Ref. Ares(2013)559636 - 08/04/2013

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 4. April 2013
sj.f(2013)621714 BM

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

SCHRIFTSATZ

Gemäß Artikel 23 Abs. 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union,

eingereicht von DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION, vertreten durch [redacted] Mitglied des Juristischen Diensts, als Prozessbevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtige : Merete Clausen, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Bâtiment BECH, L-2721 Luxembourg - der Zustellung aller Verfahrensschriftstücke über e-Curia wird zugestimmt -

in der Rechtssache

C-594/12

KÄRNTER LANDESREGIERUNG,

- Antragsteller zu 1 -

Michael SEITLINGER, vertreten durch die Cabjolsky & Otto Rechtsanwälte OG,

- Antragsteller zu 2 -

Christof TSCHOHL, Andreas KRISCH, Albert STEINHAUSER, Jana HERWIG, Sigrid MAURER, Erich SCHWEIGHOFER, Hannes TRETTER, SCHEUCHER Rechtsanwalt GmbH, Maria WITTMANN-TIWALS, Philipp SCHMUCK, Stefan PROCHASKA, und weitere, vertreten durch die Scheucher Rechtsanwalt GmbH,

- Antragsteller zu 3 –

wegen Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV, beantragt vom österreichischen Verfassungsgerichtshof zur Vereinbarkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24 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 mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, sowie zur Auslegung dieser Charta.

GLIEDERUNG

I. EINLEITUNG ... 3

II. RECHTLICHER RAHMEN ... 3

1. DIE EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION ... 3
2. VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION ... 4
3. DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION ... 4
4. SEKUNDÄRRECHT DER EUROPÄISCHEN UNION ... 6
   - *a. Richtlinie 95/46/EG ... 6*
   - *b. Richtlinie 2002/58/EG ... 7*
   - *c. Richtlinie 2006/24/EG ... 10*

III. SACHVERHALT UND AUSGANGSVERFAHREN ... 19

IV. ZUR GÜLTIGKEIT DER RICHTLINIE 2006/24 ... 21

1. GENERELLE BEMERKUNGEN ZU ZIEL UND INHALT DER RICHTLINIE ... 22
2. VEREINBARKEIT DER RICHTLINIE MIT DER GRUNDRECHTE-CHARTA ... 27
   - *a. Einleitende Bemerkungen ... 27*
   - *b. Stellt die Vorratsdatenspeicherung eine Einschränkung der Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta anerkannten Rechte dar? ... 27*
   - *c. Stellt die Vorratsdatenspeicherung einen Eingriff in die Privatsphäre dar, der gerechtfertigt ist? ... 28*
   - *d. Ist die Einschränkung der Ausübung der Rechte gesetzlich vorgesehen? ... 28*
   - *e. Verfolgt die Gesetzgebung ein Ziel des Gemeinwohls? ... 29*
   - *f. Steht die Einschränkung der Ausübung der in Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta anerkannten Rechte in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck? ... 31*
   - *g. Die generelle Wirksamkeit der Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung ... 32*
   - *h. Sind weniger einschneidende Mittel vorhanden und, wenn ja, sind sie zur Bekämpfung schwerer Straftaten genauso wirksam? ... 32*
   - *i. Rechtfertigung der Kategorien von auf Vorrat zu speichernden Daten ... 34*
   - *j. Rechtfertigung der in der Richtlinie vorgesehenen Speicherungsfristen von auf Vorrat zu speichernden Daten ... 34*

V. DIE AUSLEGUNG DER GRUNDRECHTE-CHARTA ... 35

1. FRAGE 2.1 ... 36
2. FRAGE 2.2 ... 38
3. FRAGE 2.3 ... 38
4. FRAGE 2.4 ... 39
5. FRAGE 2.5 ... 41

VI. ENTSCHEIDUNGSVORSCHLAG ... 42

I. EINLEITUNG

1. Das Verfahren betrifft ein Ersuchen auf Vorabentscheidung, beantragt vom österreichischen Verfassungsgerichtshof, zur Vereinbarkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24 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 mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Darüber hinaus stellt das vorlegende Gericht auch einige Fragen zur Auslegung der Art. 52 und 53 der Grundrechte-Charta.

2. Die Kommission wird hiernach zunächst den rechtlichen Rahmen (II.) sowie den dem Ausgangsverfahren zugrundliegenden Sachverhalt (III.) darstellen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission zur Frage der Gültigkeit der Richtlinie 2006/26 (IV.) sowie zur Auslegung der Art. 52 und 53 der Grundrechte-Charta (V.) Stellung nehmen.

II. RECHTLICHER RAHMEN

1. Die Europäische Menschenrechtskonvention

3. Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält in Artikel 8 die folgende Bestimmung:

> 1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
>
> 2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

2. Vertrag über die Europäische Union

4. Art. 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt das Folgende:

> Artikel 6
>
> (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig. Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert. Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.
>
> (2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und
> Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.
>
> (3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

3. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

5. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält die folgenden, für den vorliegenden Fall relevanten Bestimmungen:

> Artikel 7 - Achtung des Privat- und Familienlebens

Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Artikel 8 - Schutz personenbezogener Daten

(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

Artikel 52 - Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze

(1) Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

[...]

(3) Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

(4) Soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der

Mitgliedstaaten ergeben, werden sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt.

[...]

(7) Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.

Artikel 53 - Schutzniveau

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.

