



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10. Juli 2012
sj.b(2012)992810

**AN DEN PRÄSIDENTEN UND DIE MITGLIEDER
DES GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN UNION**

KLAGE

gemäß Artikel 258 Absatz 2 und 260 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, eingereicht von der

EUROPÄISCHEN KOMMISSION

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigte: Patrick Hetsch, stellvertretender Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, und Bernhard Schima, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission; *Zustellungsanschrift:* Antonio Aresu, ebenfalls Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Bâtiment Bech, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxemburg,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

- Beklagte -

wegen teilweiser Nichtmitteilung von Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 54) in innerstaatliches Recht (Vertragsverletzungsverfahren 2011/2091).

GLIEDERUNG

I.	DIE BETROFFENE RICHTLINIE	3
II.	VORGERICHTLICHES VERFAHREN	4
III.	VERLETZUNG DER VERPFLICHTUNGEN AUS DER RICHTLINIE	7
IV.	FINANZIELLE SANKTIONEN GEMÄß ARTIKEL 260 ABSATZ 3 AEUV	11
	A. VORBEMERKUNGEN	11
	B. DIE SCHWERE DES VERSTOßES (FAKTOR 1 BIS 20)	13
	1. Zur Bedeutung der verletzten Rechtsvorschriften	13
	2. Die Folgen für das Gemeinwohl und die Interessen Einzelner	15
	3. Milderungs- und Erschwerungsgründe	16
	C. DIE DAUER DER VERTRAGSVERLETZUNG (FAKTOR 1 BIS 3)	16
	D. ABSCHRECKUNGSWIRKUNG (FAKTOR N)	17
	E. BERECHNUNG DES ZWANGSGELDES	17
IV.	ANTRÄGE	18
V.	LISTE DER ANLAGEN	19

Die Kommission begründet ihre Klage wie folgt:

I. DIE BETROFFENE RICHTLINIE

1. Die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (im Folgenden: Richtlinie)¹ soll die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten, die von ihnen erzeugt oder verarbeitet werden, harmonisieren, um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stehen.

2. Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie sieht vor:

"(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens 15. September 2007 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme."

3. Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat bis 15. März 2009 die Anwendung dieser Richtlinie auf die Speicherung von Kommunikationsdaten betreffend Internetzugang, Internet-Telefonie und Internet-E-Mail aufschieben kann. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, den fraglichen Absatz in Anspruch zu nehmen, so unterrichtet er den Rat und die Kommission hiervon mittels einer Erklärung bei der Annahme dieser Richtlinie. Die Erklärung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Die Bundesrepublik Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

¹ ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 54.

II. VORGERICHTLICHES VERFAHREN

4. Da die Bundesrepublik Deutschland die Kommission innerhalb der genannten Frist nicht über nationale Umsetzungsmaßnahmen unterrichtet hatte, hat die Kommission gemäß Artikel 226 EG ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet und der Bundesrepublik Deutschland mit Mahnschreiben vom 27. November 2007² Gelegenheit gegeben, sich binnen zwei Monaten nach der Zustellung des Schreibens zu äußern (Vertragsverletzungsverfahren 2007/1071).
5. Die Bundesrepublik Deutschland antwortete am 18. Januar 2008 auf das Aufforderungsschreiben durch Übermittlung des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung vom 21. Dezember 2007³, durch das den Angaben Deutschlands zufolge die Richtlinie vollständig umgesetzt worden sei.
6. Nach Prüfung des gemeldeten Gesetzes stellte die Kommission das Verfahren im September 2008 ein.
7. Am 2. März 2010 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Regelungen des Telekommunikationsgesetzes und der Strafprozessordnung über die Vorratsdatenspeicherung mit dem deutschen Grundgesetz nicht vereinbar seien.
8. Mit Schreiben vom 23. Juni 2010 bestätigte die Bundesrepublik Deutschland, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil die Regelungen für nichtig erklärt hatte, die zur Umsetzung der Richtlinie erlassen worden waren (§§ 113a und 113b des Telekommunikationsgesetzes sowie § 100g Absatz 1 Satz 1 der Strafprozessordnung, soweit danach Verkehrsdaten nach § 113a des Telekommunikationsgesetzes erhoben werden dürfen). Ferner legte die Bundesrepublik Deutschland in diesem Schreiben dar, dass noch keine gerichtliche Entscheidung vorliege, die kläre, ob Strafverfolgungsbehörden auf Vorrat gespeicherte Daten, die bereits vor dem Urteil vom 2. März 2010 weitergegeben worden waren, weiter rechtmäßig verwenden könnten. Die Bundesrepublik Deutschland erklärte ferner, dass Dienstanbieter in Folge des Urteils vom 2. März 2010 alle auf Vorrat gespeicherten Daten löschen müssten. Somit bestätigte die Bundesrepublik Deutschland, dass die Regelungen, die für nichtig erklärt worden waren, keinerlei Rechtswirkung entfalten sollen.

