

Berlin, 01.12.2005

Stellungnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) zum

Vorschlag für eine Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (KOM (2005) 438 endgültig)

Datenschutz ist Verbraucherschutz. Das Grundrecht auf Datenschutz (informationelle Selbstbestimmung) ist Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und genießt damit Verfassungsrang. Es wurde ausdrücklich in acht deutschen Landesverfassungen verankert und ist ein integraler Bestandteil des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes. Datenschutz ist für zunehmend viele Verbraucher ein wichtiges Thema, was sich auch in den Beratungsstellen der Verbraucherzentralen widerspiegelt.

Datenschutz hat viele Berührungspunkte mit anderen Bereichen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes. Hierzu gehört der Schutz vor belästigender Werbung, intransparenter Datenerhebung vor allem bei Kundenkarten, Identitätsklau und anderen Formen des Datenmissbrauchs im Internet. Eine wichtige Bedeutung kommt dem Datenschutz im Rahmen von Telekommunikationsdienstleistungen zu. Die Nutzung von Telefon und Internet berührt in besonderem Maße die Privatsphäre von Verbrauchern.

Die Beziehung zwischen den Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen und ihren Kunden beruht auf der Erwartung und dem Vertrauen in einen verantwortungsvollen Umgang des Anbieters mit ihren persönlichen, verbindungsbezogenen Daten. Diese Erwartung kann nur erfüllt werden, wenn derartige Daten nur zweckgebunden genutzt, grundsätzlich zeitnah gelöscht und darüber hinaus nur im begründeten Einzelfall einer strafrechtlichen Verfolgung zugänglich gemacht werden. Eine weitergehende Vorratsspeicherung höchstpersönlicher Verbindungs- und Bewegungsdaten ohne konkreten Verdachtsfall würde demgegenüber die Vertrauensbasis zwischen Anbietern und Kunden von Telekommunikationsdiensten schwer beschädigen.

Verbrauchervertrauen in einen verantwortungsvollen Umgang mit den dort anfallenden Daten ist deshalb ein integraler Qualitätsbestandteil von Kommunikations- und Informationsdienstleistungen und eine zentrale Voraussetzung für eine weitere erfolgreiche Entwicklung dieser Märkte. Der Gesetzgeber hat insoweit die wichtige Aufgabe, den Erwartungen der Verbraucher an einen effektiven Datenschutz auf hohem Niveau mit einer wirksamen Datenschutzregulierung entgegenzukommen.

Der Vorschlag für eine europäische Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten ist sehr weitgehend. Ihr Geltungsbereich erfasst alle Verbindungsdaten von Telefon, Handy und Internet. Gespeichert werden sollen die jeweilige Verbindungsnummer, die Namen der an der Verbindung beteiligten Personen, deren Adressen, ihre Standorte einschließlich der sich hieraus ergebenden Bewegungsprofile sowie das Datum, die Uhrzeit und die Dauer der Verbindung.

Der Richtlinienvorschlag sieht hierfür eine obligatorische, verdachtsunabhängige Speicherung von einem Jahr für Telekommunikationsdaten und von sechs Monaten für Internetdaten vor.

Verbraucherpolitisch ist der Richtlinienvorschlag entschieden abzulehnen

Das Menschenrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist eine tragende Säule der freiheitlichen Grundordnung und ihrem Respekt vor der staatsbürgerlichen und wirtschaftspolitischen Freiheit und Verantwortung von Bürger und Verbraucher. Jeder Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedeutet demgegenüber mehr Macht für Staat und Wirtschaft auf Kosten Einzelner. Die Kehrseite jeder Datenerfassung, -speicherung und -weiterverarbeitung bedeutet ein Stück Autonomie- und Freiheitsverlust für Bürger und Verbraucher. Jegliche Erweiterung staatlicher Befugnisse beim Zugriff auf persönliche Daten muss deshalb einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. Das gilt vor allem für den Fall einer derart weiten Vorratsdatenspeicherung, wie sie von der EU-Kommission geplant wird. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes hält der Vorschlag der Kommission jedoch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht stand.

