

14114 ✓

30. April 2014

B M J

9520E(10727)

Berlin, den 29. April 2014

Hausruf: 9432

C:\Users\lorenz-iv\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.Outlook\KKP7CFAR\MinVorl
Urt Vorrats 14-04-29 1 2.doc

Referat: IV C 2
Referatsleitung: Frau Dr. Kemper/Herr Dr. Günther

Betreff: Vorlageverfahren betreffend die Gültigkeit der Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung vor dem EuGH – verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12

hier: Bewertung des Urteils

Anlage: -2 -

Über

Frau UALn IV C mit Hw 29. 4.
Herrn AL IV 029/11
das Kabinettsreferat 29. 4.
Frau Staatssekretärin 115

Herrn Minister

mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Herr Staatssekretär und die Herren Parlamentarische Staatssekretäre haben Abdruck erhalten.

1. UALn IV C
H. Angers 2. 15/7
2. UALn IV C
H. Angers 2. 15/7
3. J. C. D. 14/7

I. Vermerk:

1. Zweck der Vorlage

Die Vorlage dient einer Bewertung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (Gerichtshof) in den Vorlageverfahren zur Richtlinie 2006/24 über die Vorratsdatenspeicherung (verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Anlage 1), mit dem der Gerichtshof die Richtlinie für ungültig erklärt hat.

2. Inhalt der Gültigkeitsvorlagen des Irish High Court und des österreichischen Verfassungsgerichtshofs

Auf Ersuchen des Irish High Court vom 27. Januar 2012 (Rechtssache C-293/12) und des österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. November 2012 (Rechtssache C-594/12) wurden dem Gerichtshof Fragen zur Gültigkeit der Richtlinie 2006/24/EG vorgelegt. Von den nationalen Gerichten gerügt wurde insbesondere die Vereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta (Charta), vor allem mit dem Recht auf Privatleben nach Artikel 7 der Charta und dem Recht auf Datenschutz gemäß Artikel 8 der Charta. Beide Verfahren waren vom Gerichtshof verbunden worden. In den am 12. Dezember 2013 verkündeten Schlussanträgen kam Generalanwalt Pedro Cruz Villalón zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2006/24/EG vor allem nicht mit Artikel 7 der Grundrechtecharta vereinbar sei. Er schlug allerdings vor, dass der Gerichtshof die Wirkungen der Feststellung einer Ungültigkeit aussetzt, bis der Gesetzgeber Maßnahmen ergreift, die Richtlinie der Charta gemäß auszugestalten.

3. Inhalt des Urteils

Der Gerichtshof erklärte mit seinem Urteil vom 8. April 2014 die Richtlinie 2006/24/EG für **ungültig**, weil sie nicht mit den Grundrechten aus Artikel 7 und Artikel 8 der Charta vereinbar ist. Die Richtlinie ist damit **ex tunc nichtig**, sie ist damit so zu behandeln, als habe sie von Anfang nicht bestanden.

Berichterstatter in beiden Gültigkeitsverfahren war der deutsche Richter, Kammerpräsident Prof. Dr. Dr. von Danwitz.

In seinem Urteil führt der Gerichtshof eine Grundrechtsprüfung durch, die sich an der deutschen Systematik der Grundrechtsprüfung (Schutzbereich, Eingriff, Schranken) orientiert.

a) Schutzbereich (Rz. 24 bis 31)

Der Gerichtshof bejaht die **Betroffenheit des Artikels 7 der Charta, Recht auf Privatleben**, weil die in der Richtlinie 2006/24/EG vorgesehene Vorratsdatenspeicherung zu dem Zweck des Zugriffs der zuständigen nationalen Behörden erfolge. Das **Recht auf Datenschutz nach Artikel 8 der Charta sei betroffen**, weil die in der Richtlinie 2006/24/EG vorgesehene Handlung eine Verarbeitung von Daten darstelle und die in Artikel 8 der Charta enthaltenen Erfordernisse des Datenschutzes erfüllen müsse.

