legte im August 2002 einen Entwurf für einen entsprechenden Rechtsakt vor. Der Entwurf sah eine Speicherfrist von zwölf Monaten vor. Er fand allerdings keine Mehrheit.

b. Nach den Madrider Zuganschlügen vom 11. März 2004 beauftragte der Europäische Rat den Ministerrat, bis Juni 2005 zu prüfen, ob und welche Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung erlassen werden sollten.

Daraufhin übernahmen die Regierungen von Frankreich, Irland, Schweden und des Vereinigten Königreichs die Initiative und brachten am 29. April 2004 den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Vorratsdatenspeicherung in den Ministerrat ein (Rats-Dokument 8958/04). Im Hinblick auf die zunehmende grenzüberschreitende internationale Kriminalität und als Reaktion auf die Madrider Terroranschläge hielten sie eine einheitliche europäische Politik der Vorratsdatenspeicherung für erforderlich. Der Entwurf sah eine Mindestspeicherfrist von zwölf Monaten und eine Höchstspeicherdauer von 36 Monaten vor. **Im Unterschied zum 2002er Entwurf sollte die Vorratsspeicherung auch zur Straftatenverhinderung erfolgen und nicht nur für zur Aufklärung und Verfolgung bereits begangener Delikte. Zudem wurde die Beschränkung auf besonders schwere Straftaten und Terrorismus aufgehoben.** Auch leichtere Delikte, beispielsweise Urheberrechtsverletzungen durch illegales File-Sharing, hätten dann per Vorratsdatenspeicherung verhindert und verfolgt werden können.

Die Initiatoren verstanden den geplanten Rahmenbeschluss als Maßnahme der Polizeilichen und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Über derartigen Maßnahmen im Rahmen der so genannten Dritten Säule der EU, die auf Grundlage der Artikel 29–42 des EU-Vertrags ergehen, entscheidet der Rat grundsätzlich alleine. Das Europäische Parlament wird zwar angehört; der Rat kann sich aber über die Meinung des Parlaments hinwegsetzen.

Gegner der Vorratsdatenspeicherung und Angehörige des Europäischen Parlaments reagierten auf das Vorhaben mit Kritik und warfen dem Ministerrat Kompetenzanmaßung vor. Sie vertraten die Ansicht, die Vorratsdatenspeicherung greife zumindest zum Teil auch in den Bereich der Ersten Säule der EU und damit in die Zuständigkeit des EU-Parlaments ein. Die Vorratsdatenspeicherung müsse deshalb – wenn überhaupt – durch eine vom EU-Parlament verabschiedete Richtlinie eingeführt werden. Ein Rahmenbeschluss des Rats reiche nicht aus.

Im März 2005 schloss sich die Europäische Kommission dieser Rechtsauffassung offiziell an. EU-Justizkommissar Franco Frattini forderte den Rat auf, vom Erlass des geplanten Rahmenbeschlusses abzusehen.

c. Ungeachtet dessen arbeitete der Rat auch 2005 weiter an einem mehrheitsfähigen Rahmenbeschluss zur Vorratsdatenspeicherung. Als problematisch erwiesen sich dabei u. a. die unterschiedlichen Vorstellungen der nationalen Regierungen hinsichtlich der Speicherfristen.

Die Terroranschläge am 7. Juli 2005 in London und die fast zeitgleiche Übernahme der Ratspräsidentschaft durch das Vereinigte Königreich verliehen dem Vorhaben neuen Schwung. Die EU-Kommission, die dem Vorhaben spätestens seit den jüngsten Terroranschlägen positiv gegenüberstand, legte am 21. September 2005 einen eigenen Entwurf für eine Richtlinie vor. Dieser Entwurf sollte einen Kompromiss zwischen den widerstreitenden Interessen darstellen: Internetdaten sollten mindestens sechs Monate gespeichert werden, Telefoniedaten mindestens zwölf Monate. Längere Fristen sollten zulässig sein.

Das Europäische Parlament griff den Entwurf der Kommission auf, änderte ihn aber in einigen entscheidenden Punkten: Die Liste der zu speichernden Datentypen wurde gekürzt. Zudem sollten die

Daten selbst nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten ausgewertet werden dürfen. Insgesamt hatte der federführende Berichtstatter der Parlaments, der deutsche Abgeordnete Alexander Alvaro, mehr als 200 Änderungsanträge aus den Reihen der Parlamentarier zu berücksichtigen.