4. Sekundärrecht der Europäischen Union

a. Richtlinie 95/46/EG

6. Am 24. Oktober 1995 wurde die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31) erlassen.

7. Artikel 1 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten.

8. Artikel 6 legt die Grundsätze in Bezug auf die Qualität der Daten fest.

9. Artikel 7 regelt die Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten.

b. Richtlinie 2002/58/EG

10. Am 12. Juli 2002 wurde die Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201, S. 37) erlassen. Diese Richtlinie enthält die folgenden, für das vorliegende Verfahren bedeutsamen Bestimmungen:

> Artikel 1- Geltungsbereich und Zielsetzung
>
> (1) Diese Richtlinie dient der Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten, die erforderlich sind, um einen gleichwertigen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation sowie den freien Verkehr dieser Daten und von elektronischen Kommunikationsgeräten und -diensten in der Gemeinschaft zu gewährleisten.
>
> (2) Die Bestimmungen dieser Richtlinie stellen eine Detaillierung und Ergänzung der Richtlinie 95/46/EG im Hinblick auf die in Absatz 1 genannten Zwecke dar. Darüber hinaus regeln sie den Schutz der berechtigten Interessen von Teilnehmern, bei denen es sich um juristische Personen handelt.
>
> (3) Diese Richtlinie gilt nicht für Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall für Tätigkeiten betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Tätigkeit die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich.

Artikel 5 - Vertraulichkeit der Kommunikation

(1) Die Mitgliedstaaten stellen die Vertraulichkeit der mit öffentlichen Kommunikationsnetzen und öffentlich zugänglichen Kommunikationsdiensten übertragenen Nachrichten und der damit verbundenen Verkehrsdaten durch innerstaatliche Vorschriften sicher. Insbesondere untersagen sie das Mithören, Abhören und Speichern sowie andere Arten des Abfangens oder Überwachens von Nachrichten und der damit verbundenen Verkehrsdaten durch andere Personen als die Nutzer, wenn keine Einwilligung der betroffenen Nutzer vorliegt, es sei denn, dass diese Personen gemäß Artikel 15 Absatz 1 gesetzlich dazu ermächtigt sind. Diese Bestimmung steht — unbeschadet des Grundsatzes der Vertraulichkeit — der für die Weiterleitung einer Nachricht erforderlichen technischen Speicherung nicht entgegen.

(2) Absatz 1 betrifft nicht das rechtlich zulässige Aufzeichnen von Nachrichten und der damit verbundenen Verkehrsdaten, wenn dies im Rahmen einer rechtmäßigen Geschäftspraxis zum Nachweis einer kommerziellen Transaktion oder einer sonstigen geschäftlichen Nachricht geschieht.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Benutzung elektronischer Kommunikationsnetze für die Speicherung von Informationen oder den Zugriff auf Informationen, die im Endgerät eines Teilnehmers oder Nutzers gespeichert sind, nur unter der Bedingung gestattet ist, dass der betreffende Teilnehmer oder Nutzer gemäß der Richtlinie 95/46/EG klare und umfassende Informationen insbesondere über die Zwecke der Verarbeitung erhält und durch den für diese Verarbeitung Verantwortlichen auf das Recht hingewiesen wird, diese Verarbeitung zu verweigern. Dies steht einer technischen Speicherung oder dem Zugang nicht entgegen, wenn der alleinige Zweck die Durchführung oder Erleichterung der Übertragung einer Nachricht über ein elektronisches Kommunikationsnetz ist oder, soweit dies unbedingt erforderlich ist, um einen vom Teilnehmer oder Nutzer ausdrücklich gewünschten Dienst der Informationsgesellschaft zur Verfügung zu stellen.

Artikel 6 – Verkehrsdaten

(1) Verkehrsdaten, die sich auf Teilnehmer und Nutzer beziehen und vom Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes oder eines öffentlich zugänglichen Kommunikationsdienstes verarbeitet und

gespeichert werden, sind unbeschadet der Absätze 2, 3 und 5 des vorliegenden Artikels und des Artikels 15 Absatz 1 zu löschen oder zu anonymisieren, sobald sie für die Übertragung einer Nachricht nicht mehr benötigt werden.

(2) Verkehrsdaten, die zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung von Zusammenschaltungen erforderlich sind, dürfen verarbeitet werden. Diese Verarbeitung ist nur bis zum Ablauf der Frist zulässig, innerhalb deren die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann.

(3) Der Betreiber eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes kann die in Absatz 1 genannten Daten zum Zwecke der Vermarktung elektronischer Kommunikationsdienste oder zur Bereitstellung von Diensten mit Zusatznutzen im dazu erforderlichen Maß und innerhalb des dazu oder zur Vermarktung erforderlichen Zeitraums verarbeiten, sofern der Teilnehmer oder der Nutzer, auf den sich die Daten beziehen, seine Einwilligung gegeben hat. Der Nutzer oder der Teilnehmer hat die Möglichkeit, seine Einwilligung zur Verarbeitung der Verkehrsdaten jederzeit zurückzuziehen.

(4) Der Diensteanbieter muss dem Teilnehmer oder Nutzer mitteilen, welche Arten von Verkehrsdaten für die in Absatz 2 genannten Zwecke verarbeitet werden und wie lange das geschieht; bei einer Verarbeitung für die in Absatz 3 genannten Zwecke muss diese Mitteilung erfolgen, bevor um Einwilligung ersucht wird.