Bei der Prüfung des Schutzbereiches setzt sich der Gerichtshof sehr sorgfältig mit den Regelungen der Richtlinie 2006/24/EG auseinander (Rz. 24 bis 26). Dabei analysiert er detailliert deren datenschutzrechtliche Relevanz und deren Auswirkungen auf das Verhalten des Nutzers der Telekommunikation. Der Gerichtshof stellt fest, dass es sich bei den unter die Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung fallenden Kommunikationsdaten um solche handele, die sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen zuließen, deren Daten gespeichert würden (Rz. 27). Dabei stellt er ab auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte, tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren.

b) Zum Eingriff (Rz. 32 bis 37)

Der Gerichtshof bewertet die durch die Richtlinie 2006/24/EG vorgenommenen **Eingriffe in die Artikel 7 und Artikel 8 der Charta als von großem Ausmaß und besonders schwerwiegend** (Rz. 37). Zudem bestehe bei den Eingriffen die Eignung, ein Gefühl einer ständigen Überwachung zu erzeugen, da die Vorratsdatenspeicherung ohne vorherige Information der Betroffenen vorgenommen werde (Rz. 37).

Ebenso sorgfältig differenziert der Gerichtshof zwischen den in der Richtlinie 2006/24/EG enthaltenen Eingriffen. Als Eingriffe in Artikel 7 der Charta werden sowohl die den Telekommunikationsanbietern und den Netzbetreibern durch die Richtlinie 2006/24/EG auferlegte Pflicht, speziell in der Richtlinie bezeichnete Daten während eines bestimmten Zeitraums auf Vorrat zu speichern (Rz. 34), als auch der Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu Daten qualifiziert (Rz. 35). Der Eingriff in Artikel 8 der Charta liegt in der durch die Richtlinie 2006/24/EG veranlassten Verarbeitung personenbezogener Daten, wobei der weite Verarbeitungsbegriff des Unionsrechts zugrunde gelegt wird (Rz. 37).

c) Zu den Schranken (Rz. 38 bis 69)

Anders als in der deutschen Grundrechtsdogmatik enthalten die Unionsgrundrechte nicht jeweils spezifische Schrankenregelungen. Vielmehr formuliert Artikel 52 Abs. 1 der Charta für die Unionsgrundrechte eine einheitliche Schranke. Sie setzt zunächst eine gesetzliche Regelung zur Einschränkung des Grundrechts voraus. Zudem muss die Einschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte achten. Sie muss geeignet sein, im Unionsrecht anerkannte Gemeinwohlziele zu erreichen. Schließlich muss die Einschränkung verhältnismäßig sein,

wobei die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung die Ziele der Einschränkung geeignet und erforderlich ist.

Die Prüfung der Voraussetzungen der Beschränkung der Artikel 7 und 8 der Charta durch die Richtlinie 2006/24/EG macht den Hauptteil des Urteils aus und erfolgt ausführlich und detailliert.

aa) Wesensgehalt (Rz. 39 bis 40)

Einen **Verstoß gegen den Wesensgehalt** der Artikel 7 und 8 der Charta **lehnt der Gerichtshof ab**. Denn allein ein besonders schwerwiegender Eingriff ohne Zugriff auf Kommunikationsinhalte taste nicht den Wesensgehalt des Artikels 7 der Charta an. Da die Richtlinie 2006/24/EG eine Vorschrift zum Datenschutz und zur Datensicherheit der Unternehmen enthalte sowie die datenschutzrechtlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten begründe, sei auch der Wesensgehalt des Artikels 8 der Richtlinie nicht verletzt.

bb) Dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung (Rz. 41 bis 43)

Der Gerichtshof **bestätigt auch eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Richtlinie 2006/24/EG**, die als materielles Ziel die Bekämpfung schwerer Kriminalität habe und somit letztlich zur öffentlichen Sicherheit beitrage.

cc) Verhältnismäßigkeit (Rz. 45 bis 69)

Während die **Eignung** der Vorratsdatenspeicherung zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung der schweren Kriminalität vom Gerichtshof **ohne weiteres bejaht wird (Rz. 49)**, **lehnt** der Gerichtshof die **Erforderlichkeit** der Richtlinie **wegen der fehlenden Beschränkung des Eingriffs in Artikel 7 und 8 der Charta auf das absolut Notwendige ab (Rz. 51 bis 65)**. Soweit die Regeln der Richtlinie 2006/24/EG die Sicherheit und den Schutz der von den Telekommunikationsanbietern oder den Netzbetreibern gespeicherten Daten betreffen, stellt der Gerichtshof das Fehlen ausreichender Garantien zum Schutz vor Missbrauch der Daten fest (Rz. 66 bis 68).

