

„Kompetenzgrundlage bzgl. der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung“

EuGH („Irland/Parlament“), Rs. C-301/06, Urteil vom 10. Februar 2009

I. Sachverhalt

Irland, Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich legten dem Rat am 28. April einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss (Art. 31, 34 EU) zur Vorratsdatenspeicherung vor. Gegenstand dieses Rechtsaktes war die Speicherung von Daten, die in Verbindung mit der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet und aufbewahrt werden, für die Zwecke der Vorbeugung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten einschließlich des Terrorismus.¹

Die Kommission war der Ansicht, dass mit einem solchen Rahmenbeschluss ein Verstoß gegen Art. 47 EU gegeben sei. Nach dieser Vorschrift darf eine auf den EU-Vertrag gestützte Handlung nicht den gemeinschaftlichen Besitzstand („*acquis communautaire*“) berühren. Der vorgeschlagene Rechtsakt berühre allerdings die Richtlinien 95/46² und 2002/58³, daher behielt sich die Kommission das Recht vor, einen eigenen Vorschlag in Form einer Richtlinie nach Art. 249 Abs. 3 EG zu machen.

Am 21. September 2005 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung, welcher auf Art. 95 EG gestützt wurde. Am 1. Dezember entschied sich der Rat dafür, den Vorschlag der Kommission zu unterstützen, anstatt einen Rahmenbeschluss weiter zu verfolgen. Das Europäische Parlament gab am 14. Dezember 2005 nach dem Verfahren der Mitentscheidung des Art. 251 EG seine Stellungnahme ab. Bei seiner Tagung am 21. Februar 2006 beschloss der Rat die Richtlinie 2006/24⁴ mit qualifizierter Mehrheit. Irland und die Slowakische Republik stimmten dagegen. Irland beantragte nun beim EuGH, die Richtlinie 2006/24 für nichtig zu erklären, da sie nicht auf einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen worden sei.

II. Argumentation Irlands

Irland macht geltend, dass Art. 95 EG als Rechtsgrundlage ungeeignet sei, da auf Art. 95 EG gestützte Maßnahmen im Schwerpunkt die Angleichung derjenigen nationalen Rechtsvorschriften zum Ziel haben müsste, die das Funktionieren des Binnenmarktes fördern. Der vorherrschende Zweck der hier streitigen Richtlinie bestehe aber darin, die Ermittlung Feststellung und Verfolgung von Straftaten zu erreichen. Daher seien als einzige zulässige Rechtsgrundlage die in Titel VI des EU-Vertrags enthaltenen Maßnahmen (PJZS) geeignet. Zur Begründung wird angeführt, dass insbesondere die Erwägungsgründe 7 bis 11 und 21 der Richtlinie 2006/24 EG sowie deren grundlegende Bestimmungen (vor allem Art. 1 Abs. 1) zeigen, dass die Vorschrift eindeutig auf die Verfolgung von Straftaten abzielt.

III. Würdigung durch den Gerichtshof

Der EuGH legt dar, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber Art. 95 EG in Fall von Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen heranziehen kann, soweit diese Unterschiede geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen oder Wettbewerbsverzerrungen herbeizuführen, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Er stellt fest, dass

¹ Dokument des Rates Nr. 8958/04.

² RL 95/46 EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

³ RL 2002/58 EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation.

⁴ RL 2006/24 EG über die Vorratsdatenspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden und zur Änderung der Richtlinie 2002/58 EG.

der Gemeinschaftsgesetzgeber von eben solchen Unterschieden ausgegangen ist (Erwägungsgründe 5 und 6). Tatsächlich bestanden innerhalb der Gemeinschaft erhebliche Unterschiede, vor allem in Bezug auf die Speicherungsfrist (6 Monate in den Niederlanden, 4 Jahre in Irland). Die unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vorratsdatenspeicherung würden erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Diensteanbieter haben, da sie hohe Investitionen und Betriebskosten nach sich ziehen können. Schließlich war absehbar, dass die Mitgliedstaaten, die noch keine Regelungen zur Datenvorratsspeicherung erlassen hatten, Vorschriften in diesem Bereich einführen würden, mit denen die Unterschiede zwischen den verschiedenen bestehenden nationalen Maßnahmen möglicherweise noch verstärkt werden würden. Angesichts dessen zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Regelungen geeignet waren, sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken, und dass es absehbar war, dass sich diese Auswirkung noch verstärken würde. In einer solchen Situation war es gerechtfertigt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber das Ziel, das Funktionieren des Binnenmarkts zu schützen, durch den Erlass von Harmonisierungsvorschriften nach Art. 95 EG verfolgte.

Ferner widmet sich der EuGH dem materiellen Gehalt der Richtlinie 2006/24. Er führt aus, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie im Wesentlichen auf die Tätigkeiten der Diensteanbieter beschränkt sind und nicht den Zugang zu den Daten oder deren Nutzung durch die Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten regeln. Im Einzelnen bezwecken die Bestimmungen der Richtlinie 2006/24 die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Vorratsspeicherungspflicht. Dagegen bringen die in der Richtlinie 2006/24 vorgesehenen Maßnahmen selbst keine Strafverfolgung durch die Behörden der Mitgliedstaaten mit sich. Wie sich insbesondere aus Art. 3 ergibt, müssen die Diensteanbieter nur die Daten, die im Zuge der Bereitstellung der betreffenden Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet wurden, auf Vorrat speichern. Diese Daten sind ausschließlich die Daten, die eng mit der Ausübung der Geschäftstätigkeit der Anbieter verbunden sind. Die Richtlinie 2006/24 regelt somit Tätigkeiten, die unabhängig von der Durchführung jeder eventuellen Maßnahme polizeilicher oder justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen sind. Sie harmonisiert weder die Frage des Zugangs zu den Daten durch die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden noch die Frage der Verwendung und des Austauschs dieser Daten zwischen diesen Behörden. Diese Fragen, die grundsätzlich in den von Titel VI des EU-Vertrags erfassten Bereich fallen, werden von den Bestimmungen dieser Richtlinie nicht erfasst, wie insbesondere in ihrem 25. Erwägungsgrund und in ihrem Art. 4 ausgeführt wird.

Die Wahl einer anderen Rechtsgrundlage, insbesondere aus Art. 34 EU wäre, so der EuGH in einem weiteren Schritt, schon deshalb nicht in Frage gekommen, weil Art. 47 EU eine Sperrwirkung entfalte. Nach Art. 47 EU lässt der EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt. Vor allem sei es nicht möglich durch einen Rahmenbeschluss nach Art. 34 EU eine gemeinschaftsrechtliche Richtlinie zu ändern, was in diesem Fall aber notwendig gewesen wäre, da die hier streitige Richtlinie 2006/24 die Bestimmungen der Richtlinie 2002/58 abändere.

IV. Weiterführende Hinweise

- EuGH („Irland/Parlament“), Rs. C-301/06, Urteil vom 10. Februar 2009
- Terheche, EuZW 2009, 199
- Gitter/Schnabel, MMR 2007, 411