(5) Die Verarbeitung von Verkehrsdaten gemäß den Absätzen 1, 2, 3 und 4 darf nur durch Personen erfolgen, die auf Weisung der Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze und öffentlich zugänglicher Kommunikationsdienste handeln und die für Gebührenabrechnungen oder Verkehrsabwicklung, Kundenanfragen, Betrugsermittlung, die Vermarktung der elektronischen Kommunikationsdienste oder für die Bereitstellung eines Dienstes mit Zusatznutzen zuständig sind; ferner ist sie auf das für diese Tätigkeiten erforderliche Maß zu beschränken.

(6) Die Absätze 1, 2, 3 und 5 gelten unbeschadet der Möglichkeit der zuständigen Gremien, in Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften für die Beilegung von Streitigkeiten, insbesondere Zusammenschaltungs- oder Abrechnungsstreitigkeiten, von Verkehrsdaten Kenntnis zu erhalten.

c. Richtlinie 2006/24/EG

11. Am 13. April 2006 wurde die Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetzte erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105, S. 54), veröffentlicht. Sie bezweckt die Änderung des Datenschutzrechts der Europäischen Union.

12. Die Erwägungsgründe der Richtlinie enthalten die folgenden Erwägungen:

> (3) Die Artikel 5, 6 und 9 der Richtlinie 2002/58/EG enthalten Vorschriften für die Verarbeitung von Verkehrs- und Standortdaten, die im Zuge der Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt wurden, durch Netzbetreiber und Diensteanbieter. Daten dieser Art müssen gelöscht oder anonymisiert werden, sobald sie zur Übermittlung einer Nachricht nicht mehr benötigt werden, außer wenn es sich um Daten handelt, die für die Abrechnung von Gebühren oder Bezahlung von Zusammenschaltungen erforderlich sind. Mit Einwilligung des Betroffenen dürfen bestimmte Daten auch für Vermarktungszwecke oder die Bereitstellung von Diensten mit einem Zusatznutzen verarbeitet werden.
>
> (4) In Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2002/58/EG ist festgelegt, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten gemäß Artikel 5, Artikel 6, Artikel 8 Absätze 1, 2, 3 und 4 sowie Artikel 9 der genannten Richtlinie beschränken dürfen. Etwaige Beschränkungen müssen zu besonderen Zwecken der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, d. h. für die nationale Sicherheit (d. h. die Sicherheit des Staates), die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit oder die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder des unzulässigen Gebrauchs von elektronischen Kommunikationssystemen, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig sein.
>
> (5) Einige Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften über eine Vorratsspeicherung von Daten durch Diensteanbieter zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten erlassen. Diese nationalen Vorschriften weichen stark voneinander ab.

(6) Die rechtlichen und technischen Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten beeinträchtigen den Binnenmarkt für elektronische Kommunikation, da Diensteanbieter mit unterschiedlichen Anforderungen in Bezug auf die zu speichernden Arten von Verkehrs- und Standortdaten, die für die Vorratsspeicherung geltenden Bedingungen und die Dauer der Vorratsspeicherung konfrontiert sind.

(7) In seinen Schlussfolgerungen vom 19. Dezember 2002 betont der Rat „Justiz und Inneres", dass die beträchtliche Zunahme der Möglichkeiten bei der elektronischen Kommunikation dazu geführt hat, dass Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikation besonders wichtig sind und daher ein wertvolles Mittel bei der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten und insbesondere der organisierten Kriminalität darstellen.

(8) In der vom Europäischen Rat am 25. März 2004 angenommenen Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus wurde der Rat aufgefordert, Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter zu prüfen.

(9) Gemäß Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privatlebens und ihrer Korrespondenz. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, unter anderem für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Da sich die Vorratsspeicherung von Daten in mehreren Mitgliedstaaten als derart notwendiges und wirksames Ermittlungswerkzeug für die Strafverfolgung, insbesondere in schweren Fällen wie organisierter Kriminalität und Terrorismus, erwiesen hat, muss gewährleistet werden, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten den Strafverfolgungsbehörden für einen bestimmten Zeitraum unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen zur Verfügung stehen. Die Annahme eines Instruments zur Vorratsspeicherung von Daten gemäß den Anforderungen des Artikels 8 der EMRK ist daher eine notwendige Maßnahme.

(10) Am 13. Juli 2005 hat der Rat in seiner Erklärung, in der die Terroranschläge von London verurteilt wurden, nochmals auf die

Notwendigkeit hingewiesen, so rasch wie möglich gemeinsame Maßnahmen zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten zu erlassen.

(11) Da sowohl wissenschaftliche Untersuchungen als auch praktische Erfahrungen in mehreren Mitgliedstaaten gezeigt haben, dass Verkehrs- und Standortdaten für die Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten von großer Bedeutung sind, muss auf europäischer Ebene sichergestellt werden, dass Daten, die bei der Bereitstellung von Kommunikationsdiensten von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes erzeugt oder verarbeitet werden, für einen bestimmten Zeitraum unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen auf Vorrat gespeichert werden.

(12) Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2002/58/EG gilt weiterhin für Daten, einschließlich Daten im Zusammenhang mit erfolglosen Anrufversuchen, deren Vorratsspeicherung nach der vorliegenden Richtlinie nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist und die daher nicht in den Anwendungsbereich der vorliegenden Richtlinie fallen, und für die Vorratsspeicherung zu anderen — einschließlich justiziellen — Zwecken als denjenigen, die durch die vorliegende Richtlinie abgedeckt werden.