Der Richtlinienvorschlag ist unverhältnismäßig

Nach Auffassung der EU-Kommission wird die Verhältnismäßigkeit gewahrt, da die Auswirkungen auf die Bürger so gering wie möglich gehalten würden. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Kommission beginnt allerdings erst im Moment der Verfügung über die Daten, also bei ihrer Verwendung zu dem gesetzlich legitimierten Zweck. Vollkommen unberücksichtigt bleibt dabei, dass bereits die Verpflichtung zur Datenspeicherung auch ohne konkreten Verdachtsfall ein schwerwiegender Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist untrennbar verbunden mit dem Leitbild der Erforderlichkeit jeder Datenspeicherung. Daten dürfen ohne Einwilligung der Betroffenen nur gespeichert werden, wenn und soweit dies zu einem bestimmten, gesetzlich zugelassenen Zweck erforderlich ist. Das Prinzip der Datenvorratsspeicherung entkoppelt den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vom Erforderlichkeitsgrundsatz und damit vom Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Datenvorratsspeicherung ist damit per se unverhältnismäßig und mit rechtsstaatlichem Handeln nicht zu vereinbaren. Eine Vorratsdatenspeicherung unter „strenger Berücksichtigung des Datenschutzes“, wie sie von ihren Befürwortern gefordert wird, ist also ein Widerspruch in sich.

„Eine Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat verstößt gegen den so genannten Erforderlichkeitsgrundsatz, wonach personenbezogene Daten grundsätzlich nur dann gespeichert werden dürfen, wenn dies zu einem bestimmten, gesetzlich zugelassenen Zweck erforderlich ist. Daten, deren Speicherung nicht oder nicht mehr erforderlich ist, müssen gelöscht werden.“

Es ist auch nicht ausreichend, die Zugriffsberechtigung, Verwendung und Weitergabe von Daten zu regulieren. Datenschutz beginnt nicht erst bei der Verwendung von Daten, sondern bereits bei ihrer Erfassung und Speicherung. Für die Verbraucher entscheidend ist, dass ihre Daten grundsätzlich abrufbereit zur Verfügung stehen, solange sie gespeichert sind. Die vorgesehene Verwendungsmöglichkeit ist dabei zweitrangig. Entscheidend ist ebenfalls, dass bestimmte Behörden unter bestimmten Bedingungen ohne weitere Kenntnis der Verbraucher diese Daten verwenden dürfen und mit der Speicherung ein erhebliches Missbrauchspotenzial infolge unzureichender Datensicherung geschaffen wird.

Schließlich kann auch eine Zweckbegrenzung für die spätere Verwendung die Bedenken gegenüber der Vorratsspeicherung nicht ausräumen. Ein Verwendungsvorbehalt für schwere Straftaten kann nicht gegen den Missbrauch von Daten schützen. Darüber hinaus wird der Verwendungsvorbehalt für „schwere Straftaten“ bereits im laufenden Gesetzgebungsverfahren in Frage gestellt. Wenn die Medienindustrie eine Ausdehnung des Richtlinienvorschlags auf Verletzungen von gewerblichen Schutzrechten wie dem Urheberrecht fordert und solche Forderungen im politischen Raum offenbar auf zunehmende Unterstützung stoßen, ist das ein äußerst beunruhigendes Warnsignal.

Die entscheidende Frage ist deshalb nicht, zu *welchem Zweck* die Daten *verwendet* werden dürfen, sondern *ob* die Daten länger, als zu Abrechnungszwecken unbedingt erforderlich ist, *gespeichert* werden dürfen.

*„Daten, die erst einmal gesammelt und gespeichert sind, wecken stets Begehrlichkeiten anderer Stellen – legale und illegale. Daten können immer leicht außer Kontrolle geraten.“
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ.NET
25.06.2005)*

Die Befürworter der Datenvorratsspeicherung konnten bislang nicht darlegen, warum eine Speicherdauer von zwölf Monaten (oder sogar länger) erforderlich ist. Es konnten keine praktischen Fälle beschrieben werden, bei denen die Verhinderung oder Aufklärung von terroristischen Straftaten an der fehlenden Gesetzgrundlage für eine längere Datenspeicherdauer gescheitert ist.