Der Gerichtshof entwickelt seine Argumentation zur Ablehnung der Erforderlichkeit in verschiedenen Stufen. In einem **ersten Schritt** prüft er, ob die Richtlinie 2006/24/EG **klare und präzise Regeln über die Tragweite und den Eingriff in die Artikel 7 und 8 der Charta** selbst enthält (Rz. 54 bis 65). Da er insgesamt **das Fehlen klarer und präziser Regeln** in der Richtlinie 2006/24/EG feststellt, kommt er zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2006/24/EG den Eingriff in die Artikel 7 und 8 der Charta **nicht auf das absolut Notwendige beschränkt** und insoweit die Anforderungen der Erforderlichkeit nicht erfüllt.

Bei dieser ausführlichen Prüfung der Klarheit und Präzision deckt er mehrere Mängel der Richtlinie 2006/24/EG auf. Dabei kritisiert er, dass die Richtlinie keine eigenen Regeln für den Zugang zu den Vorratsdaten und deren Nutzung durch die zuständigen nationalen Behörden im Rahmen der Strafverfolgung enthält (Rz. 60 bis 62), denn die Richtlinie 2006/24/EG verweist insoweit lediglich auf das Recht der Mitgliedstaaten. Ebenso beanstandet er die Festlegung der Speicherfristen als unklar und unpräzise, weil es an jedem objektiven Grund für die Festlegung der Fristen von 6 bis 24 Monaten fehlt (Rz. 63 bis 64). Etwas überraschend sind die Feststellungen zum erfassten Personenkreis und zu den umfassten Daten, insbesondere soweit sie auf eine Einschränkung des Instruments der Vorratsdatenspeicherung etwa auf einen zeitlichen oder geografischen Anwendungsbereich hindeuten (Rz. 56 bis 59).

- Zur Prüfung des von der Vorratsdatenspeicherung erfassten Personenkreises und die durch die Vorratsdatenspeicherung erfassten Kommunikationsdaten (Rz. 56 bis 58):
 - Er stellt fest, dass sich die Richtlinie generell auf **alle Personen**, alle elektronischen Kommunikationsmittel sowie auf sämtliche Verkehrsdaten erstreckt (Rz. 57).
 - Zugleich hebt er hervor, dass die Erfassung sämtlicher Personen erfolgt, **ohne dass sie Anlass zur Strafverfolgung** gegeben haben (Rz. 58).
 - Er beanstandet, dass die Richtlinie „**keinerlei Ausnahme**“ bzgl. der Personen enthält, die „nach den nationalen Rechtsvorschriften dem **Berufsgeheimnis**“ unterliegen (ebenfalls Rz. 58).
 - Zudem stellt er den **fehlenden Zusammenhang** zwischen den **auf Vorrat gespeicherten Daten und der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit** heraus (Rz. 59), wobei er darauf abstellt, dass die Vorratsspeicherung weder auf die Daten eines bestimmten Zeitraums und/oder eines bestimmten geografischen Gebiets und/oder eines bestimmten Personenkreises, der in irgendeiner Weise in eine schwere Straftat verwickelt sein könnte, noch auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftaten beitragen könnten, beschränkt sei.
- Zur Prüfung der Regelung des Zugangs der nationalen Behörden zu den Daten (Rz. 60 bis 62):
 - Er stellt **das Fehlen eines objektiven**, das Ausmaß und die Schwere des Eingriffs in Artikel 7 und 8 der Charta beachtenden **Kriteriums** heraus, das den **Zugang nationaler Behörden zu den Vorratsdaten und deren Nutzung** zwecks Verhütung, Feststellung oder strafrechtlicher Verfolgung **beschränkt** (Rz. 60).

- Er rügt das **Fehlen von materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang** der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere **Nutzung** (Rz. 61).
- Er stellt das **Fehlen eines objektiven Kriteriums zur Beschränkung der Zahl der Personen** fest, die Zugang zu den Vorratsdaten haben und zu deren Nutzung befugt sind. Dabei stellt er auch das **Fehlen einer vorherigen Kontrolle** des Zugangs auf die gespeicherten Daten **durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle** heraus (Rz. 62).
- Zur Prüfung der Speicherfrist (Rz. 63, 64):
 - Er stellt auch hier das **Fehlen objektiver Kriterien für die Festlegung der Frist** von 6 Monate bis 24 Monate fest.

