

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Pau, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 16/72 –

Der vorgelegte Entwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für einen Rahmenbeschluss zur Einführung EU-weit einheitlicher Speicherungspflichten für Telekommunikationsverkehrsdaten und die Haltung der Bundesregierung zu diesem Entwurf

Vorbemerkung der Fragesteller

In dem Vorschlag der Richtlinie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für einen Rahmenbeschluss zur Einführung EU-weit einheitlicher Speicherungspflichten für Telekommunikationsverkehrsdaten heißt es zu dem Ausgangspunkt und zu den Zielen: „Zur Abwicklung ihrer Tagesgeschäfte und Transaktionen bedienen sich die Bürger in zunehmendem Maße elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste. Dabei werden so genannte Verkehrs- oder Standortdaten erzeugt, beispielsweise der genaue Standort des Anrufers, die so genannte Rufnummer sowie Zeitpunkt und Dauer des Gesprächs. Verkehrsdaten in Kombination mit Daten, die die Identifizierung des Teilnehmers oder Nutzers des Dienstes ermöglichen, sind wichtig für die Strafverfolgung und Aufrechterhaltung der Sicherheit, namentlich zur Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten wie beispielsweise Terrorakte und kriminelle Handlungen im Rahmen des organisierten Verbrechens“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG; 21. September 2005, KOM (2005) 438 endgültig, 2005/0182 (COD); S. 2).

Der Vorschlag sieht weiter vor, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten nur in ganz bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden (vgl. ebenda, S. 6).

Ebenso sieht der Vorschlag u. a. vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes die Zusatzkosten, die ihnen durch die Speicherung aller Verkehrs- und Standortdaten (Internet, E-Mail, Festnetztelefonie, Handytelefonie, Internettelefonie, erfolglose Anrufversuche und SMS) der Bürgerinnen und Bürger entstanden sind, erstattet werden (vgl. ebenda, S. 7 und 16).

1. Welche Behörden werden nach Kenntnis der Bundesregierung die zuständigen Behörden sein, an die die Verbindungsdaten zur Vorratsspeicherung weitergegeben werden?

Der von der Kommission unter dem 21. September 2005 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (im Folgenden: RL-E) sieht keine Pflicht vor, an Behörden Verbindungsdaten „zur Vorratsspeicherung“ weiterzugeben. Vielmehr soll die Speicherpflicht den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes obliegen (Artikel 1 Abs. 1 RL-E).

Welche Behörden Zugang zu den bei den Diensteanbietern gespeicherten Daten haben sollen, regelt der Richtlinienentwurf nicht. Die Kommission hat dies in den Beratungen damit begründet, dass hierfür eine Rechtsgrundlage in der „Ersten Säule“ nicht gegeben sei. Der Richtlinienentwurf gibt insoweit in Artikel 3 Abs. 2 daher lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die Daten nur in ganz bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden.

In Deutschland ist der Zugang zu den Telekommunikationsverkehrsdaten für Zwecke der Strafverfolgung in den §§ 100g, 100h der Strafprozessordnung (StPO) geregelt. Nach Maßgabe dieser Regelungen können die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften, Polizei, Gerichte) im Einzelfall von den Diensteanbietern Auskunft über Verkehrsdaten beanspruchen. Darüber hinaus sind Telekommunikationsverkehrsdaten auch im Rahmen einer Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme nach den §§ 100a, 100b StPO zu übermitteln.

Ferner können Telekommunikationsverkehrsdaten nach Maßgabe von

- § 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G10),
- § 23a Abs. 8 des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG),
- § 8 Abs. 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG),
- § 8 Abs. 3a des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG),
- § 10 Abs. 3 des Gesetzes über den militärischen Abschirmdienst (MADG) und
- soweit darin vorgesehen: der Polizeigesetze der Länder

erhoben werden.

2. Wird eine Liste dieser Behörden den Bürgerinnen und Bürgern, deren Daten ohne Tatverdacht gespeichert werden, öffentlich zugänglich sein?

Der Richtlinienentwurf sieht dies nicht vor. Innerstaatlich ergeben sich die zuständigen Behörden aus den jeweils einschlägigen Gesetzen, die eine Verpflichtung zur Erteilung von Auskünften über Telekommunikationsverkehrsdaten regeln (vgl. Antwort zu Frage 1). Außerdem können die Nutzer von Telekommunikationsdiensten von den Diensteanbietern nach § 34 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) Auskunft über die Empfänger oder Kategorien von Empfängern verlangen, an die Daten weitergegeben werden.

3. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung treffen, um einem Missbrauch von Daten durch Behörden vorzubeugen, z. B. im Falle der Unzuständigkeit der Behörde oder wenn die Straftat keine schwere Straftat ist?