² SG(2007) D207204 – **Anlage A.1.**

³ SG(2008) A/00731 – **Anlage A.2.**

9. Da die Bundesrepublik Deutschland nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Kommission keine neuen Bestimmungen mitgeteilt hatte, um der Richtlinie nachzukommen, gab die Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit Mahnschreiben vom 17. Juni 2011⁴ nach dem Verfahren des Artikels 258 AEUV Gelegenheit, sich binnen zwei Monaten hierzu zu äußern.
10. In einem Schreiben vom 15. August 2011⁵ äußerte die Bundesrepublik Deutschland die Auffassung, dass die Richtlinie in Deutschland durch geltende Rechtsvorschriften teilweise umgesetzt sei. So seien Teile der Verpflichtungen aus den Artikeln 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9 und 13 der Richtlinie, die insbesondere die Speicherung von Namen und Anschriften der Teilnehmer oder registrierten Benutzer, die Weitergabe dieser Daten für Zwecke der Strafverfolgung, die Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit und die Einrichtung einer Kontrollstelle betreffen, auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland durch geltende Rechtsvorschriften umgesetzt.
11. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2011⁶ und gemäß dem Verfahren des Artikels 258 AEUV übermittelte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie stellte fest, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus Artikel 15 der Richtlinie und Artikel 4 Absatz 3 EU nicht nachgekommen sei, indem sie nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die notwendig sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, erlassen, mitgeteilt oder aufrechterhalten habe. Die Kommission forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens nachzukommen.

⁴ SG-Greffe(2011)D/9667 – **Anlage A.3.**

⁵ Bei der Kommission registriert unter INF(2011)103426 – **Anlage A.4.**

⁶ SG-Greffe(2011)D/18335) – **Anlage A.5.**

12. In einem Schreiben vom 23. Dezember 2011⁷ übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission einen Diskussionsentwurf des Bundesjustizministeriums zu einem Gesetz zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet vom 26. Mai 2011. Ein Zeitplan für den Erlass dieser Maßnahmen wurde nicht mitgeteilt.
13. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland würde eine Reihe von Bestimmungen der Richtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, wenn der an die Kommission gesendete Entwurf erlassen würde.
14. Am 26. März 2012 übermittelte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme⁸. Darin wies sie darauf hin, dass der ihr vorgelegte Entwurf nicht alle Vorschriften der Richtlinie umsetzen würde und dass er außerdem nicht angenommen worden sei, weshalb die Bundesrepublik Deutschland in jedem Fall ihren Verpflichtungen aus Artikel 15 der Richtlinie nicht nachgekommen sei.
15. Die Kommission hat auch auf die finanziellen Sanktionen hingewiesen, die der Gerichtshof gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV auferlegen könne und die die Kommission im Einklang mit ihrer Mitteilung vom 11. November 2010, veröffentlicht am 15. Januar 2011, über die Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV⁹, in ihrer Klage gemäß Artikel 258 AEUV vorschlagen würde.
16. In ihrer Antwort auf die ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme vom 25. April 2012¹⁰ hat die Bundesrepublik die Kommission über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens unterrichtet und angekündigt, nach Beschluss über einen Regierungsentwurf einen Zeitplan für die parlamentarischen Beratungen zu übermitteln.
17. Da die Kommission keine weiteren Nachrichten erhalten hat, hat sie entschieden, den Gerichtshof zu befassen.

⁷ Bei der Kommission registriert unter INF(2011)104225 – **Anlage A.6.**

⁸ SG-Greffe (2012)D/5218 – **Anlage A.7.**

⁹ Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV (2011/C 12/01), ABl. C 12 vom 15.1.2011, S. 1 (im folgenden "Mitteilung aus 2011").