Im **zweiten Schritt** befasst sich der Gerichtshof mit den Anforderungen an die **Garantien gegen Missbrauch der Vorratsdaten** bei den Telekommunikationsanbietern und den Netzbetreibern (Rz. 66 bis 68). Prüfungsgrundlage ist hier allein Artikel 8 der Charta, nach dem die auf Vorrat gespeicherten Daten wirksam vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang und jeder unberechtigten Nutzung zu schützen sind. Der Gerichtshof **verneint insgesamt das Vorliegen der erforderlichen Garantien in der Richtlinie**

2006/24/EG. Er stellt folgende Mängel fest:

- Fehlen von klaren und strikten Vorkehrungen in der Richtlinie 2006/24/EG für den Schutz und die Sicherheit der Vorratsdaten zur Gewährleistung deren Unversehrtheit und Vertraulichkeit einschließlich des Fehlens einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, derartige Regeln zu schaffen (Rz. 66).
- Möglichkeit der Anbieter oder Betreiber, von dem erforderlichen hohen Schutz- und Sicherheitsniveau aus wirtschaftlichen Erwägungen (Kosten für die Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen) abzuweichen (Rz. 67).
- Fehlen einer Regelung zur Vernichtung der Vorratsdaten durch die Unternehmer nach Ablauf ihrer Speicherfrist (Rz. 67).
- Fehlen einer Regelung zur Beschränkung der Speicherung auf das Unionsgebiet zur Gewährleistung einer Überwachung des Datenschutzes durch eine unabhängige Stelle im Sinne der Datenschutzrichtlinie 95/46/EWG (Rz. 68).

In einem Gesamtresümee bestätigt der Gerichtshof sodann, dass die Richtlinie 2006/24/EG eine unverhältnismäßige Einschränkung der Artikel 7 und 8 der Charta darstelle (Rz. 69).

4. Bewertung des Urteils

Der Gerichtshof greift in seinem Urteil viele grundrechtliche Wertungen des Generalanwalts auf. Zudem deckt sich das Urteil in der Tendenz auch mit den Feststellungen des BVerfG zu

der deutschen Umsetzung der Richtlinie 2006/214/EG. Neu sind die Anforderungen an die qualitative Beschränkung der Speicherung in den Rz. 57 bis 59, zu deren Tragweite vermutlich noch erhebliche Diskussionen und Überlegungen, auch im Kreis der Mitgliedstaaten, erforderlich sein werden.

a) Soweit die Vorratsdatenspeicherung betroffen ist, enthält das Urteil eine Vielzahl von Anforderungen an einen künftigen europäischen Gesetzgeber.

- Wesentliches Ergebnis ist zunächst, dass Unionsrechtsakte, die die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung von Daten zum Gegenstand haben, den spezifischen Datenschutz einschließlich der Anforderungen an sein Niveau sowie die technischen Sicherungen selbst regeln müssen. Unionsrechtsakte dürften die Datenschutzregeln nicht auf die Mitgliedstaaten verlagern. Dieser Punkt ist für eine neue Richtlinie von Bedeutung, da daraus folgen dürfte, dass das Handeln der zuständigen nationalen Stellen künftig in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Anforderungen unionsrechtlich geregelt werden müsste. Wie detailliert hier Vorgaben erforderlich sein werden, muss noch geprüft werden.
- Soweit die Speicherfristen betroffen sind, verlangt der Gerichtshof ein objektives Kriterium, das die Auswahl der konkreten Frist begründet. Hier dürfte es darauf ankommen, ob aus dem praktischen Umgang mit den Vorratsdaten Kriterien entwickelt werden können, wie lange sie tatsächlich für eine Strafverfolgung notwendigerweise zur Verfügung stehen müssen. Insoweit wird man für eine deutsche Verhandlungsposition im Blick haben müssen, dass das BVerfG bei einer anlasslosen Speicherung bei 6 Monaten eine Grenze im deutschen Verfassungsrecht erreicht sah.
- Soweit die Sicherungsmaßnahmen der betroffenen Unternehmen gegen Missbrauch der bei ihnen gespeicherten Daten vom Gerichtshof angesprochen werden, sind künftig unionsrechtlich deutlich detailliertere Regelungen erforderlich. Insoweit entspricht das Urteil des Gerichtshofs in der Tendenz den allerdings deutlich detaillierteren Anforderungen, die insoweit auch bereits das BVerfG zu der deutschen Regelung entwickelt hat.
- Auslegungsbedürftig und angesichts ihrer Kürze schwer belastbar zu interpretieren sind die Ausführungen des Gerichtshofs zum von einer Speicherung erfassten Personenkreis sowie zur Beziehung der Daten zu einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit. Diese Ausführungen (vgl. insbesondere Rz. 59) deuten auf eine Einschränkung der bisher bekannten Vorratsdatenspeicherung hin.