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, sieht das innerstaatliche Recht bereits heute vor, dass die zuständigen Behörden nur bei Vorliegen der jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen und unter Einhaltung spezifischer Verfahrensvorschriften Auskunft über Telekommunikationsverkehrsdaten erhalten. Missbrauchsfälle, die Anlass für ergänzende gesetzliche Regelungen geben könnten, sind der Bundesregierung bislang nicht bekannt geworden.

4. Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass der Vorschlag der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (KOM (2005)438) keine Beschränkungen zum Schutz der Pressefreiheit und der Rechte sonstiger Berufsgeheimnisträger vorsieht, und wenn ja, welche Vorschläge hat die Bundesregierung diesbezüglich im Rat der Europäischen Union eingebracht oder wird sie einbringen um die Pressefreiheit und die Rechte sonstiger Berufsgeheimnisträger zu sichern?

Es trifft zu, dass der Richtlinienentwurf keine Beschränkungen zum Schutz der Pressefreiheit und der Rechte sonstiger Berufsgeheimnisträger vorsieht.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind entsprechende Regelungen auch nicht im Rahmen einer Regelung über Mindestspeicherungspflichten zu treffen, da es technisch und wirtschaftlich praktisch nicht leistbar ist, die Telekommunikationsverkehrsdaten von Berufsgeheimnisträgern von der Speicherung bei den Diensteanbietern auszunehmen oder nur unter bestimmten – im Einzelfall zu prüfenden – Voraussetzungen zu speichern. Die Bundesregierung hat daher auf europäischer Ebene weder entsprechende Vorschläge eingebracht noch beabsichtigt sie dies. Vielmehr wären entsprechende Regelungen im Rahmen der den Zugang der Behörden zu diesen Daten regelnden Bestimmungen zu treffen, wie dies beispielsweise nach § 100h Abs. 2 StPO der Fall ist.

5. Aus welchen Mitteln will die Bundesregierung bei der derzeitigen Haushaltslage die Kosten dieser Maßnahme, die sich nach Schätzungen der Interessenvertreter der Telekommunikationsindustrie auf einen dreistelligen Millionenbetrag belaufen könnten, erstatten?

Die Bundesregierung tritt in den laufenden Verhandlungen für eine Streichung des Artikels 10 RL-E und damit gegen eine generelle Kostenerstattungspflicht der Mitgliedstaaten ein. Anliegen der Bundesregierung ist es jedoch auch, unverhältnismäßig hohe Kosten zu vermeiden. Sie hat deshalb in den Verhandlungen auf europäischer Ebene von Beginn an den Standpunkt eingenommen, dass eine Speicherungsverpflichtung nur diejenigen Datenarten und nur solche Zeiträume erfassen darf, die unbedingt erforderlich sind, um die mit der Speicherungsverpflichtung verfolgten Ziele zu erreichen, und die zugleich keinen unverhältnismäßig hohen zusätzlichen Aufwand für die betroffenen Unternehmen verursachen. Die Bundesregierung hat es in den Verhandlungen daher insbesondere abgelehnt, auch so genannte erfolglose Anrufversuche und die Standortdaten am Ende einer Mobilfunkverbindung in die Speicherungsverpflichtung einzubeziehen, weil deren Erfassung nach den Stellungnahmen der Telekommunikationswirtschaft die in der Fragestellung erwähnten Kosten verursachen würde.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung darauf, dass die Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage des geltenden Rechts verpflichtet sind, die Unterneh-

men für den durch die Erteilung von Auskünften entstehenden Aufwand zu entschädigen (vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes – JVEG).

6. Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass der Vorschlag der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (KOM (2005)438) vorsieht, dass die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste und Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze für die Sicherheit der von ihnen auf Vorrat gespeicherten Verkehrs- und Standortdaten der Bürgerinnen und Bürger zuständig sind, und wenn ja, welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um den Datenschutz zu garantieren und die Bürgerinnen und Bürger vor der missbräuchlichen Verwendung der Daten zu kommerziellen Zwecken zu schützen?

Artikel 8 RL-E bestimmt (lediglich), dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass die Daten gemäß den Bestimmungen des Richtlinienentwurfs so gespeichert werden, dass sie und alle sonstigen damit zusammenhängenden erforderlichen Informationen unverzüglich an die zuständigen Behörden auf deren Anfrage hin weitergeleitet werden können. Dass die Mitgliedstaaten den Schutz der von den Diensteanbietern gespeicherten Telekommunikationsverkehrsdaten zu gewährleisten haben, ergibt sich bereits aus Artikel 5 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).

Die Anbieter von Telekommunikationsdiensten sind indessen aufgrund der innerstaatlichen telekommunikationsrechtlichen Bestimmungen in Deutschland (§ 88 des Telekommunikationsgesetzes – TKG) bereits nach geltender Rechtslage verpflichtet, die Daten, die sie für unternehmensinterne Zwecke speichern, vor unbefugtem Zugriff zu schützen. Dies gilt sowohl für Bestands- als auch für Verkehrsdaten. Die Einführung einer Mindestspeicherungsfrist für bestimmte Datenarten ändert an den bestehenden Verpflichtungen zum Schutz dieser Daten nichts.