(13) Diese Richtlinie bezieht sich nur auf Daten, die als Folge einer Kommunikation oder eines Kommunikationsdienstes erzeugt oder verarbeitet werden; sie bezieht sich nicht auf Daten, die Inhalt der übermittelten Information sind. Die Vorratsspeicherung von Daten sollte so erfolgen, dass vermieden wird, dass Daten mehr als einmal auf Vorrat gespeichert werden. Daten, die im Zuge der Bereitstellung der betreffenden Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet wurden, beziehen sich auf Daten, die zugänglich sind. Insbesondere bei der Vorratsspeicherung von Daten im Zusammenhang mit Internet-E-Mail und Internet-Telefonie kann die Verpflichtung zur Vorratsspeicherung nur für Daten aus den eigenen Diensten des Anbieters oder des Netzbetreibers gelten.

(14) Die technische Entwicklung in der elektronischen Kommunikation schreitet rasch voran, und damit verändern sich möglicherweise auch die legitimen Anforderungen der zuständigen Behörden. Um sich beraten zu lassen und den Austausch von Erfahrungen mit bewährten Praktiken in diesen Fragen zu fördern, beabsichtigt die Kommission, eine Gruppe einzusetzen, die aus

Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, Verbänden der Branche für elektronische Kommunikation, Vertretern des Europäischen Parlaments und europäischen Datenschutzbehörden, einschließlich des Europäischen Datenschutzbeauftragten, besteht.

(15) Die Richtlinie 95/46/EG sowie die Richtlinie 2002/58/EG sind auf die gemäß der vorliegenden Richtlinie auf Vorrat gespeicherten Daten uneingeschränkt anwendbar. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG verlangt die Anhörung der durch Artikel 29 der letztgenannten Richtlinie eingesetzten Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

(16) Die Pflichten von Diensteanbietern hinsichtlich Maßnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität, die sich aus Artikel 6 der Richtlinie 95/46/EG ergeben, und ihre Pflichten hinsichtlich Maßnahmen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit und der Sicherheit der Datenverarbeitung, die sich aus den Artikeln 16 und 17 der genannten Richtlinie ergeben, gelten uneingeschränkt für Daten, die im Sinne der vorliegenden Richtlinie auf Vorrat gespeichert werden.

(17) Die Mitgliedstaaten müssen gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die gemäß dieser Richtlinie auf Vorrat gespeicherten Daten nur in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und unter vollständiger Achtung der Grundrechte der betroffenen Personen an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden.

13. Die Richtlinie enthält des Weiteren die folgenden für das vorliegende Verfahren bedeutsamen Bestimmungen:

Artikel 1 - Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Mit dieser Richtlinie sollen 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, harmonisiert werden, 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) Diese Richtlinie gilt für Verkehrs- und Standortdaten sowohl von juristischen als auch von natürlichen Personen sowie für alle damit in Zusammenhang stehende Daten, die zur Feststellung des Teilnehmers oder registrierten Benutzers erforderlich sind. Sie gilt nicht für den Inhalt elektronischer Nachrichtenübermittlungen einschließlich solcher Informationen, die mit Hilfe eines elektronischen Kommunikationsnetzes abgerufen werden.

Artikel 3- Vorratsspeicherungspflicht

(1) Abweichend von den Artikeln 5, 6 und 9 der Richtlinie 2002/58/EG tragen die Mitgliedstaaten durch entsprechende Maßnahmen dafür Sorge, dass die in Artikel 5 der vorliegenden Richtlinie genannten Daten, soweit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Zuge der Bereitstellung der betreffenden Kommunikationsdienste von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes erzeugt oder verarbeitet werden, gemäß den Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie auf Vorrat gespeichert werden.

(2) Die Verpflichtung zur Vorratsspeicherung nach Absatz 1 schließt die Vorratsspeicherung von in Artikel 5 genannten Daten im Zusammenhang mit erfolglosen Anrufversuchen ein, wenn diese Daten von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im Rahmen der Zuständigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Zuge der Bereitstellung der betreffenden Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet und gespeichert (bei Telefoniedaten) oder protokolliert (bei Internetdaten) werden. Nach dieser Richtlinie ist die Vorratsspeicherung von Daten im Zusammenhang mit Anrufen, bei denen keine Verbindung zustande kommt, nicht erforderlich.

Artikel 4 - Zugang zu Daten

Die Mitgliedstaaten erlassen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gemäß dieser Richtlinie auf Vorrat gespeicherten Daten nur in bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden. Jeder Mitgliedstaat legt in seinem innerstaatlichen Recht unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Rechts der

Europäischen Union oder des Völkerrechts, insbesondere der EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das Verfahren und die Bedingungen fest, die für den Zugang zu auf Vorrat gespeicherten Daten gemäß den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind.