¹⁰ Bei der Kommission registriert unter INF(2012)104898 – **Anlage A.8.**

III. VERLETZUNG DER VERPFLICHTUNGEN AUS DER RICHTLINIE

18. Gemäß Artikel 288 Absatz 3 AEUV sind Richtlinien für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Mitgliedstaaten sind daher gehalten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Richtlinien fristgemäß in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen, und diese Maßnahmen unverzüglich der Kommission mitzuteilen.
19. Nach ständiger Rechtsprechung¹¹ können sich die Mitgliedstaaten nicht auf interne Umstände oder auf praktische Probleme berufen, um zu rechtfertigen, dass eine Richtlinie nicht innerhalb der dafür vorgeschriebenen Frist umgesetzt wird.
20. Im vorliegenden Fall sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2006/24/EG verpflichtet, die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie spätestens am 15. September 2007 nachzukommen, und die Kommission davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.
21. Nach der Nichtigerklärung der Umsetzungsvorschriften durch das Urteil vom 2. März 2010 des Bundesverfassungsgerichts wurde die Kommission von der Bundesrepublik nicht informiert, dass sämtliche Umsetzungsmaßnahmen erlassen worden waren.
22. Insbesondere hat die Bundesrepublik in ihrem Schreiben vom 15. August 2011 lediglich vorgebracht, dass Teile der Verpflichtungen aus den Artikeln 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9 und 13 der Richtlinie durch geltende Rechtsvorschriften umgesetzt seien.

¹¹ Siehe insbesondere die Urteile des Gerichtshofs vom 2.8.1993, Rs. C-303/92 *Kommission/Niederlande*, Slg. 1993, I-4739; vom 21.1.1999, Rs. C-150/97 *Kommission/Portugal*, Slg. 1999, I-259; vom 22.4.1999, Rs. C-272/97 *Kommission/Deutschland*, Slg. 1999, I-2175; vom 25.11.1999 Rs. C-212/98 *Kommission/Irland*, Slg. 1999, I-8571; vom 13.4.2000, Rs. C-274/98 *Kommission/ Spanien*, Slg. 2000, I-2823; vom 6.7.2000, Rs. C-236/99 *Kommission/ Belgien*, Slg. 2000, I-5657; vom 23.11.2000, Rs. C-319/99 *Kommission/Frankreich*, Slg. 2000, I-10439; vom 7.12.2000, Rs. C-423/99 *Kommission/Italien*, Slg. 2000, I-11167; vom 5.4.2001, Rs. C-494/99 *Kommission/Griechenland*, Slg. 2001, I-2761 und vom 4.10.2001, Rs. C- 450/00 *Kommission/Luxemburg*, Slg. 2001, I-7069.

23. Im vorliegenden Zusammenhang, einer Klage gemäß Artikel 258 AEUV in Verbindung mit Artikel 260 Absatz 3 AEUV, geht es nicht darum, die Übereinstimmung der mitgeteilten Vorschriften mit den Anforderungen der Richtlinie zu überprüfen. Gegenstand des Verfahrens ist lediglich der Verstoß der Bundesrepublik gegen die Verpflichtung, sämtliche Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mitzuteilen.
24. Diese Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ist bislang nicht vollständig, wie aus dem Schreiben der Bundesrepublik Deutschland vom 15. August 2011 deutlich hervorgeht. Dort ist davon die Rede, dass die Vorgaben der Artikel 4 und 9 der Richtlinie vollständig und die Vorgaben der Artikel 1, 2, 5, 6, 7 und 13 der Richtlinie teilweise umgesetzt seien. Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt in diesem Schreiben zugleich, dass das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Umsetzung der Speicherungspflicht für Verkehrsdaten gemäß Artikel 5 der Richtlinie für nichtig erklärt hat. Die von der Bundesrepublik Deutschland im genannten Schreiben angeführten Bestimmungen, mit denen die Richtlinie in Deutschland teilweise umgesetzt wird, erfassen nur einen kleinen Teil der Kategorien von auf Vorrat zu speichernden Daten, die Artikel 5 der Richtlinie vorsieht.
25. Zentral für die Verwirklichung des Ziels der Richtlinie ist die Umsetzung ihres Artikels 5, der die Verpflichtung vorsieht, bestimmte Kategorien von Daten zu speichern. Die von der Bundesrepublik mitgeteilte Teilumsetzung bezieht sich auf folgende Bestimmungen:
- Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 1 Ziffer ii über die Speicherung des Namens und der Anschrift des Teilnehmers oder registrierten Benutzers betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 2 Ziffer iii über die Speicherung des Namens und der Anschrift des Teilnehmers bzw. registrierten Benutzers, dem zum Zeitpunkt der Nachricht eine Internetprotokoll-Adresse (IP-Adresse), Benutzerkennung oder Rufnummer zugewiesen war;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Nummer 1 Ziffer ii über die Speicherung der Namen und Anschriften der Teilnehmer oder registrierten Benutzer betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk;

- Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Nummer 2 Ziffer ii über die Speicherung der Namen und Anschriften der Teilnehmer oder registrierten Benutzer und der Benutzerkennung des vorgesehenen Empfängers einer Nachricht.
26. Die angeführte Teilumsetzung umfasst hingegen nicht die folgenden Bestimmungen:
- Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 1 Ziffer i über die Verpflichtung zur Speicherung der Rufnummer des anrufenden Anschlusses betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 2 Ziffer i über die Verpflichtung zur Speicherung der zugewiesenen Benutzerkennung(en);
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 2 Ziffer ii über die Verpflichtung zur Speicherung der Benutzerkennung und der Rufnummer, die jeder Nachricht im öffentlichen Telefonnetz zugewiesen werden;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Nummer 1 Ziffer i über die Verpflichtung zur Speicherung der angewählten Rufnummer(n) (der Rufnummer(n) des angerufenen Anschlusses) und der Nummer(n), an die der Anruf bei Zusatzdiensten wie Rufweiterleitung oder Rufumleitung geleitet wird;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Nummer 2 Ziffer i über die Verpflichtung zur Speicherung der Benutzerkennung oder Rufnummer des vorgesehenen *Empfängers eines Anrufs mittels Internet-Telefonie*;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c über die Verpflichtung zur Speicherung der zur Bestimmung von Datum, Uhrzeit und Dauer einer Nachrichtenübermittlung benötigten Daten;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d über die Verpflichtung zur Speicherung der zur Bestimmung der Art einer Nachrichtenübermittlung benötigten Daten;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e über die Verpflichtung zur Speicherung der zur Bestimmung der Endeinrichtung oder der vorgeblichen Endeinrichtung von Benutzern benötigten Daten;
 - Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f über die Verpflichtung zur Speicherung der zur Bestimmung des Standorts mobiler Geräte benötigten Daten;

- Artikel 5 Absatz 2 über das Verbot der Speicherung von Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben.
27. Somit hat nach Auffassung der Kommission die Bundesrepublik Deutschland im Schreiben vom 15. August 2011 nicht die vollständige Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie mitgeteilt.
 28. Da Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vorsieht, dass die Mitgliedstaaten durch entsprechende Maßnahmen dafür Sorge tragen, dass die in Artikel 5 der Richtlinie genannten Daten gemäß den Bestimmungen der Richtlinie auf Vorrat gespeichert werden, wirkt sich diese Unvollständigkeit auch auf die Umsetzung von Artikel 3 der Richtlinie aus. Dasselbe gilt für die Umsetzung von Artikel 6 über die Speicherungsfristen.
 29. Was Artikel 2 der Richtlinie und die Begriffsbestimmungen betrifft, hat die Bundesrepublik Deutschland im Schreiben vom 15. August 2011 die Umsetzung von Absatz 1 sowie Absatz 2 Buchstaben a bis d, nicht hingegen von Absatz 2 Buchstaben e und f mitgeteilt.
 30. Hinsichtlich des Artikels 7 hat die Bundesrepublik Deutschland im Schreiben vom 15. August 2011 die Umsetzung seines Buchstaben b, nicht jedoch seiner Buchstaben a, c und d mitgeteilt.
 31. Zu Artikel 13 Absatz 2 wurden lediglich Umsetzungsmaßnahmen betreffend Verletzungen jener Vorschriften mitgeteilt, die Artikel 7 Buchstabe b umsetzen. Auch zu Artikel 13 ist die Mitteilung somit unvollständig.
 32. Schließlich fehlt es zur Gänze an mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen betreffend die Artikel 8 und 10.
 33. Was ferner den am 23. Dezember 2011 an die Kommission gesendeten Entwurf angeht, so ist dieser weder zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist noch zum Zeitpunkt der Einbringung der vorliegenden Klage erlassen worden. Hingegen bestätigt dieses Schreiben in der Sache, dass die oben genannten Vorschriften in der Bundesrepublik gegenwärtig nicht durch geltende Rechtsvorschriften umgesetzt sind.

