

Deutschland hat (vorerst) keine Strafzahlungen an die EU wegen Nichtumsetzung der Vorratsdatenspeicherung-Richtlinie zu erwarten

Monatelang ist es in Deutschland relativ ruhig um die Vorratsdatenspeicherung gewesen. Angewendet wurde sie nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 2. März 2010, welches die konkrete Ausgestaltung der Datenspeicherung auf Vorrat in Deutschland als nicht verfassungsgemäß verwarf, nicht mehr. Spätestens mit der Aufdeckung der „Zwickauer Terrorzelle“ ist jedoch der Ruf nach einer Wiedereinführung der Speicherung von Telekommunikationsdaten für einen Zeitraum von mindestens 6 Monaten wieder laut geworden. Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, eine erbitterte Gegnerin der Vorratsdatenspeicherung, verweigert sich diesem Druck der Öffentlichkeit allerdings bislang. Sie hat stattdessen ein sogenanntes „quick-freeze“-Verfahren vorgeschlagen, welches lediglich ein zeitlich begrenztes Einfrieren von Kommunikationsdaten in konkreten Verdachtsfällen vorsieht.

Nicht nur deutsche Strafverfolgungsbehörden fordern im Interesse der Aufklärung, Verfolgung und Verhinderung von schweren Straftaten eine verfassungskonforme Wiedereinführung der Datenspeicherung auf Vorrat. Auch die EU-Kommission hat mit der Drohung, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik zu eröffnen, den Druck auf den Gesetzgeber erhöht. Die Vorratsdatenspeicherung beruht nämlich auf einer Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2006 (2006/24/EG). Die Mitgliedstaaten hatten diese Richtlinie bis Mitte September 2007, in Ausnahmefällen bis Mitte März 2009, in nationales Recht umzusetzen und ihr somit praktische Geltung in den Staaten zu verleihen. In Deutschland erfolgte dies EU-rechtskonform durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung vom Dezember 2007. Die Nichtigerklärung durch Karlsruhe hat zweifelsohne dazu geführt, dass eine Vertragsverletzung durch Deutschland vorliegt. Im Falle einer solchen kann die Europäische Kommission ein entsprechendes Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einleiten.

Nach einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung drohten Deutschland im Falle einer Verurteilung durch den Luxemburger Gerichtshof tägliche Strafzahlungen (Zwangsgeld) in Höhe von 13.000 bis 823.000 Euro. Diese Annahme stützt sich wohl auf den durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen und seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft befindlichen Artikel 260 Absatz 3 AEUV. Nach diesem können einem Mitgliedstaat bei einer Vertragsverletzung, welche auf einer nicht oder fehlerhaft erfolgten Richtlinienumsetzung durch die Mitgliedstaaten beruht, direkt finanzielle Sanktionen durch den Gerichtshof auferlegt werden. Demnach könnte der Bundesrepublik eine entsprechende Strafzahlung auferlegt werden. Allerdings dürfte diese (weit) von den von der FAZ genannten Zahlen entfernt sein: Der Mindesttagessatz betrifft nur wirtschaftlich weniger bedeutende Staaten; der Höchstsatz wiederum kann nur bei einer lang andauernden und äußerst schwerwiegenden Vertragsverletzung verhängt werden. Dies ist zweifelsfrei nicht der Fall, so dass sich die Höhe der Strafzahlungen eher im Bereich der von der Kommission im Verfahren wegen des VW-Gesetzes genannten Zahlen (282.000 Euro pro Tag) bewegen dürfte.

Direkt kann eine solche Strafe vorliegend jedoch nicht verhängt werden: Im Verfahren wegen Nicht- oder ungenügender Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie ist Artikel 260 Absatz 3 AEUV nämlich nicht anwendbar. Da die Vorschrift erst deutlich nach Ablauf der Umsetzungsfrist in Kraft getreten ist, wäre es rechtsmissbräuchlich, sie rückwirkend auf den Sachverhalt anzuwenden. Nur auf diejenigen Richtlinien, welche bis nach dem 1. Dezember 2009 in nationales Recht

umzusetzen waren, kann auf die Vorschrift zurückgegriffen werden. Für alle anderen Fälle gilt: Zunächst ist das ordentliche Vertragsverletzungsverfahren durchzuführen. An dessen Ende steht ein Feststellungsurteil des Luxemburger Gerichtshofes, mit welchem eine Verletzung entweder bejaht oder verneint wird. Wird eine Verletzung festgestellt, so ist der betroffene Staat verpflichtet, die sich aus dem Urteil ergebene Verletzungshandlung abzustellen. Nur wenn dies nicht erfolgt, kann die Kommission ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren –wegen Nichtbeachtung des Luxemburger Feststellungsurteils– einleiten und Strafzahlungen beantragen.

Für die Bundesrepublik resultiert daraus, dass sie hinsichtlich des konkret drohenden Vertragsverletzungsverfahrens die Ruhe bewahren sollte. Anstelle legislativer Schnellschüsse sollte das Verfahren vor dem Gerichtshof gelassen ausgesessen und zur Not ein entsprechendes Feststellungsurteil zur Kenntnis genommen werden. Finanzielle Sanktionen können nicht direkt verhängt werden. Zudem dürfte das Feststellungsurteil rechtlich wie praktisch bedeutungslos sein: Bis zu seiner Verkündung dürfte die Materie durch die EU neu geregelt sein; steht die gegenwärtige Richtlinie doch unter starker Kritik auch aus der Kommission selbst. An der Neuregelung sollte die Bundesrepublik im Anschluss eine EU-konforme Umsetzungsmaßnahme ausrichten.

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass die Kommission am gegenwärtigen Dilemma nicht ganz unschuldig ist: Zunächst verspätete sich ein interner Bewertungsbericht über die vielfach kritisierte Richtlinie um über ein halbes Jahr, bevor er im April 2011 erschien. Der Bericht enthielt zahlreiche kritische Passagen, so dass eine Neuregelung der Materie durch die EU angestrebt wird. Entsprechende Vorschläge wollte die Kommission noch 2011 vorlegen. Es steht zu befürchten, dass hier wieder eine monatelange Hängepartie droht. Wer derart im Vorratsdatenglashaus sitzt wie die Kommission, sollte daher beim Werfen mit Steinen sehr vorsichtig sein.