Artikel 5 - Kategorien von auf Vorrat zu speichernden Daten

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gemäß dieser Richtlinie die folgenden Datenkategorien auf Vorrat gespeichert werden:

a) zur Rückverfolgung und Identifizierung der Quelle einer Nachricht benötigte Daten:

1. betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk:

i) die Rufnummer des anrufenden Anschlusses,

ii) der Name und die Anschrift des Teilnehmers oder registrierten Benutzers;

2. betreffend Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie:

i) die zugewiesene(n) Benutzerkennung(en),

ii) die Benutzerkennung und die Rufnummer, die jeder Nachricht im öffentlichen Telefonnetz zugewiesen werden,

iii) der Name und die Anschrift des Teilnehmers bzw. registrierten Benutzers, dem eine Internetprotokoll- Adresse (IP-Adresse), Benutzerkennung oder Rufnummer zum Zeitpunkt der Nachricht zugewiesen war;

b) zur Identifizierung des Adressaten einer Nachricht benötigte Daten:

1. betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk:

i) die angewählte(n) Nummer(n) (die Rufnummer(n) des angerufenen Anschlusses) und bei Zusatzdiensten wie Rufweiterleitung oder Rufumleitung die Nummer(n), an die der Anruf geleitet wird,

ii) die Namen und Anschriften der Teilnehmer oder registrierten Benutzer;

2. betreffend Internet-E-Mail und Internet-Telefonie:

i) die Benutzerkennung oder Rufnummer des vorgesehenen Empfängers eines Anrufs mittels Internet-Telefonie,

ii) die Namen und Anschriften der Teilnehmer oder registrierten Benutzer und die Benutzerkennung des vorgesehenen Empfängers einer Nachricht;

c) zur Bestimmung von Datum, Uhrzeit und Dauer einer Nachrichtenübermittlung benötigte Daten:

1. betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk: Datum und Uhrzeit des Beginns und Endes eines Kommunikationsvorgangs;

2. betreffend Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie:

i) Datum und Uhrzeit der An- und Abmeldung beim Internetzugangsdienst auf der Grundlage einer bestimmten Zeitzone, zusammen mit der vom Internetzugangsanbieter einer Verbindung zugewiesenen dynamischen oder statischen IP-Adresse und die Benutzerkennung des Teilnehmers oder des registrierten Benutzers,

ii) Datum und Uhrzeit der An- und Abmeldung beim Internet-E-Mail-Dienst oder Internet-Telefonie-Dienst auf der Grundlage einer bestimmten Zeitzone;

d) zur Bestimmung der Art einer Nachrichtenübermittlung benötigte Daten:

1. betreffend Telefonfestnetz und Mobilfunk: der in Anspruch genommene Telefondienst;

2. betreffend Internet-E-Mail und Internet-Telefonie: der in Anspruch genommene Internetdienst;

e) zur Bestimmung der Endeinrichtung oder der vorgeblichen Endeinrichtung von Benutzern benötigte Daten:

1. betreffend Telefonfestnetz: die Rufnummern des anrufenden und des angerufenen Anschlusses;

2. betreffend Mobilfunk:

i) die Rufnummern des anrufenden und des angerufenen Anschlusses,

ii) die internationale Mobilteilnehmerkennung (IMSI) des anrufenden Anschlusses,

iii) die internationale Mobilfunkgerätekennung (IMEI) des anrufenden Anschlusses, iv) die IMSI des angerufenen Anschlusses,

v) die IMEI des angerufenen Anschlusses,

vi) im Falle vorbezahlter anonymer Dienste: Datum und Uhrzeit der ersten Aktivierung des Dienstes und die Kennung des Standorts (Cell-ID), an dem der Dienst aktiviert wurde;

3. betreffend Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie:

i) die Rufnummer des anrufenden Anschlusses für den Zugang über Wählanschluss,

ii) der digitale Teilnehmeranschluss (DSL) oder ein anderer Endpunkt des Urhebers des Kommunikationsvorgangs;

f) zur Bestimmung des Standorts mobiler Geräte benötigte Daten:

1. die Standortkennung (Cell-ID) bei Beginn der Verbindung,

2. Daten zur geografischen Ortung von Funkzellen durch Bezugnahme auf ihre Standortkennung (Cell-ID) während des Zeitraums, in dem die Vorratsspeicherung der Kommunikationsdaten erfolgt.

(2) Nach dieser Richtlinie dürfen keinerlei Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben, auf Vorrat gespeichert werden.

Artikel 6 – Speicherungsfristen

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Artikel 5 angegebenen Datenkategorien für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Kommunikation auf Vorrat gespeichert werden.

Artikel 7 - Datenschutz und Datensicherheit

Unbeschadet der zur Umsetzung der Richtlinien 95/46/EG und 2002/58/EG erlassenen Vorschriften stellt jeder Mitgliedstaat sicher, dass Anbieter von öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten bzw. Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes in Bezug auf die nach Maßgabe der vorliegenden Richtlinie auf Vorrat gespeicherten Daten zumindest die folgenden Grundsätze der Datensicherheit einhalten:

a) Die auf Vorrat gespeicherten Daten sind von der gleichen Qualität und unterliegen der gleichen Sicherheit und dem gleichen Schutz wie die im Netz vorhandenen Daten,

b) in Bezug auf die Daten werden geeignete technische und organisatorische Maßnahmen getroffen, um die Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, zufälligen Verlust oder zufällige Änderung, unberechtigte oder unrechtmäßige Speicherung, Verarbeitung, Zugänglichmachung oder Verbreitung zu schützen,

c) in Bezug auf die Daten werden geeignete technische und organisatorische Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass der Zugang zu den Daten ausschließlich besonders ermächtigten Personen vorbehalten ist, und d) die Daten werden am Ende der Vorratsspeicherungsfrist vernichtet, mit Ausnahme jener Daten, die abgerufen und gesichert worden sind.

Artikel 8 - Anforderungen an die Vorratsdatenspeicherung

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in Artikel 5 genannten Daten gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie so gespeichert werden, dass sie und alle sonstigen damit zusammenhängenden erforderlichen Informationen unverzüglich an die zuständigen Behörden auf deren Anfrage hin weitergeleitet werden können.