Der Alvaro-Entwurf stieß sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern der Vorratsdatenspeicherung auf Kritik. Der Ministerrat ergriff schließlich abermals die Initiative und verhandelte hinter dem Rücken des Berichtstatters mit einflussreichen EU-Parlamentariern. Dem britischen Innenminister Charles Clarke gelang es am 30. November 2005 schließlich, die Vorsitzenden der christ- und sozialdemokratischen Fraktionen des Europaparlaments in wesentlichen Punkten auf die Position des Rats einzuschwören.

Dem Europäischen Parlament wurde der abermals geänderte Entwurf dann als so genannter Kompromissvorschlag zur Entscheidung vorgelegt. Berichtstatter Alvaro bezeichnete das Vorgehen des Rats als „skandalös“ und zog seinen Namen von der Parlamentsvorlage zurück.

Am 14. Dezember 2005 stimmte das Europaparlament mit 378 zu 197 Stimmen für den „Kompromissvorschlag“. Der von Charles Clarke ausgehandelte Entwurf hatte damit die parlamentarische Hürde genommen.

Am 21. Februar 2006 stimmte der Rat ohne weitere Aussprache durch die Innen- und Justizminister mehrheitlich für die Richtlinie; die Vertreter Irlands und der Slowakei stimmten gegen die Richtlinie. Gegner dieser Entscheidung wie der irische Justizminister bezweifeln die Verfassungsmäßigkeit; Irland reichte am 6. Juli 2006 gegen die Richtlinie Klage (Az. C-301/06) vor dem Europäischen Gerichtshof ein.

Zwischen Vorstellung des Richtlinienentwurfs und der entscheidenden Lesung lagen nur drei Monate. Damit ist es das bisher schnellste Gesetzgebungsverfahren in der EU-Geschichte. Kritiker bemängeln eine dadurch fehlende Debattiermöglichkeit.

Internet-Fundstelle der Richtlinie:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_105/l_10520060413de00540063.pdf

1.2 Deutschland

Der 15. Deutsche Bundestag hat in einem am 17. Februar 2005 gefassten Beschluss die geplante Mindestspeicherfrist und damit eine Speicherung von Verkehrsdaten auf Vorrat ausdrücklich abgelehnt. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, den Beschluss auch auf EU-Ebene mit zu tragen.

Fast auf den Tag genau ein Jahr später hat der 16. Deutsche Bundestag am 16. Februar 2006 die Bundesregierung aufgefordert, den so genannten Kompromissvorschlag für eine EG-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung im Rat der Europäischen Union zu unterstützen. Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Großen Koalition gegen die Stimmen von FDP, Linkspartei und Bündnis 90/Die Grünen gefasst.

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung lief gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie am 15. September 2007 ab, darf allerdings für die Dienste Internetzugang, Internet-Telefonie und E-Mail bis längstens zum 15. März 2009 aufgeschoben werden. Hierzu ist eine besondere Erklärung der Mitgliedsstaaten notwendig. Eine solche Erklärung haben 16 der 25 Mitgliedsstaaten abgegeben, darunter Deutschland und Österreich.

Das Bundeskabinett hat im April 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der verdeckten Ermittlungsmaßnahmen im Strafverfahren beschlossen. Der Gesetzentwurf enthält auch Regelungen zur Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie. Das Gesetz wurde am 09.11.2007 vom Bundestag verabschiedet und ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

2. Bisherige Urteile im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung

a. Einstweiliger Rechtsschutz BVerfG

BVerfG: Einstweiliger Rechtsschutz Vorratsdatenspeicherung III

Beschluss v. 28.10.2008, Az. 1 BvR 256/08

1. Die einstweilige Anordnung vom 11. März 2008 (1 BvR 256/08), wiederholt durch Beschluss vom 1. September 2008, wird nochmals für die Dauer von sechs Monaten, maximal jedoch bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde wiederholt ausgesprochen.

