

Antrag

der Abgeordneten Jerzy Montag, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jan Korte, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Hüseyin-Kenan Aydin, Uwe Barth, Dr. Dietmar Bartsch, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Matthias Berninger, Grietje Bettin, Karin Binder, Dr. Lothar Bisky, Heidrun Bluhm, Alexander Bonde, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Eva Bulling-Schröter, Dr. Martina Bunge, Ernst Burgbacher, Roland Claus, Sevim Dagdelen, Dr. Diether Dehm, Ekin Deligöz, Patrick Döring, Werner Dreibus, Mechthild Dyckmans, Dr. Dagmar Enkelmann, Klaus Ernst, Hans Josef Fell, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Wolfgang Gehrcke, Kai Boris Gehring, Dr. Edmund Peter Geisen, Dr. Wolfgang Gerhardt, Hans-Michael Goldmann, Diana Golze, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Gregor Gysi, Heike Hänsel, Dr. Christel Happach-Kasan, Britta Haßelmann, Heinz-Peter Haustein, Lutz Heilmann, Winfried Hermann, Peter Hettlich, Hans-Kurt Hill, Priska Hinz (Herborn), Cornelia Hirsch, Inge Höger-Neuling, Bärbel Höhn, Dr. Barbara Höll, Elke Hoff, Dr. Anton Hofreiter, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Dr. Hakki Keskin, Katja Kipping, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sylvia Kotting-Uhl, Renate Künast, Fritz Kuhn, Markus Kurth, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Monika Lazar, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Leutert, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Ulla Lötzer, Dr. Gesine Löttsch, Ulrich Maurer, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Dorothee Menzer, Jan Mücke, Burkhard Müller-Sönksen, Kersten Naumann, Wolfgang Neskovic, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Dr. Norman Paech, Detlef Parr, Petra Pau, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Bodo Ramelow, Elke Reinke, Jörg Rohde, Paul Schäfer (Köln), Frank Schäffler, Elisabeth Scharfenberg, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Gerhard Schick, Volker Schneider (Saarbrücken), Dr. Herbert Schui, Marina Schuster, Dr. Petra Sitte, Dr. Hermann Otto Solms, Frank Spieth, Dr. Max Stadler, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Harald Terpe, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Alexander Ulrich, Christoph Waitz, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Jörn Wunderlich, Martin Zeil, Sabine Zimmermann

Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung durch den Europäischen Gerichtshof prüfen lassen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben am 15. März 2006 die Richtlinie 2006/24/EG beschlossen. Sie regelt die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden (Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung). Ziel der Richtlinie ist es, zum Zwecke der Verfolgung schwerer Straftaten Telekommunikationsverkehrsdaten für einen Zeitraum von mindestens 6 bis höchstens 24 Monate speichern zu lassen.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission ergibt sich die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Erlass der Richtlinie aus Artikel 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Dabei handelt es sich um eine Ermächtigungsgrundlage für Harmonisierungsmaßnahmen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

2. Der Deutsche Bundestag ist entgegen der Auffassung der Europäischen Kommission der Ansicht, dass Artikel 95 EGV nicht die richtige Rechtsgrundlage ist. Er hat bereits in der 15. Legislaturperiode seine entgegenstehende Rechtsauffassung zum Ausdruck gebracht. Die Rechtsgrundlage der Regelung der Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung sei im Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu finden, in dem Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen festgelegt sind (sog. dritte Säule). „Der Deutsche Bundestag geht dabei davon aus, dass derartige Rechtsvorschriften ihre Rechtsgrundlage im Bereich der dritten Säule finden würden.“ (Bundestagsdrucksache 15/4748; Beschluss des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Rahmenbeschlusses zur Vorratsdatenspeicherung Ratsdok. 8958/04).

In dieser Legislaturperiode hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD in einem Beschluss (Bundestagsdrucksache 16/545) seine Zweifel an der Richtigkeit der von der Kommission gewählten Rechtsgrundlage wiederholt zum Ausdruck gebracht. In Nummer 13 des Beschlusses heißt es: „Dass sich die geplante Maßnahme nun auf Artikel 95 EGV, d. h. auf die erste Säule stützt, begegnet Bedenken, weil Artikel 95 EGV an sich der Sicherstellung des Funktionierens des Binnenmarktes dient, während die Richtlinie primär Strafverfolgungsinteressen verfolgt.“

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. gegen die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 (Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung) Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Artikel 230 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zu erheben;
2. bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von einer Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG in nationales Recht abzusehen.