Artikel 9 – Kontrollstelle

(1) Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere öffentliche Stellen, die für die Kontrolle der Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Artikel 7 erlassenen Vorschriften bezüglich der Sicherheit der auf Vorrat gespeicherten Daten in seinem Hoheitsgebiet zuständig ist/sind. Diese Stellen können dieselben Stellen sein, auf die in Artikel 28 der Richtlinie 95/46/EG Bezug genommen wird.

(2) Die in Absatz 1 genannten Stellen nehmen die dort genannte Kontrolle in völliger Unabhängigkeit wahr.

III. SACHVERHALT UND AUSGANGSVERFAHREN

14. 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 elektronische Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, dient der Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronische Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten, die von ihnen erzeugt oder verarbeitet werden, um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von den Mitgliedstaaten jeweils im nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stehen.

15. Das Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003) enthält Bestimmungen, die den Betreiber eines Telekommunikationsnetzes dazu verpflichten, bestimmte Daten zu speichern. Die Novelle BGBl. I 27/2011 hat die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie umgesetzt und die Speicherungsverpflichtungen wurden in einem neuen §102a TKG 2003 erweitert.

16. Der Antragsteller zu 1 hat am 6. April 2012 einen Antrag gestellt, mit dem er die Aufhebung gewisser Bestimmungen des TKG 2003 begehrt hat, unter anderem des

§102a, da die vorgesehene verdachtsunabhängige Speicherung von Kommunikationsdaten einen massiven Eingriff in näher bezeichnete Grundrechte darstelle. Darüber hinaus seien die Regelungen im Hinblick auf den durch die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie angestrebten Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung schwerer Straftaten nur in sehr geringem Maße geeignet und der Grundrechtseingriff daher unverhältnismäßig. Ferner macht der Antragsteller zu 1 einen Verstoß gegen Art. 8 Grundrechte-Charta geltend.

17. Der Antragsteller zu 2 behauptet, durch die Verfassungswidrigkeit des §102a TKG 2003 unmittelbar in seinen Rechten verletzt zu sein, da diese Bestimmung den Betreiber seines Kommunikationsnetzes verpflichtet, Daten ohne Anlass, unabhängig von technischen Notwendigkeiten oder von Verrechnungszwecken und unabhängig von oder gar gegen dessen Willen zu speichern. Darin erblickt der Antragsteller zu 2 u.a. einen Verstoß gegen Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

18. Die Antragsteller zu 3 behaupten ebenfalls, durch die Verfassungswidrigkeit des §102a TKG 2003 unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein. Sie erblicken in der verdachtsunabhängigen und anlasslosen Speicherung ihrer Daten einen Verstoß gegen Artikel 7 und 8 Grundrechte-Charta sowie gegen § 1 DSG 2000, den sie im Wesentlichen mit der zu Art. 8 EMRK ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte begründen.

19. Nach Ansicht des Vorlagegerichts stellen sich somit entscheidungserhebliche Fragen zur Gültigkeit der Art. 3 bis 9 Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie sowie zur Auslegung der Grundrechte-Charta:

1. Zur Gültigkeit von Handlungen von Organen der Union:

Sind die Art. 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsdatenspeicherung 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 mit Art. 7, 8 und 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar?

2. Zur Auslegung der Verträge:

2.1. Sind im Lichte der Erläuterungen zu Art. 8 der Charta, die gemäß Art. 52 Abs. 7 der Charta als Anleitung zur Auslegung der Charta verfasst wurden und vom Verfassungsgerichtshof gebührend zu berücksichtigen sind, die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr für die Beurteilung der Zulässigkeit von Eingriffen gleichwertig mit den Bedingungen nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta zu berücksichtigen?

2.2. In welchem Verhältnis steht das in Art. 52 Abs. 3 letzter Satz der Charta in Bezug genommene "Recht der Union" zu den Richtlinien im Bereich des Datenschutzrechts?

2.3. Sind angesichts dessen, dass die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) 45/2001 Bedingungen und Beschränkungen für die Wahrnehmung des Datenschutzgrundrechts der Charta enthalten, Änderungen als Folge späteren Sekundärrechts bei der Auslegung des Art. 8 der Charta zu berücksichtigen?

2.4. Hat unter Berücksichtigung des Art. 52 Abs. 4 der Charta der Grundsatz der Wahrung höherer Schutzniveaus in Art. 53 der Charta zur Konsequenz, dass die nach der Charta maßgeblichen Grenzen für zulässige Einschränkungen durch Sekundärrecht enger zu ziehen sind?

2.5. Können sich im Hinblick auf Art. 52 Abs. 3 der Charta, Abs. 5 der Präambel und die Erläuterungen zu Art. 7 der Charta, wonach die darin garantierten Rechte den Rechten nach Art. 8 EMRK entsprechen, aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK Gesichtspunkte für die Auslegung des Art. 8 der Charta ergeben, die die Auslegung des zuletzt genannten Artikels beeinflussen?

IV. ZUR GÜLTIGKEIT DER RICHTLINIE 2006/24

20. Die Kommission wird nunmehr auf die erste Vorlagefrage eingehen, die die Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 betrifft. Die Kommission wird hierzu zunächst einige generelle

Erläuterungen zu Ziel und Inhalt der Richtlinie machen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission darstellen, dass kein Zweifel an der Vereinbarkeit der Richtlinie mit der Grundrechte-Charta besteht.