34. Die Bundesrepublik Deutschland hat somit ihre Verpflichtungen aus Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie verletzt, indem sie der Kommission nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie mitgeteilt hat.

IV. FINANZIELLE SANKTIONEN GEMÄß ARTIKEL 260 ABSATZ 3 AEUV

A. VORBEMERKUNGEN

35. Die Kommission kann gemäß Artikel 258 AEUV Klage gegen einen Mitgliedstaat erheben, wenn sie der Auffassung ist, er habe gegen seine Verpflichtung verstoßen, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen. Gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV kann die Kommission dem Gerichtshof bereits in einer solchen Klage nach Artikel 258 AEUV vorschlagen, dem Mitgliedstaat in dem Urteil, in dem dieser wegen Verstoßes gegen seine Verpflichtungen verurteilt wird, gleichzeitig die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgeld aufzuerlegen.
36. Artikel 260 Absatz 3 AEUV hat eine Stärkung des durch den Maastrichter Vertrag geschaffenen Sanktionsmechanismus zum Ziel. Um den Ansprüchen von Transparenz und Rechtssicherheit zu genügen, hat die Kommission die bereits erwähnte Mitteilung aus 2011 über die Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV erlassen, in der sie erläutert, in welcher Form sie von diesem neuen Instrument Gebrauch machen wird.
37. In ihrer Mitteilung erinnert die Kommission an das Ziel, die Mitgliedstaaten stärker dazu anzuhalten, die Richtlinien innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Fristen umzusetzen und so sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften der Union tatsächlich wirksam sind. Auf diese Weise trägt der Vertrag von Lissabon dem Umstand Rechnung, dass eine fristgerechte Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten von größter Bedeutung ist: Hiervon hängt nicht nur die mit den Rechtsvorschriften der Union angestrebte Wahrung der allgemeinen Interessen ab, die keine Verzögerungen duldet, sondern vor allem auch der Schutz der europäischen Bürger, die subjektive Rechte aus diesen Rechtsvorschriften ableiten. *Letztendlich steht die Glaubwürdigkeit des Unionsrechts in seiner Gesamtheit auf*

dem Spiel, wenn mehrere Jahre vergehen, bevor Rechtsakte ihre volle Rechtswirkung in den Mitgliedstaaten entfalten¹².

38. In Ausübung ihres durch diese Bestimmung gewährten Ermessensspielraums hat die Kommission entschieden, das Instrument nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV grundsätzlich in allen Rechtssachen in Anspruch zu nehmen, in denen es um in dieser Bestimmung genannte Verstöße geht, also um die Umsetzung von gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinien¹³. Die Richtlinie 2006/24/EG wurde im Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EG erlassen, also gemäß einem Gesetzgebungsverfahren. Die Kommission ist ferner nicht der Ansicht, dass es sich vorliegend um einen besonderen Fall handelt, in dem ein Antrag auf Sanktionen gemäß Artikel 260 Absatz 3 unangemessen erschiene¹⁴.
39. Die Kommission macht in ihrer Mitteilung auch darauf aufmerksam, dass der in Artikel 260 Absatz 3 AEUV genannte Verstoß sowohl darin bestehen kann, dass *Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie überhaupt nicht gemeldet werden*, als auch darin, dass eine Meldung von Umsetzungsmaßnahmen unvollständig ist. Letzteres ist dann der Fall, wenn sich die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen nicht auf das ganze Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erstrecken oder wenn sie sich nur auf einen Teil der Richtlinie beziehen¹⁵.
40. In Hinblick auf den Umstand, dass es nunmehr möglich ist, bereits in einer früheren Phase als in der Vergangenheit eine Sanktion wegen Nichtmitteilung zu verhängen, hat die Kommission der Hoffnung Ausdruck verliehen, *"dass das Zwangsgeld sich grundsätzlich als ausreichend erweist, um das mit dieser neuen Bestimmung verfolgte Ziel zu erreichen, nämlich die Mitgliedstaaten stärker dazu anzuhalten, Richtlinien fristgerecht umzusetzen."*¹⁶
41. Die Kommission hat auch festgehalten, dass sie das Zwangsgeld, das sie gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV vorschlägt, nach jener Methode berechnet, die auch

¹² Mitteilung aus 2011, Punkt 7.