Berlin, den 26. Mai 2006

Jerzy Montag
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Jan Korte
Dr. Karl Addicks
Christian Ahrendt

Hüseyin-Kenan Aydin
Uwe Barth
Dr. Dietmar Bartsch
Volker Beck (Köln)
Birgitt Bender

Matthias Berninger
Grietje Bettin
Karin Binder
Dr. Lothar Bisky
Heidrun Bluhm
Alexander Bonde
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Eva Bulling-Schröter
Dr. Martina Bunge
Ernst Burgbacher
Roland Claus
Sevim Dagdelen
Dr. Diether Dehm
Ekin Deligöz
Patrick Döring
Werner Dreibus
Mechthild Dyckmans
Dr. Dagmar Enkelmann
Klaus Ernst
Hans Josef Fell
Ulrike Flach
Otto Fricke
Paul K. Friedhoff
Horst Friedrich (Bayreuth)
Wolfgang Gehrcke
Kai Boris Gehring
Dr. Edmund Peter Geisen
Dr. Wolfgang Gerhardt
Hans-Michael Goldmann
Diana Golze
Miriam Gruß
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Gregor Gysi
Heike Hänsel
Dr. Christel Happach-Kasan
Britta Habelmann
Heinz-Peter Haustein
Lutz Heilmann
Winfried Hermann
Peter Hettlich
Hans-Kurt Hill
Priska Hinz (Herborn)
Cornelia Hirsch
Inge Höger-Neuling
Bärbel Höhn
Dr. Barbara Höll
Elke Hoff
Dr. Anton Hofreiter
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Ulla Jelpke
Dr. Lukrezia Jochimsen
Dr. Hakki Keskin
Katja Kipping
Hellmut Königshaus
Dr. Heinrich L. Kolb

Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sylvia Kottling-Uhl
Renate Künast
Fritz Kuhn
Markus Kurth
Heinz Lanfermann
Sibylle Laurischk
Monika Lazar
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Michael Leutert
Michael Link (Heilbronn)
Markus Löning
Ulla Lötzer
Dr. Gesine Löttsch
Ulrich Maurer
Horst Meierhofer
Patrick Meinhardt
Dorothee Menzer
Jan Mücke
Burkhard Müller-Sönksen
Kersten Naumann
Wolfgang Neskovic
Dirk Niebel
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Dr. Norman Paech
Detlef Parr
Petra Pau
Cornelia Pieper
Gisela Piltz
Bodo Ramelow
Elke Reinke
Jörg Rohde
Paul Schäfer (Köln)
Frank Schäffler
Elisabeth Scharfenberg
Christine Scheel
Irmgard Schewe-Gerigk
Dr. Gerhard Schick
Volker Schneider (Saarbrücken)
Dr. Herbert Schui
Marina Schuster
Dr. Petra Sitte
Dr. Hermann Otto Solms
Frank Spieth
Dr. Max Stadler
Silke Stokar von Neuforn
Hans-Christian Ströbele
Dr. Kirsten Tackmann
Dr. Harald Terpe
Carl-Ludwig Thiele
Florian Toncar
Alexander Ulrich
Christoph Waitz
Wolfgang Wieland
Josef Philip Winkler

Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volkerissing
Hartfrid Wolff (Rems-Murr)

Jörn Wunderlich
Martin Zeil
Sabine Zimmermann

Begründung

1. Eine verpflichtende Vorratsdatenspeicherung ist auf Initiative von Frankreich, Irland, Schweden und Großbritannien zunächst in der dritten Säule vorgeschlagen worden. Der Entwurf des Rahmenbeschlusses (Ratsdok. 8958/04) gestützt auf Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe c und Artikel 34 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wurde am 28. April 2004 vorgelegt. Sein erklärtes Ziel war die Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, um ein hohes Maß an Schutz in einem Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts zu erreichen (Erwägungsgrund eins des Rahmenbeschlussentwurfs). In Artikel 1 Abs. 1 des Entwurfs heißt es: „Mit diesem Rahmenbeschluss soll die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erleichtert werden, indem die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Vorratspeicherung von Daten, die durch Diensteanbieter eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes oder eines öffentlichen Kommunikationsnetzes verarbeitet und gespeichert werden, für die Zwecke der Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus, angeglichen werden.“
2. Nachdem der Vorschlag kontrovers beraten und deutlich wurde, dass die in der dritten Säule erforderliche Einstimmigkeit voraussichtlich nicht zustande kommen würde, ist das Vorhaben als Richtlinie 2006/24/EG in der ersten Säule im Wege des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 251 EGV mit qualifizierter Mehrheit beschlossen worden.

Auch die Richtlinie nennt die Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung als primären Regelungszweck. In den Erwägungsgründen fünf bis elf der Richtlinie wird fortlaufend auf die Vorratsdatenspeicherung als effektives Mittel der Strafverfolgung hingewiesen. Der Wortlaut des Artikels 1 der Richtlinie entspricht fast textgleich dem Artikel 1 des Entwurfs des Rahmenbeschlusses: „Mit dieser Richtlinie sollen die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im Zusammenhang mit der Vorratspeicherung bestimmter Daten, die von ihnen erzeugt oder verarbeitet werden, harmonisiert werden, um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden zur Verfügung stehen.“

3. Zur Begründung der nun gewählten Rechtsgrundlage Artikel 95 EGV bezieht sich die Kommission auf ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 5. April 2005 (Ratsdok. 7688/05) und ein Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission vom 1. April 2005 (Ratsdok. 7735/05). Diese Dokumente wurden leider erst so spät freigegeben und übermittelt, dass eine frühzeitigere Prüfung nicht möglich war.
4. Das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 5. April 2005 und das Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission vom 1. April 2005 überzeugen nicht. Eine kritische Durchsicht ergibt, dass sich das Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft innerhalb der ersten Säule nicht begründen lässt.