Staatliche Fürsorgepflicht im Datenschutz

Von einer verantwortungsvollen Datenschutzpolitik ist zu erwarten, dass nicht alle technisch machbaren Beschränkungen der informationellen Selbstbestimmungen auch politisch umgesetzt werden. Übertragen auf die nichttechnische Kommunikation wäre der vorliegende Richtlinienvorschlag vergleichbar mit einer genauen Bewegungskontrolle von Bürgern im Alltag, die aufzeichnet, wer wen wann besucht und wie lange der Aufenthalt dort dauert. Übertragen auf den klassischen Einzelhandel entspricht die Vorratsdatenspeicherung von Internetdaten einem genauen Register der aufgesuchten Geschäfte und der jeweiligen Einkäufe – detaillierter als dies im Rahmen von (freiwilligen) Kundenbindungssystemen bislang zulässig ist. Ebenso wie die einzelne Telekommunikationsdienstleistung, würde dann gespeichert, was man wann und in welchem Geschäft kauft. Während diese Vision der Überwachung im realen Leben (zumindest noch) keine Wirklichkeit geworden ist, ist es möglich, die entsprechenden Daten für die virtuelle Welt des Internet ohne großen technischen Aufwand aufzuzeichnen. Sie müssen bisher allerdings nach kurzer Zeit wieder gelöscht werden. Es liegt der Verdacht nahe, dass der Maßstab für eine länger dauernde Speicherung allein die naheliegende technische Möglichkeit hierzu ist, ohne dass die weitreichenden Konsequenzen eines solchen Eingriffs hinreichend berücksichtigt werden.

Die Vorratsdatenspeicherung darf schließlich auch nicht isoliert betrachtet werden. Einwohnermeldeämter, Finanzämter, Ermittlungsbehörden und nicht zuletzt die GEZ sammeln bereits heute Daten und verpflichten die anbietende Wirtschaft, Kundendaten zu speichern und bereitzuhalten. Vor dem Hintergrund zahlreicher Datenspuren und der beliebigen Vervielfältigungsmöglichkeit „digitaler Persönlichkeiten“ droht die informationelle Gleichschaltung staatlicher Stellen ohne jede wirksame Kontrollmöglichkeit durch die betroffenen Bürger und Verbraucher. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung droht zunehmend zu einer leeren Hülle zu werden.

Rechtsgrundlage

Die gewählte Rechtsgrundlage (Art. 95 EGV) trägt den Richtlinienentwurf nicht. Ein so schwerwiegender Eingriff in das Datenschutzrecht ist nicht mit dem rein wirtschaftspolitischen Argument einer möglichen Binnenmarktverzerrung zu rechtfertigen. Die eigentliche Motivation des Entwurfs ist offenkundig nicht die Errichtung des Binnenmarktes („unter Berücksichtigung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“), sondern der erleichterte Zugriff auf Daten für Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden. Der Richtlinienentwurf steht in keinem hinreichenden Zusammenhang zu dem in Art. 14 EGV vorgegebenen Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes. Vielmehr werden mit diesem „Trick“ neue Kompetenzen im Bereich der innenpolitischen und justiziellen Zusammenarbeit über den Umweg des Binnenmarktes geschaffen.

Fazit

Der Richtlinienvorschlag zur Vorratsdatenspeicherung ist weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die Vorratsspeicherung von Telekommunikations- und Internetdaten ohne Einwilligung der Betroffenen ist ein Beitrag zur Entmündigung des Nutzers digitaler Dienste. Der Richtlinienvorschlag birgt die Gefahr, dass sich die Europäische Union im Bereich des Datenschutzes vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, der über Umfang und Dauer der Speicherung von persönlichen Daten selbst entscheidet, verabschiedet, und aus der informationellen Selbstbestimmung zunehmend eine informationelle Fremdbestimmung wird. Die Legalisierung der Vorratsdatenspeicherung trägt dazu bei, dass aus der Datenschutzpolitik eine reine Datenverarbeitungspolitik wird.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert deshalb die Mitglieder des Europäischen Parlaments und die Deutsche Bundesregierung sowie die Regierungen der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf, dem Richtlinienentwurf zur Vorratsspeicherung von Telefon- und Internetdaten nicht zuzustimmen.