¹³ Mitteilung aus 2011, Punkt 16 und 17.

¹⁴ Vgl. Mitteilung aus 2011, Punkt 17.

¹⁵ Mitteilung aus 2011, Punkt 19.

¹⁶ Mitteilung aus 2011, Punkt 21.

für Klagen vor dem Gerichtshof nach Absatz 2 des genannten Artikels verwendet wird und unter Ziffer 14 bis 18 der Mitteilung aus 2005¹⁷ dargelegt ist.¹⁸

42. Dementsprechend sollten bei der Festlegung der Höhe der Sanktionen dieselben Kriterien zugrunde gelegt werden wie im Verfahren nach Artikel 260 Absatz 2, nämlich 1. die Schwere des Verstoßes, 2. dessen Dauer und 3. die erforderliche Abschreckungswirkung, um einen erneuten Verstoß zu verhindern¹⁹.
43. Indem die Bundesrepublik im vorliegenden Fall ihren Verpflichtungen aus Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie nicht nachgekommen ist und die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht vollständig erlassen und jedenfalls der Kommission ihre Maßnahmen zur Umsetzung nicht mitgeteilt hat, hat sie gegen Verpflichtungen im Sinne des Artikel 260 Absatz 3 AEUV verstoßen.
44. Die Kommission beantragt daher, dass der Bundesrepublik Deutschland die Zahlung eines Zwangsgeldes, gerechnet vom Tag des Urteils, mit welchem der Verstoß festgestellt wird, auferlegt werde.

B. DIE SCHWERE DES VERSTOßES (FAKTOR 1 BIS 20)

45. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung aus 2011 festgestellt hat, wird der Schwerekoeffizient nach den unter Ziffer 16 bis 16.6 der Mitteilung aus 2005 vorgesehenen Regelungen und Kriterien festgesetzt²⁰. Die Kommission wird diese Regelungen und Kriterien weiterhin so anwenden, wie sie es bislang in Verfahren aufgrund des ehemaligen Artikels 228 EG bezüglich der Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen zu Richtlinien getan hat.

1. Zur Bedeutung der verletzten Rechtsvorschriften

46. Wie der Rat „Justiz und Inneres“ in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Dezember 2002 betont hat, hat die beträchtliche Zunahme der Möglichkeiten bei der elektronischen Kommunikation dazu geführt, dass Daten über die Nutzung

¹⁷ Mitteilung über die Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag, SEK(2005)1658, aktualisiert durch die Mitteilung vom 20. Juli 2010 (SEK(2010)923 ("Mitteilung aus 2005")).

¹⁸ Mitteilung aus 2011, Punkt 23.

¹⁹ Mitteilung aus 2011, Punkt 13.

²⁰ Mitteilung aus 2011, Punkt 25.

elektronischer Kommunikation ein wertvolles Mittel bei der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten und insbesondere der organisierten Kriminalität darstellen.

47. Diese Bedeutung wurde durch die vom Europäischen Rat am 25. März 2004 angenommene Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus unterstrichen, in der der Rat aufgefordert wurde, Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter zu prüfen. Sie wurde neuerlich in einer Erklärung des Rates vom 13. Juli 2005 hervorgehoben, in der die Terroranschläge von London verurteilt wurden und nochmals auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, so rasch wie möglich gemeinsame Maßnahmen zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten zu erlassen.
48. Einige Mitgliedstaaten hatten ferner zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie bereits Rechtsvorschriften über eine Vorratsspeicherung von Daten durch Diensteanbieter zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten erlassen. Diese nationalen Vorschriften wichen stark voneinander ab, und solche Abweichungen konnten den Binnenmarkt für elektronische Kommunikation beeinträchtigen, weshalb eine Vereinheitlichung der Vorschriften von großer Wichtigkeit war.
49. Die Richtlinie stellt somit für die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen sehr wichtige Regeln auf, die in ausgewogener Weise einerseits das Funktionieren des Binnenmarkts garantieren und andererseits sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden Zugang zu Daten erhalten, die für die *Verbrechensbekämpfung wesentlich sind, wobei zugleich der erforderliche Schutz der Grundrechte gewährleistet wird.*
50. Was nun den Stand der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland angeht, so ist dieser völlig unzureichend. Kernstück der Richtlinie ist ihr Artikel 5, der vorsieht, welche Daten zu speichern sind. Die Umsetzung anderer Vorschriften der Richtlinie kann für diese Daten erst wirksam werden, wenn sie von der Speicherungspflicht umfasst sind. Wie oben unter Punkt III ausgeführt, besteht eine solche Speicherungspflicht bislang nur für Benutzerdaten, nicht hingegen für die Verkehrs- und Standortdaten, die für die Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten von besonderer Bedeutung sind. Die bisher erfolgte