2. In der nach Satz 1 bestimmten Zeit dürfen Verkehrsdaten i. S. v. § 113b S. 1 Nr. 2 TKG nur dann von einem Diensteanbieter an die ersuchende Behörde übermittelt werden, wenn es für die Gefahrenabwehr notwendig ist. Eine Übermittlung der Daten ist dabei ferner nur dann zulässig, wenn eine ermächtigende Rechtsnorm vorliegt und der Datenabruf darüberhinaus zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder zur Abwehr einer gemeinen Gefahr erforderlich ist.

3. Übermittelte Daten dürfen nur zu den Zwecken verwendet werden, zu denen sie abgerufen worden sind. Zur Strafverfolgung dürfen sie unter den Voraussetzungen des § 100a Abs. 1 StPO nur übermittelt oder verwendet werden, wenn Gegenstand der Strafverfolgungsmaßnahme eine Katalogtat i. S. v. § 100a Abs. 2 StPO ist .

4. In der nach Satz 1 bestimmten Zeit dürfen Daten i. S. v. § 113b S. 1 Nr. 3 TKG von einem Diensteanbieter nur dann an die ersuchende Behörde übermittelt werden, wenn neben den Voraussetzungen der für den Abruf einschlägigen Ermächtigungsgrundlage auch die Voraussetzungen von § 1 Abs. 1, § 3 Artikel 10-Gesetz vorliegen.

5. Die Diensteanbieter sind durch diese Entscheidung in keinem der Fälle des § 113 TKG von der Verpflichtung zur Datenspeicherung entbunden.

b. Urteil des BVerfG

BVerfG: Verfassungsmäßigkeit der Vorratsdatenspeicherung

Urteil v. 02.03.2010, Az. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08

c. weitere Urteile

<http://www.telemedicus.info/urteile/tag/Vorratsdatenspeicherung>

5. Stellungnahmen / Verfassungsmässige Bedenken

a. Juristische Argumente (unter www.Vorratsdatenspeicherung.de)

Juristisch wird argumentiert, eine Vorratsdatenspeicherung verstoße gegen die Grundrechte der Kommunizierenden und der Telekommunikationsunternehmen. In Deutschland liege ein Verstoß gegen das Fernmeldegeheimnis und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, gegen die Meinungs-, Informations- und Rundfunkfreiheit, gegen die Berufsfreiheit und gegen das Gleichbehandlungsgebot vor. Auf europäischer Ebene sei ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention gegeben, und zwar gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens und der Korrespondenz, gegen die Meinungsfreiheit und gegen das Recht auf Achtung des Eigentums. Der Nutzen einer Vorratsdatenspeicherung sei gegenüber ihren schädlichen Folgen unverhältnismäßig gering. Eine verdachtsunabhängige Protokollierung des Telekommunikationsverhaltens der gesamten Bevölkerung sei exzessiv. Über 99% der von einer Vorratsdatenspeicherung Betroffenen seien unverdächtig und hätten keinen Anlass zu einer Protokollierung ihrer Kommunikation gegeben. Untersuchungen zufolge würden weniger als 0,001% der gespeicherten Daten von den Behörden tatsächlich abgefragt und benötigt.

Oft wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 2003 (Az. 1 BvR 330/96)[8] zitiert, in dem es heißt: "Die schwerwiegenden Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis sind nur verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn die Gegenbelange entsprechend gewichtig sind. Das Gewicht des Strafverfolgungsinteresses ist insbesondere von der Schwere und der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat abhängig (vgl. BVerfGE 100, 313 <375 f., 392>) [9]. Insofern genügt es verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, dass die Erfassung der Verbindungsdaten allgemein der Strafverfolgung dient (siehe oben aa). Vorausgesetzt sind vielmehr eine Straftat von erheblicher Bedeutung, ein konkreter Tatverdacht und eine hinreichend sichere Tatsachenbasis für die Annahme, dass der durch die Anordnung Betroffene als Nachrichtenmittler tätig wird. [...] Entscheidend für das Gewicht des verfolgten Anliegens ist auch die Intensität des gegen den Beschuldigten bestehenden Verdachts (vgl. BVerfGE 100, 313 <392>). Voraussetzung der Erhebung von Verbindungsdaten ist ein konkreter Tatverdacht. Auf Grund bestimmter Tatsachen muss anzunehmen sein, dass der Beschuldigte mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen hat (vgl. auch BVerfGE 100, 313 <394>)."