21. Die Kommission vermerkt einleitend, dass das vorlegende Gericht speziell die Gültigkeit der Art. 3 bis 9 der Richtlinie in Frage stellt. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich jedoch, dass es die sich aus Art. 2 bis 6 ergebende Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung ist, die den Gegenstand der Bedenken des vorlegenden Gerichts darstellen. Die Art. 7 bis 9 enthalten Regelungen über Datenschutz, Datensicherheit, und unabhängige Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Richtlinie. Es ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss nichts, was auf Zweifel an der Gültigkeit speziell jener Bestimmungen schließen ließe. Die Kommission wird sich daher im vorliegenden Schriftsatz auf Art. 3 bis 6 der Richtlinie konzentrieren.

1. Generelle Bemerkungen zu Ziel und Inhalt der Richtlinie

22. Die Kommission hält es für nützlich, zunächst die Ziele und den Inhalt der Richtlinie 2006/24/EG unter Berücksichtigung der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995) und der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201, S. 37)[1] zu erläutern.

23. Die Richtlinie 95/46 enthält Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Schutz der Rechte natürlicher Personen und ermöglicht gleichzeitig den freien Datenverkehr in der Europäischen Union. Jedoch findet gem. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie diese keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten "die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall auf Verarbeitungen

[1] Siehe auch den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG), KOM (2011) 0225 f/2, S. 2-5.

betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich".

24. Die Richtlinie 2002/58 wurde zur Ergänzung der Richtlinie 95/46 im Rahmen des Telekommunikationssektors erlassen. Die Bestimmungen dieser Richtlinie stellen eine Detaillierung und Ergänzung der Richtlinie 95/46 dar, gelten aber nicht für Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, vor allem für die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich.

25. Artikel 5 Abs. 1 verpflichtet u.a. die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, die Vertraulichkeit der Kommunikationen und der damit verbundenen Verkehrsdaten sicherzustellen. Insbesondere untersagen Mitgliedstaaten das Mithören, Abhören und Speichern, sowie andere Arten des Abfangens oder Überwachens von Nachrichten und der damit verbundenen Verkehrsdaten, es sei denn eine Person wurde gemäß Art. 15 Abs. 1 gesetzlich dazu ermächtigt.

26. Artikel 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 sieht eine Ausnahme vor, die es Mitgliedstaaten erlaubt, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Rechte und Pflichten gemäß Art. 5, 6, 8 und 9 dieser Richtlinie beschränken, sofern eine solche Beschränkung u.a. für die "Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten" in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig ist.

27. Wie es in den Erwägungsgründen 5 bis 11 der Präambel der Richtlinie 2006/24 dargelegt wird, haben einige Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften gem. Art. 15 der Richtlinie 2002/58 über eine Vorratsspeicherung von Daten durch Diensteanbieter zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten erlassen. Diese nationalen Vorschriften wichen jedoch stark voneinander ab, was wiederum zu Beeinträchtigungen des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation geführt hat, wie der Gerichtshof es im Fall C-301/06, *Irland/ Europäisches Parlament und Rat*[2], anerkannt hat. Zeitgleich hat der Rat "Justiz und

[2] EuGH, Slg. 2009, I-593, Rn. 63-72.

Inneres" in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Dezember 2002 betont, dass Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikation besonders wichtig sind und daher ein wertvolles Mittel bei der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten und insbesondere der organisierten Kriminalität darstellen[3].

28. Die Richtlinie 2006/24 dient gemäß ihrem Art. 1 der Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern im Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten.

29. Artikel 3 sieht eine Abweichung von Artikel 5, 6 und 9 der Richtlinie 2002/58 vor, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Speicherung der in Artikel 5 der Richtlinie genannten Daten zu sorgen.

30. Artikel 5 bestimmt die Kategorien der auf Vorrat zu speichernden Daten. Gemäß dieser Richtlinie dürfen keinerlei Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben, auf Vorrat gespeichert werden (Art. 5 Abs. 2).

31. Artikel 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Daten für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Kommunikation auf Vorrat gespeichert werden.

32. Artikel 11 sieht folgerichtig eine Abänderung zu Artikel 15 der Richtlinie 2002/58 vor, nach der Absatz 1 dieses Artikels nicht für Daten gilt, für die in der Richtlinie 2006/24 eine Vorratsspeicherung vorgeschrieben ist.

33. Die Frage des Zugangs zu Daten durch die Behörden des Mitgliedstaates ist in der Richtlinie 2006/24 nicht geregelt. In Artikel 4 werden die Mitgliedstaaten dennoch aufgefordert, Maßnahmen zu erlassen, um sicherzustellen, dass die gemäß dieser Richtlinie auf Vorrat gespeicherten Daten nur in bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden (siehe auch Erwägungsgrund 25). Im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 95/46 und mit Art. 1 der Richtlinie 2002/58/EG ist diese

[3] Über den Hintergrund der Richtlinie 2006/24, siehe Urteil in *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, Rn. 7-11.

Frage nicht durch diese Richtlinien geregelt, sondern durch das innerstaatliche Recht "unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union oder des Völkerrechts, insbesondere der EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte".

