EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2004/0813(CNS)

18.4.2005

*

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Initiative der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs Schweden und des Vereinigten Königreichs für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die in Verbindung mit der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet und aufbewahrt werden, oder von Daten, die in öffentlichen Kommunikationsnetzen vorhanden sind, für die Zwecke der Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Alexander Nuno Alvaro

Erklärung der benutzten Zeichen

*	Verfahren der Konsultation *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**I	Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**II	Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***	Verfahren der Zustimmung *Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des EU-Vertrags genannt sind*
***I	Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
***II	Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***III	Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

Änderungsanträge zu Legislativtexten

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrekturempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

INHALT

Seite

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 5

BEGRÜNDUNG 6

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über die Initiative der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs Schweden und des Vereinigten Königreichs für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die in Verbindung mit der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet und aufbewahrt werden, oder von Daten, die in öffentlichen Kommunikationsnetzen vorhanden sind, für die Zwecke der Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Verfahren der Konsultation)

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis der Initiative der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs Schweden und des Vereinigten Königreichs (8958/2004)[1],

– gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b des EU-Vertrags,

– gestützt auf Artikel 39 Absatz 1 des EU-Vertrags, auf dessen Grundlage es vom Rat konsultiert wurde (C6-0198/2004),

- in Kenntnis der Stellungnahme des Rechtsausschusses zu der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage,

– gestützt auf Artikel 93, Artikel 51 und Artikel 35 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahme des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (A6-0000/2005),

1. lehnt die Initiative der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs Schweden und des Vereinigten Königreichs ab;

2. fordert die Französische Republik, Irland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich auf, ihre Initiative zurückzuziehen;

3. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs Schweden und des Vereinigten Königreichs zu übermitteln.

[1] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

BEGRÜNDUNG

I. Ziel des Vorschlags

Im Rahmen der Ratstagung für Justiz und Inneres am 29./30. April 2004 haben Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden einen gemeinsamen Vorschlag[1] für einen Rahmenbeschluss zur Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten vorgelegt. Hintergrund der Initiative ist eine am 25. März 2004 vom Europäischen Rat verabschiedeten Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus[2], in der der Rat beauftragt wurde, Maßnahmen für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter zu prüfen.

Ziel des Vorschlages ist die Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, indem die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Vorratsdatenspeicherung, die durch Diensteanbieter eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes verarbeitet und gespeichert werden, für die Zwecke der Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus, angeglichen werden.

Erfasst werden sollen Verkehrs- und Standortdaten einschließlich Teilnehmer- und Nutzerdaten, die im Rahmen von Telefonie, SMS-Kurzmitteilungen und Internet-Protokollen, einschließlich E-Mails erzeugt werden, wobei die Inhalte der Kommunikation nicht erfasst werden sollen. Grundsätzlich ist im Rahmen des Vorschlages eine Speicherdauer von mindestens 12 und maximal 36 Monaten vorgesehen. Für die zweite und dritte Gruppe können die Mitgliedstaaten Abweichungen von der vorgesehenen Speicherfrist beschließen. Die Mitgliedstaaten sollen im Rahmen von Rechtshilfeersuchen auf die in den anderen EU-Staaten vorhandenen Vorratsdaten zugreifen können. Entschädigungsregeln für entstehende Kosten enthält der Vorschlag nicht.

II. Bewertung des Vorschlags

Der Berichterstatter hegt erhebliche Zweifel sowohl an der Wahl der Rechtsgrundlage (1.) als auch an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (2.). Darüber hinaus weist er auf die Möglichkeit einer Verletzung des Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention hin (3.).

1. Rechtsgrundlage

Die vom Rat gewählte Rechtsgrundlage steht nach Auffassung des Berichterstatters nicht im Einklang mit der Europäischen Gesetzgebung. Vielmehr besteht der Vorschlag aus verschiedenen Maßnahmen, die sowohl der dritten als auch der ersten Säule der Union zuzuordnen sind.

Der Rat geht von seiner alleinigen Gesetzgebungsbefugnis gemäß Titel VI des Vertrages über die Europäische Union (EUV) aus und beruft sich auf Art. 31 Abs. 1 Buchstabe c i. V. m. Art. 34 Abs. 2 Buchstabe b EUV.

---

[1] Ratsdokument 8958/04 v. 28. April 2004
[2] Ratsdokument 7764/04 v. 28. März 2004

Der Berichterstatter geht jedoch davon aus, dass es sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen um zwei getrennte Bereiche handelt. Zum einen soll im vorliegenden Ratsvorschlag unter anderem die Verpflichtung zur Aufbewahrung der Daten durch die *Service Provider*, die Definition der Daten und die Dauer der Aufbewahrung festgelegt werden, was in den Bereich des Gemeinschaftsrechts fällt. Zum anderen geht es neben anderem um den Zugang und den Austausch der gespeicherten Daten innerhalb der Mitgliedstaaten, wobei es sich um ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen handelt, der somit in den Bereich des dritten Pfeilers fällt.