Die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung sei wegen Verstoßes gegen die Gemeinschaftsgrundrechte und wegen fehlender Rechtsgrundlage nichtig. Der Europäische Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 30. Mai 2006 zur Übermittlung von Fluggastdaten festgestellt, dass die Europäische Gemeinschaft für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgung nicht zuständig sei. Eine Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung bestehe nicht, weil die europäischen Organe bei Erlass der Richtlinie ihre von den Mitgliedstaaten eingeräumten Kompetenzen überschritten hätten. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Maastricht-Urteil entschieden, dass derartige Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich seien und die deutschen Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert seien, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dabei komme es nicht darauf an, ob der Europäische Gerichtshof bereits über die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte entschieden habe.

In einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom 3. August 2006 zur "Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung nach europäischem und deutschem Recht" heißt es: "Es bestehen Bedenken, ob die Richtlinie [über die Vorratsdatenspeicherung] in der beschlossenen Form mit dem Europarecht vereinbar ist. Dies betrifft zum einen die Wahl der Rechtsgrundlage, zum anderen die Vereinbarkeit mit den im Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundrechten." Weiter sei "zweifelhaft, dass dem Gesetzgeber aufgrund der europarechtlichen Vorgaben eine verfassungsgemäße Umsetzung gelingen wird."

Das Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages finden Sie unter:

http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/zulaessigkeit_der_vorratsdatenspeicherung_nach_europaeischem_und_deutschem_recht.pdf

b. Auszug aus der Stellungnahme des ULD (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein, zugleich Aufsichtsbehörde) vom 27.06.2007 zum

Zusammenfassung

Wir appellieren an den Gesetzgeber, von der **Vorratsdatenspeicherung** Abstand zu nehmen. Vor einer Umsetzung der Richtlinie sollte dringendst das bereits beim Europäischen Gerichtshof anhängige Verfahren abgewartet werden. Möglicherweise wird sie bereits dort für unwirksam erklärt.

- Die Vorratsdatenspeicherung ist unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Sie verstößt gegen das national durch Art. 10 GG sowie europarechtlich durch Art. 8 EMRK geschützte Fernmeldegeheimnis und gegen das **Verbot der Speicherung „nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken“** (BVerfGE 65, 1, 47). Die Zwecke der Vorratsdatenspeicherung sind unbestimmt, weil die Verkehrs- und Standortdaten aller Teilnehmer und Netze öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste pauschal und ohne jeden konkreten Anhaltspunkt für eine konkrete Straftat der betroffenen Personen gespeichert werden.
- Die **Einbeziehung aller Kommunikationsteilnehmer** qualifiziert die Vorratsdatenspeicherung als eine Maßnahme mit einer außerordentlich hohen Eingriffsintensität. Sie gefährdet die Unbefangenheit der Nutzung der Telekommunikation und in der Folge die **Qualität der Kommunikation einer Gesellschaft**, weil die Maßnahmen dazu beitragen, dass die Risiken des Missbrauches und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen.
- Die Vorratsdatenspeicherung ist unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig, weil sie die Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten aller Kommunikationsteilnehmer **ohne jeden Verdacht** anordnet. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen intensive Grundrechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorgesehen werden. Grundrechtseingreifende Maßnahmen „ins Blaue hinein“ sind unzulässig.
- Die **Zugriffsmöglichkeit der Nachrichtendienste** steigert die Unverhältnismäßigkeit auf ein unerträgliches Maß. Das bestehende Nachrichtendienstrecht lässt die Beobachtung gesetzestreuer Bürgerinnen und Bürger zu. Diese müssen nicht erst illegal handeln. Die bisherigen Formulierungen der einschlägigen Nachrichtendienstgesetze sind nicht geeignet, eine extensive Überwachung weiter Bevölkerungskreise durch Nachrichtendienste auszuschließen.
- Angesichts der Missbrauchsmöglichkeiten warnen wir dringend vor der Verankerung eines **zivilrechtlichen Auskunftsanspruches** auf die Vorratsdaten. Private Dritte könnten ein Interesse daran haben, die Kommunikationsprofile außerhalb ihrer Zweckbestimmung einzusetzen. Man bedenke, dass Adresshändler für weit belanglosere Daten teilweise erhebliche Summen zahlen. Dem kommerziellen Gebrauch darf der Gesetzgeber nicht Vorschub leisten – es geht um das Telekommunikationsgeheimnis.