Teilumsetzung ist daher nicht in der Lage, das Ziel der Richtlinie auch nur annähernd zu erreichen.

2. Die Folgen für das Gemeinwohl und die Interessen Einzelner

51. Das Fehlen einer vollständigen Umsetzung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland führt zu wirtschaftlichen Nachteilen für Wirtschaftsteilnehmer in anderen Mitgliedstaaten. Deutsche Betreiber von Telekommunikationsdiensten haben dadurch einen Wettbewerbsvorteil, dass ihnen für die Speicherung von Daten, deren Speicherung die Richtlinie vorsieht, aufgrund der fehlenden Umsetzung keine Kosten entstehen. Ebenso wenig entstehen ihnen Kosten dafür, dass sie den Behörden solche Daten zur Verfügung stellen müssen. Deutsche Wirtschaftsteilnehmer arbeiten somit aufgrund der Säumigkeit der Bundesrepublik Deutschland in einem kostengünstigeren Umfeld als ihre Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten, wodurch die Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt verzerrt werden.
52. Ferner beeinträchtigt die fehlende Umsetzung der Richtlinie in Deutschland die Wirksamkeit der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, die durch die Richtlinie erhöht werden soll. Zu diesem Ergebnis gelangt auch der Abschlussbericht des Bundeskriminalamts, Stand der statistischen Datenerhebung im BKA – zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu "Mindestspeicherungsfristen"²¹, der die besondere Bedeutung der Verkehrsdaten für die Verbrechensaufklärung hervorhebt. Gerade die Speicherung dieser Daten ist jedoch nach deutscher Rechtslage derzeit nicht verpflichtend vorgeschrieben. Durch die fehlende Datenspeicherung ist auch die innere Sicherheit anderer Mitgliedstaaten betroffen, die in grenzüberschreitenden Ermittlungen nicht auf diese Daten zurückgreifen können.

²¹ Abschlussbericht vom 27.1.2102, im Internet veröffentlicht unter http://www.bka.de/nn_234028/SharedDocs/Downloads/DE/ThemenABisZ/Mindestspeicherfristen/120130StatistischeDatenerhebungMindestspeicherungsfristenAbschlussbericht.html, abgefragt am 22.6.2012.

3. Milderungs- und Erschwerungsgründe

53. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010 hat die Möglichkeit nicht in Frage gestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie im Einklang mit dem Grundgesetz umsetzt. Um auf die besondere Situation Bedacht zu nehmen, die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entstanden ist, hat die Kommission der Bundesrepublik Deutschland einen beträchtlichen zusätzlichen Zeitraum zugestanden, um die Richtlinie umzusetzen. Mehr als zwei Jahre nach dieser Entscheidung hat Deutschland jedoch noch immer nicht die nötigen Maßnahmen ergriffen.
54. Unter diesen Umständen können zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder die ursprüngliche Umsetzung der Richtlinie noch die Nichtigerklärung dieser Umsetzung durch das Bundesverfassungsgericht Milderungsgründe darstellen, die bei der Beurteilung der Schwere des Verstoßes zu berücksichtigen wären. Diese Nichtigerklärung ist allerdings für die Bemessung der Dauer des Verstoßes von Bedeutung, weshalb sogleich unter C. darauf einzugehen ist.
55. Auch der Tatsache, dass für einen Teil der Vorschriften der Richtlinie Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt wurden, kann keine große Bedeutung zukommen, denn, wie die Kommission bereits ausgeführt hat, fehlt es an der Umsetzung der zentralen Bestimmungen, weshalb das Ziel der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland derzeit nicht erreicht wird.
56. Unter Berücksichtigung all dieser Elemente schlägt die Kommission den Schwerefaktor 9 vor.