Bereits heute existieren Gemeinschaftsregelungen bzgl. der Verpflichtung von *Service Providern*. Bei den hier in Frage stehenden Daten handelt es sich um Daten i. S. d. Art. 1 i. V. m. Art. 2 a der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995. Die Richtlinie behandelt die allgemeinen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten. Des weiteren wird durch die Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002 speziell die Verarbeitung personenbezogener Daten und der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation geregelt. Das hinter beiden Regelungen stehende Prinzip besagt, dass die gespeicherten Daten dann zu löschen sind, wenn ihre Aufbewahrung sich nicht mehr rechtfertigt. Die Möglichkeit der Aufbewahrung von Daten wird den einzelnen Mitgliedstaaten ausnahmsweise in Art. 15 der Richtlinie 2002/58/EG eröffnet, sofern es zur Bekämpfung der Kriminalität notwendig, angemessen und verhältnismäßig erscheint. Auf eine Aufbewahrungsfrist konnten sich die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen zur Datenschutzrichtlinie für Kommunikation nicht einigen und es wurde auf eine Festlegung verzichtet.

Damit steht die vom Rat gewählte Rechtsgrundlage der Bestimmung des Art. 47 EUV entgegen, wonach der EUV die Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) unberührt lässt. Demnach darf keine Regelung des EUV sich auf die Bestimmungen des EGV auswirken. Die Auswirkung auf das Gemeinschaftsrecht ergibt sich im vorliegenden Fall aus der Nichtbeachtung des bereits existierenden gemeinschaftlichen Rechtsrahmens. Daher fällt unter anderem die Verpflichtung der Provider zur Speicherung an sich, die Definition der zu speichernden Daten sowie die Aufbewahrungsdauer in den Regelungsbereich des EGV.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen müssen aus logischen Gründen auf derselben Rechtsgrundlage basieren wie der bereits bestehende Rechtsrahmen. Damit wäre auch hier Art. 95 EGV zugrunde zu legen, der das Verfahren der Mitentscheidung vorsieht.

Diese Auffassung wird durch den Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments gestützt. Der Berichterstatter wurde darüber informiert, dass sowohl der juristische Dienst der Europäischen Kommission als auch der des Rates mit dieser Rechtsauslegung übereinstimmen.

2. Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

Darüber hinaus bezweifelt der Berichterstatter die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen im Einzelnen. Sie stehen nicht in einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation, da sie weder geeignet noch erforderlich sind und eine unzumutbare Härte für die Betroffenen darstellen.

Bei dem zu speichernden Datenvolumen insbesondere im Bereich des Internets bezweifelt der Berichterstatter, dass eine zielführende Auswertung der Daten überhaupt möglich ist.

Teilnehmer aus dem Umfeld der organisierten Kriminalität und des Terrorismus werden die Verfolgbarkeit ihrer Daten leicht zu verhindern wissen. Möglichkeiten hierzu wären der Erwerb von Telefonkarten durch Strohmänner oder wechselnd eingesetzte Mobiltelefone von ausländischen Anbietern, die Nutzung öffentlicher Telefonzellen, die Veränderung der bei der Nutzung eines E-Mail-Service verwendeten IP-Adresse oder E-Mail-Adresse oder gleich die Nutzung von Internet *Service Providern*, die außerhalb Europas liegen und einer Verpflichtung bezüglich der Vorratsdatenspeicherung nicht unterliegen.

Sofern sämtliche von dem Vorschlag umfasste Verkehrsdaten tatsächlich gespeichert werden müssten, würde im Netz eines großen Internet-Providers bereits bei heutigem Verkehrsaufkommen eine Datenmenge von 20 - 40.000 Terabyte anfallen. Dies ist ein Datenvolumen, das ungefähr 4 Mio. km gefüllter Aktenordner entspricht - dies entspricht wiederum zehn Aktenbergen, die jeweils von der Erde bis zum Mond reichen würden. Bei dieser gewaltigen Datenmenge würde ein einmaliger Suchlauf bei einem Einsatz der vorhandenen Technik ohne zusätzliche Investitionen 50-100 Jahre dauern. Die rasche Verfügbarkeit der angeforderten Daten ist somit zu bezweifeln.

Gegenüber dem bestehenden Vorschlag der umfassenden Vorratsdatenspeicherung könnte das Mittel der anlassbezogenen Speicherung, welches u. a. auch von der *Cybercrime-Convention* des Europarats[1] vorgegeben ist, sowohl gleich geeignet als auch milder sein.

Mit Blick auf die Begründung des Rates zur Ablehnung dieser Alternative[2] drängt sich die Frage auf, inwiefern die vorgesehene Vorratsdatenspeicherung mit dem Prinzip der Unschuldsvermutung vereinbar ist.

Der vorliegende Vorschlag geht außerdem nicht auf die möglichen Belastungen der Betroffenen ein. Neben den tiefen Eingriffen in den Schutz der persönlichen Daten des Einzelnen, sind enorme Belastungen für die europäische Telekommunikationsindustrie, insbesondere für kleinere und mittlere Telekommunikationsunternehmen zu befürchten.