Das Ziel, im Bereich der **Strafprozessordnung** eine „harmonische Gesamtregelung“ der verdeckten Ermittlungsmaßnahmen zu schaffen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Vor Überarbeitung der Strafprozessordnung wäre eine umfassende Evaluation zu wünschen gewesen. Eine solche ist bislang nur für Wohnraumüberwachung und Telekommunikationsüberwachung durchgeführt worden. Im Hinblick auf das verfolgte Ziel sind insbesondere folgende Punkte problematisch:

- Die Regelungen des Gesetzesentwurfs senken **Eingriffsschwellen**, nicht nur bei der Telekommunikationsüberwachung. Es wird voraussichtlich zu einer erheblichen Ausweitung von Eingriffen in das Telekommunikationsgeheimnis und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kommen. Der Entwurf räumt tatsächlichen oder vermeintlichen Sicherheitsinteressen den Vorrang ein. Besonders heikel ist die zu umfangreiche Einbeziehung von Kontakt- und Begleitpersonen.

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit gelten insbesondere für den Zugriff auf die im Rahmen der Vorratsdatenspeicherung erfassten *Verkehrsdaten* (§ 100g StPO-E). Der Entwurf geht über die Grenzen der Verhältnismäßigkeit und die Grenzen der Richtlinie deutlich hinaus, indem er die Herausgabe der Daten schon in Fällen der Bagatelldelinquenz zulässt. Jede

„mittels eines Telekommunikationsendgerätes“ begangene Straftat soll ausreichen – darunter fällt schon die telefonische Beleidigung. Im Bereich der Internetdaten wird praktisch auf jede Eingriffsschwelle verzichtet.

Der Anlasstatenkatolog zur *Telekommunikationsüberwachung* wird ohne hinreichende Begründung erweitert. Nur solche Straftaten werden aus dem Katalog gestrichen, die ohnehin keine praktische Bedeutung haben.

- Der Schutz des **Kernbereichs privater Lebensgestaltung** wird durch die geplante Regelung (§ 100a Absatz 4 StPO-E) ausgehöhlt. Wenn nur Inhalte geschützt sind, die „allein“ den Kernbereich betreffen, wird nichts geschützt. Denn ein solcher Fall wird in der Praxis kaum vorkommen. Die Vorgaben aus Karlsruhe blieben unbeachtet. Der Schutz muss über den Bereich der Telekommunikationsüberwachung hinausgehen. Auch andere Maßnahmen können den Kernbereich berühren, so etwa das vertrauliche Gespräch außerhalb von Wohnungen (§ 100f StPO-E). Notwendig ist eine „vor die Klammer gezogene“ Regelung.
- Die Schutzansprüche der **Zeugnisverweigerungsberechtigten** drohen durch weiche Abwägungsklauseln verwässert zu werden. Die Differenzierung nach verschiedenen Klassen von Zeugnisverweigerungsberechtigten ist nicht nachvollziehbar und untergräbt einen wirksamen Grundrechtsschutz. Dass ein Schutz nach neuerer Planung erst eingreifen soll, wenn sich die Maßnahme „gegen“ den Zeugnisverweigerungsberechtigten richtet, verringert den Schutz zusätzlich.
- Den **Verfahrenssicherungen** fehlt eine Begründungspflicht für richterliche Beschlüsse. Auf die in wissenschaftlichen Studien festgestellten aufsehenerregenden Praxisdefizite sollte reagiert werden.
- Die **Benachrichtigungsregel** in § 101 StPO-E enthält Schlupflöcher, die eine Benachrichtigung im Einzelfall umgehen oder ausschließen. Die Benachrichtigung ist Ausfluss der Rechtsweggarantie in Art. 19 Absatz 4 GG und hat darüber hinausgehende Bedeutung. Sie kann verfassungsrechtlich nur in eng begrenzten Fällen unterbleiben. Die bestehenden Defizite in der Praxis würden verstärkt.

Das gesamte Gutachten ist abrufbar unter:

<https://www.datenschutzzentrum.de/polizei/20070627-vorratsdatenspeicherung.pdf>

Kurz und instruktiv:

Leutheuser/Schnarrenberger in ZRP 1/2007 S. 9ff