Im Wesentlichen stützt der Juristische Dienst seine Argumentation darauf, dass die Gemeinschaft mit der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) einen gemeinschaftlichen Besitzstand geschaffen habe. In diesen dürfe gemäß Artikel 47 EUV, der das Verhältnis zwischen der ersten und dritten Säule regelt, nicht eingegriffen werden.

5. Ein Verstoß gegen Artikel 47 EUV läge aber nur dann vor, wenn Regelungsgegenstand der Datenschutzrichtlinie auch die Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung wäre. Schwerpunkt der Datenschutzrichtlinie ist hingegen die Rechtsharmonisierung mit dem Ziel, einen gleichwertigen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation zu gewährleisten (Artikel 1 Abs.1 der Datenschutzrichtlinie). In Artikel 1 Abs. 3 heißt es ausdrücklich: „Diese Richtlinie gilt nicht für Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des EGV fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des EUV und auf keinen Fall für Tätigkeiten (...) des Staates im strafrechtlichen Bereich.“

Die Datenschutzrichtlinie hat die verpflichtende Speicherung von Daten auf Vorrat nicht angesprochen oder gar geregelt. Dass in Artikel 15 der Richtlinie festgestellt wird, dass Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften über die Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung erlassen können, die bestimmte Vorschriften der Datenschutzrichtlinie beschränken, stellt keine Ermächtigungsgrundlage dar. Es handelt sich dabei um eine Klausel, die klarstellt, dass die Mitgliedstaaten Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung zu Strafverfolgungszwecken erlassen dürfen, ohne damit die Datenschutzrichtlinie zu verletzen. Ein gemeinschaftlicher Besitzstand wird dadurch nicht geschaffen, so dass Artikel 47 EUV nicht berührt ist.

Die von der Kommission nachgeschobene Begründung ist deshalb nicht nachvollziehbar.

6. Auch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) kann das Vorgehen der Kommission nicht begründen. Danach muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. Kommission gegen Rat im „Titandioxid-Urteil“ des EuGH vom 11. Juni 1991, C-300/89, Slg. S. I-2867, Rz.10). Aus den Erwägungsgründen der Präambel, aber auch aus den einzelnen Vorschriften der Richtlinie 2006/24/EG geht hervor, dass Ziel und Inhalt primär auf Strafverfolgung gerichtet sind, für die die Gemeinschaft keine Gesetzgebungskompetenz hat. Auf die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage des Artikels 95 EGV sind hingegen Harmonisierungsmaßnahmen zu stützen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Im Ergebnis kommt Artikel 95 EGV schwerpunktmäßig im Bereich des freien Warenverkehrs zur Anwendung. Um das bessere Funktionieren des Binnenmarkts geht es bei der Vorratsdatenspeicherung jedoch nicht.

Die Rechtsauffassung des Deutschen Bundestages wird auch vom jüngst ergangenen Urteil des EuGH zum Umweltstrafrecht vom 13. September 2005 (Kommission gegen Rat C-176/03) gestützt. Der EuGH bestätigt, dass es bei der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage auf den Hauptzweck der zu treffenden Regelung ankomme und dass Straf- und Strafprozessrecht grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle.

7. Der Wechsel von der dritten in die erste Säule ist deshalb offensichtlich aus rein politischen Gründen erfolgt. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein vi-

tales Interesse an der Einhaltung der europäischen Regeln und der Wahrung der europäischen Rechtsstaatlichkeit. Präzedenzfällen auf EU-Ebene muss vorgebeugt werden, damit auch in Zukunft nicht politische, sondern allein rechtliche Erwägungen über die Wahl der Rechtsgrundlagen von europäischen Rechtsakten entscheiden. Für den Deutschen Bundestag ist es unzumutbar, Richtlinien umsetzen zu müssen, die auf unrichtigen Rechtsgrundlagen beruhen.

8. Unabhängig von der Bewertung des Inhalts der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung ist es deshalb notwendig, dass die Bundesregierung im Namen der Bundesrepublik Deutschland als einzig privilegierte Klageberechtigte Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EGV vor dem EuGH erhebt. Die Richtlinie ist am 13. April 2006 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden, so dass die zweimonatige Klagefrist des Artikels 230 EGV am 28. April 2006 begonnen hat. Sie endet am 10. Juli 2006 (vgl. Artikel 81 §§ 1, 2 EuGH-Verfahrensordnung).
9. Bis zur Entscheidung des EuGH darf die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung nicht umgesetzt werden. Der Schaden, der dadurch entstünde, dass eine nichtige Richtlinie zunächst in nationales Recht umgesetzt würde und das Umsetzungsgesetz dann wieder zurückzunehmen wäre, ist erheblich. Eine u. U. verzögerte Umsetzung ist deshalb unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit hinzunehmen. Es ist also erforderlich, die Richtlinie 2006/24/EG bis zum Vorliegen der Entscheidung des EuGH nicht umzusetzen.