7. Welche inhaltlichen Differenzen hat die Bundesregierung zum Vorschlag für die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften?

Inhaltlich steht die Bundesregierung dem Richtlinienvorschlag im Wesentlichen insoweit ablehnend gegenüber, als dieser

- in Artikel 3 Abs. 2 eine auf schwere Straftaten bezogene Regelung enthält, die dahin gehend (miss-)verstanden werden kann, dass die zuständigen Behörden nur bei schweren Straftaten Zugang zu den Daten haben sollen. Dies würde hinter der Regelung etwa in § 100g Abs. 1 StPO zurückbleiben, die eine Auskunft über Telekommunikationsverkehrsdaten bei Straftaten von erheblicher Bedeutung sowie bei mittels Endgerät begangenen Straftaten vorsieht;
- in Artikel 4 in Verbindung mit dem Anhang zum Richtlinienvorschlag insbesondere auch die in der Antwort zu Frage 5 bezeichneten Daten (erfolglose Verbindungsversuche und Standortdaten am Ende einer Mobilfunkverbindung) erfasst;

- in den Artikeln 5 und 6 für eine Änderung der Liste der zu speichernden Daten lediglich ein Komitologieverfahren vorsieht;
- in Artikel 7 grundsätzlich eine Mindestspeicherfrist von einem Jahr und für Internetdaten eine Speicherfrist von sechs Monaten vorsieht. Die Bundesregierung ist insoweit der Auffassung, dass die Mindestspeicherfrist für alle Datenarten sechs Monate betragen und es den einzelnen Mitgliedstaaten freistehen sollte, innerhalb der Grenzen der Verhältnismäßigkeit innerstaatlich eine darüber hinaus gehende Mindestspeicherfrist vorzusehen;
- in Artikel 9 eine zeitlich unbegrenzte Pflicht zu statistischen Erhebungen vorgesehen ist, die bei Unternehmen und Behörden zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand führen kann;
- in Artikel 10 eine verbindliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erstattung von Kosten vorgesehen ist und
- in Artikel 11 der Anwendungsbereich des Artikels 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG beschränkt wird.

8. In welchen Punkten sieht die Bundesregierung Differenzen zwischen der vorgeschlagenen Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten und dem nationalen bundesdeutschen Recht?

Das nationale bundesdeutsche Recht enthält im Telekommunikationsgesetz bislang eine (zwölfmonatige) Speicherungsverpflichtung der Unternehmen nur hinsichtlich der so genannten Bestandsdaten (Kundendaten), während die von dem Richtlinienvorschlag auch vorgesehene Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten bisher lediglich als – zeitlich eng beschränkte – Befugnis der Telekommunikationsunternehmen ausgestaltet ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 Bezug genommen.

9. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung darüber, dass der Rat der Innen- und Justizminister in der Diskussion über den Vorschlag der Richtlinie (...) beabsichtigt, Verbindungsdaten zur Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung aller Straftaten zu nutzen und wie verhält sich die Bundesregierung dazu?

In den Beratungen in den Ratsgremien hat sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten wie auch die Bundesregierung bislang dafür ausgesprochen, die Regelung des Zugangs zu den Daten den jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten zu überlassen und insbesondere keine Beschränkung auf europäischer Ebene dahin gehend vorzusehen, dass der Zugang – entgegen etwa der Regelung in § 100g StPO – nur bei der Verfolgung schwerer Straftaten möglich sein soll.

10. Teilt die Bundesregierung die grundsätzliche Kritik der 70. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, die die vorgeschlagene Richtlinie zur EU-weiten systematischen und anlasslosen Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten „auf der Grundlage unseres Grundgesetzes“ als „verfassungswidrig“ ansieht (Entschließungsantrag der 70. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 27./28. Oktober 2005 in der Hansestadt Lübeck, S. 5) und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung teilt diese Kritik nicht. Die betroffenen Grundrechte (insbesondere Artikel 10 und 12 des Grundgesetzes) sind nicht vorbehaltlos gewährleistet. Die Einführung einer entsprechenden Speicherungsverpflichtung

muss sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen, also geeignet, erforderlich und angemessen zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele sein. Nach dieser Maßgabe hat die Bundesregierung bislang die Verhandlungen auf europäischer Ebene geführt und wird dies auch weiterhin tun.

Ferner hat die Bundesregierung im Rahmen der Beratungen auf europäischer Ebene wiederholt auf den von ihr im Hinblick auf die bisherige Haltung des Deutschen Bundestages eingelegten Parlamentsvorbehalt hingewiesen.