Kosten erwachsen in diesem Zusammenhang vor allen Dingen aus:

- der Anpassung der Systemtechnik zur Generierung und Speicherung der Daten,
- der Anpassung der betrieblichen Abläufe zur sicheren Archivierung der Daten sowie
- der Bearbeitung und Auswertung von Anfragen der Sicherheitsbehörden.

Der hierfür erforderliche Investitionsaufwand im Bereich der klassischen leitungsvermittelten Telefonie liegt nach Schätzungen verschiedenster größerer Unternehmen innerhalb der Mitgliedstaaten bei 180 Mio. Euro im Jahr pro Unternehmen mit jährlichen Betriebskosten bis

[1] ETS Nr. 185, 8. November 2001; die Konvention wurde noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt.
[2] Ratsdokument 8958/04 ADD 1. In dem erläuternden Dokument zum Rahmenbeschluss über die Vorratsdatenspeicherung wird lediglich festgestellt, dass die anlassbezogene Speicherung von Daten "keinen Beitrag zur Überprüfung von Personen leisten kann, die noch nicht verdächtigt werden, einer kriminellen oder terroristischen Organisation anzugehören [...] Sie kann daher nicht den Bedarf der Sicherheits-, Geheimdienst- und Strafverfolgungsstellen im Hinblick auf die Bekämpfung heutiger Straftäter, zu denen auch Terroristen gehören, decken"

zu 50 Mio. Euro. Für kleinere und mittlere Unternehmen wäre der Geschäftsbetrieb sicher gefährdet. Die Belastungen im Bereich des Internets würden den Investitionsaufwand bei der klassischen leitungsvermittelten Telefonie nach Schätzungen um ein Vielfaches übersteigen. Der Artikel 36 Ausschuss schlägt deswegen vor, weiterhin lediglich die ohnehin anfallenden Daten zu erfassen[1].

Der Vorschlag des Rates mangelt an einer europaweit harmonisierten Regelung zur Verteilung der hierdurch entstehenden Kostenlast. Es entstünden Wettbewerbsverzerrungen, die langfristig tragfähige Wettbewerbsstrukturen gefährden und damit die Vollendung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes verhindern könnten.

3. Vereinbarkeit mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention
Der Berichterstatter sieht weiterhin eine Verletzung des Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Datenüberwachung und -speicherungen sind abzulehnen, sofern sie nicht drei grundlegende Kriterien erfüllen, die sich aus der Auslegung von Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ergeben: Sie müssen gesetzlich vorgesehen, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein und einem der in der Konvention aufgeführten legitimen Ziele dienen[2]. Wie oben dargestellt erscheint die Erfüllung aller notwendigen Kriterien im Rahmen des vorliegenden Vorschlags zumindest fraglich[3].

III. Ergebnis

Aus den genannten Gründen lehnt der Berichterstatter den vorliegenden Entwurf eines Rahmenbeschlusses ab und fordert die vier Mitgliedstaaten auf, ihren Vorschlag zurückzuziehen.

Der Berichterstatter erwartet, dass die Mitgliedstaaten eine Studie vorlegen, die die Notwendigkeit der geplanten Vorratsdatenspeicherung unzweifelhaft belegt. Anschließend schlägt der Berichterstatter vor, die Verpflichtung zur Datenspeicherung, die Definition der zu speichernden Daten und die Dauer der Speicherung in einer von den übrigen Regelungen getrennten Richtlinie zu behandeln. Er fordert die Kommission auf, einen entsprechenden Vorschlag zu erarbeiten. Der Berichterstatter weist darauf hin, dass durch die Umsetzung der *Cybercrime-Convention* des Europarates und die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem in Frage stehenden Gebiet bereits die Ziele des vorliegenden Richtlinienvorschlages erreicht werden könnten. Bevor also abschließend über neue Maßnahmen entschieden werden kann, sind zwingend die Ergebnisse der oben geforderten Studie zu berücksichtigen. In dem Fall, in dem der Vorschlag des Rates wider Erwarten eine Mehrheit erhalten sollte, dringt der Berichterstatter darauf, eine Überprüfung der Maßnahmen nach drei Jahren auf der Basis einer Evaluierung in den Text aufzunehmen, um die

[1] 15098/04 vom 23. November 2004
[2] Artikel 29 Datenschutzgruppe, 11885/04 vom 9. November 2004
[3] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat betont, dass die Vertragsstaaten kein unbeschränktes Ermessen haben, Personen in ihrem Hoheitsgebiet einer heimlichen Überwachung zu unterwerfen. Angesichts der Tatsache, dass entsprechende Befugnisse mit der Begründung, die Demokratie verteidigen zu wollen, diese gerade zu unterminieren oder zu zerstören drohen, betont der Gerichtshof, dass die Vertragsstaaten zur Bekämpfung der Spionage oder des Terrorismus nicht jede Maßnahme beschließen dürfen, die sie für angemessen halten.

tatsächliche Wirksamkeit festzustellen und damit die Vorratsdatenspeicherung zu rechtfertigen.