C. DIE DAUER DER VERTRAGSVERLETZUNG (FAKTOR 1 BIS 3)

57. Die Frist für die Umsetzung endete am 15. September 2007. Punkt 27 der Mitteilung aus 2011 erläutert, dass bei der Festsetzung des Dauerkoeffizienten, der gemäß Ziffer 17 der Mitteilung aus 2005 berechnet wird, "*als Dauer des Verstoßes der Zeitraum nach Ablauf der in der jeweiligen Richtlinie festgelegten Umsetzungsfrist zugrunde gelegt*" wird²². Im Lichte der Umstände des konkreten Falls erscheint es jedoch angemessen, lediglich den Zeitraum in Betracht zu ziehen,

²² Mitteilung aus 2011, Punkt 27.

der seit dem Tag vergangen ist, an dem das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie für nichtig erklärt hat, somit die Zeit ab dem 2. März 2010. Zu diesem Zeitpunkt sind nämlich die wesentlichen bestehenden Umsetzungsmaßnahmen weggefallen.

58. Gemäß Punkt 17 der Mitteilung aus 2005 wird je nach Dauer des Verstoßes auf den einheitlichen Grundbetrag ein Multiplikator von mindestens 1 und höchstens 3 angewandt, berechnet auf der Basis von 0,10 pro Monat seit dem genannten Datum.
59. Vom 2. März 2010 bis zur Entscheidung der Kommission am 31. Mai 2012 sind 26 Monate vergangen, womit sich der Faktor aus $0,1 \times 26$ errechnet. Der Dauer-Faktor beträgt somit 2,6.

D. ABSCHRECKUNGSWIRKUNG (FAKTOR N)

60. Der Faktor n berücksichtigt sowohl die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates als auch seine Stimmenzahl im Rat. Gemäß Punkt 18.1 der Aktualisierung aus 2011 ist dieser Faktor für die Bundesrepublik derzeit mit 21,37 festgelegt²³.

E. BERECHNUNG DES ZWANGSGELDES

61. Der einheitliche Grundbetrag für die Berechnung des Zwangsgeldes beträgt 630 €²⁴. Entsprechend der in der Mitteilung festgelegten Formel²⁵, dass sich der Tagessatz des Zwangsgeldes aus dem Grundbetrag, multipliziert mit dem Schwerekoeffizient, dem Dauerkoeffizient und dem Faktor n errechnet ($630 \times 10 \times 2,6 \times 21,37$), beträgt das Zwangsgeld daher **315.036,54 € pro Tag**.
62. Die Zahlungsverpflichtung gilt gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV letzter Satz ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt. Diese Bestimmung ermöglicht dem Gerichtshof, als Zeitpunkt des Wirksamwerdens entweder den Tag der Urteilsverkündung oder einen späteren Zeitpunkt festzulegen.

²³ Mitteilung vom 1.9.2011 (SEK(2010)923, Aktualisierung), Punkt III.3, S. 5.

²⁴ Ebenda, S. 3 Punkt III (1).

²⁵ Mitteilung aus 2005, Punkt 14.

63. Nach Auffassung der Kommission wäre es angemessen, im Rahmen von Artikel 260 Absatz 3 AEUV regelmäßig den Tag der Urteilsverkündung als den Tag festzulegen, an dem die Zahlungsverpflichtung wirksam wird. Das würde bedeuten, dass der Tagessatz des Zwangsgeldes ab dem Tag der Urteilsverkündung fällig wird²⁶.

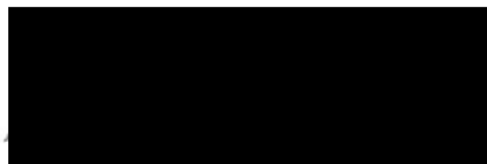
IV. ANTRÄGE

Aus den genannten Gründen beantragt die Kommission, der Gerichtshof möge

1. feststellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG verstoßen hat, dass sie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht vollständig erlassen und jedenfalls der Kommission diese Vorschriften nicht vollständig mitgeteilt hat;
2. der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV wegen des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen die Zahlung eines Zwangsgeldes in der Höhe von 315.036,54 € pro Tag auferlegen, zahlbar auf das Eigenmittelkonto der Europäischen Union;
3. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens auferlegen.



Patrick Hetsch



Bernhard Schima

Bevollmächtigte der Kommission

²⁶ Mitteilung aus 2011, Punkt 30.