b) Soweit der Eingriffsbereich der Artikel 7 und 8 der Charta betroffen ist, füllt das Urteil den Schutzgehalt dieser beiden Grundrechte weiter aus. Dabei ist bedauerlich, dass der Gericht-

hof den Schutzgehalt des Grundrechts auf Datenschutz (Artikel 8 der Charta) eher als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber betrachtet, Datenschutzvorschriften zu erlassen, denn als Abwehrrecht des Einzelnen gegen die Union. Allerdings ermöglicht der Gerichtshof einen weiten Prüfungsrahmen für den Datenschutz durch eine weite Auslegung des Artikels 7 der Charta, soweit das Recht auf Privatleben betroffen ist. Dieses Grundrecht auch als Datenschutzgrundrecht auszugestalten hat zudem den Vorteil, dass die Rechtsprechung des EGMR zu Artikel 8 der EMRK, der ebenfalls das Recht auf Privatleben schützt, bei der Auslegung der Charta genutzt werden kann.

c) In rechtsdogmatischer Hinsicht stellt das Urteil wegen der strukturierten Prüfung der Grundrechte im Schema Schutzbereich, Eingriff, Schranken einen großen Fortschritt dar. Denn der Gerichtshof entwickelt seit Verbindlichkeit der Charta seit dem 1. Dezember 2009 nur langsam die Kriterien für die Grundrechtsprüfung.

5. Bewertung des Urteils durch die anderen Mitgliedstaaten und die KOM

Die Bewertung des Urteils durch die anderen Mitgliedstaaten und die KOM ist noch nicht abgeschlossen.

a) Unmittelbare Auswirkungen hat das Urteil des Gerichtshofs auf die Umsetzungsgesetze der 27 Mitgliedstaaten nicht.

AA hat im Auftrag BK die in der Anlage 2 beigefügte Botschaftsumfrage zur Einschätzung der anderen Mitgliedstaaten, die alle die Richtlinie 2006/24/EG umgesetzt hatten, zu dem Urteil des Gerichtshofs durchgeführt. Prüfungsergebnisse in Auswertung des Urteils sowie Festlegungen zu den Folgen für die nationalen Umsetzungsgesetze ergeben sich daraus noch nicht. Vielmehr wird im Grundsatz das weitere Vorgehen der KOM abgewartet.

b) Die KOM ihrerseits erklärt sowohl durch die zuständige Innenkommissarin Malmström als auch auf Fachebene, dass sie derzeit das Urteil prüfe. Zu inhaltlichen Fragen äußert sie sich nicht. Zudem sieht die KOM nach ihren Äußerungen keine Auswirkungen des Urteils auf die bestehenden nationalen Gesetze der anderen Mitgliedstaaten.

Zudem erklärt die KOM gleichbleibend, dass die Entscheidung über eine neue Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung erst durch die **neue** Kommission, die ab dem 1. November 2014 amtiert, getroffen werden wird. Welche Personen dann für eine Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie zuständig sein werden, ist offen. Einerseits werden die gegenwärtig verantwortlichen Kommissare mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr in derselben Funktion in der neuen Kommission vertreten sein. Andererseits hängt die kommissionsinterne Zuständigkeit auch

von der Frage des Regelungsinhalts einer neuen Richtlinie ab. So könnte etwa eine Zuständigkeit der Generaldirektion Justiz entstehen, wenn der Datenschutz durch die Strafverfolgungsbehörden geregelt werden würde.

Zeitlich dürfte allerfrühestens **im Laufe des Jahres 2015** die Vorlage einer neuen Richtlinie durch die KOM zu erwarten sein. Die Verhandlungen im Rat und im EP dürften bei dieser komplexen Materie eine rasche Verabschiedung nicht wahrscheinlich erscheinen lassen.

II. **Referat R B 3 hat mitgezeichnet.**

III. **Referat IV B 5 wurde durch Abdruck informiert.**

IV. **WV über**

Herrn AL IV

Frau UALn IV C

in Referat IV C 2.

} R 10/12

1 29/4
Wm