34. Die Richtlinie 2002/58 beruht wie die Richtlinie 2006/24 auf Art. 95 EGV (nunmehr Art. 114 AEUV) und ist daher überwiegend als eine Binnenmarktmaßnahme zu betrachten. Der Europäische Gerichtshof hat die Wahl der Rechtsgrundlage im Fall *Irland/Europäisches Parlament und Rat* (s.o.) mit den folgenden Erwägungen ausdrücklich bestätigt:

> 80 Die Bestimmungen dieser Richtlinie sind im Wesentlichen auf die Tätigkeiten der Diensteanbieter beschränkt und regeln nicht den Zugang zu den Daten oder deren Nutzung durch die Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten.
>
> 81 Im Einzelnen bezwecken die Bestimmungen der Richtlinie 2006/24 die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Vorratsspeicherungspflicht (Art. 3), die Kategorien von auf Vorrat zu speichernden Daten (Art. 5), die Speicherungsfristen (Art. 6), den Datenschutz und die Datensicherheit (Art. 7) sowie die Anforderungen an die Vorratsdatenspeicherung (Art. 8).
>
> 82 Dagegen bringen die in der Richtlinie 2006/24 vorgesehenen Maßnahmen selbst keine Strafverfolgung durch die Behörden der Mitgliedstaaten mit sich. Wie sich insbesondere aus Art. 3 dieser Richtlinie ergibt, müssen die Diensteanbieter nur die Daten, die im Zuge der Bereitstellung der betreffenden Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet wurden, auf Vorrat speichern. Diese Daten sind ausschließlich die Daten, die eng mit der Ausübung der Geschäftstätigkeit der Anbieter verbunden sind.
>
> 83 Die Richtlinie 2006/24 regelt somit Tätigkeiten, die unabhängig von der Durchführung jeder eventuellen Maßnahme polizeilicher oder justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen sind. Sie harmonisiert weder die Frage des Zugangs zu den Daten durch die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden noch die Frage der Verwendung und des Austauschs dieser Daten zwischen diesen Behörden. Diese Fragen, die grundsätzlich in den von Titel VI des EU-Vertrags erfassten Bereich fallen, werden von den Bestimmungen dieser

> Richtlinie nicht erfasst, wie insbesondere in ihrem 25. Erwägungsgrund und in ihrem Art. 4 ausgeführt wird.
>
> 84 Daraus folgt, dass der materielle Gehalt der Richtlinie 2006/24 im Wesentlichen die Tätigkeiten der Diensteanbieter im betroffenen Sektor des Binnenmarkts unter Ausschluss der unter Titel VI des EU-Vertrags fallenden staatlichen Tätigkeiten erfasst.

35. Zusammenfassend liefert die Richtlinie 2006/24 in erster Linie eine Lösung für das Problem des Binnenmarktes, das durch die unterschiedlichen Anwendungen der Ausnahmebestimmung des Art. 15 der Richtlinie 2002/58 verursacht worden ist, indem sie eine Mindestharmonisierung bezüglich der Speicherungsfristen der Daten des Art. 5 vorsieht. Zugleich ist für Strafverfolgungszwecke zu gewährleisten, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten den Strafverfolgungsbehörden für einen bestimmten Zeitraum unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen zur Verfügung stehen.[4]

36. Die Richtlinie 2006/24 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die in Art. 5 angegebenen Datenkategorien für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren auf Vorrat gespeichert werden. Die Richtlinie gestattet dagegen nicht, dass Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben, auf Vorrat gespeichert werden. Sie beinhaltet auch keine anderen Vorschriften bezüglich des Zugangs zu Daten, als die, die festlegen, dass "die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, zur Verfügung stehen" (Art. 1 Abs. 1) und dass das Verfahren und die Voraussetzungen in Bezug auf Zugang zu Daten vom innerstaatlichem Recht unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union oder des Völkerrechts geregelt werden (Art. 4).

---

[4] Erwägungsgrund 9 der Präambel.

2. Vereinbarkeit der Richtlinie mit der Grundrechte-Charta

a. Einleitende Bemerkungen

37. Artikel 7 und 8 der Grundrechte-Charta und Artikel 8 der EMRK stellen den Schwerpunkt der ersten Vorlagefrage dar und müssen angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte untersucht werden. Da Art. 7 und Art. 8 der Grundrechte-Charta eng miteinander verbunden sind und da sie beide mit Art. 8 EMRK übereinstimmen,[5] wird die Kommission diese Bestimmungen zusammen prüfen.

38. Soweit das vorlegende Gericht auch die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 11 der Grundrechte-Charta stellt, der die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit betrifft, finden sich im Vorlagebeschluss jedoch keinerlei Ausführungen dazu, warum der Schutzbereich dieses Grundrechts betroffen sein könnte. Die Kommission hält eine solche Betroffenheit für zweifelhaft, da insbesondere, wie bereits ausgeführt, keinerlei Speicherung von Daten über den Inhalt der Kommunikation erfolgt. Ein weiteres Eingehen auf Art. 11 der Grundrechte-Charta erübrigt sich daher.

b. Stellt die Vorratsdatenspeicherung eine Einschränkung der Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta anerkannten Rechte dar?

39. Die Kommission räumt ein, dass die bloße Vorratsspeicherung von Daten eine Beeinträchtigung der Rechte, die in der Grundrechte-Charta festgelegt sind, darstellt. Dies folgt u.a. aus dem Urteil des Europäischen Gerichthofs für Menschenrechte (EGMR) *S. and Marper v. United Kingdom*,[6] in dem der Gerichtshof das Argument, dass die bloße Vorratsspeicherung - im Gegensatz zum Zugang und zur Nutzung personenbezogener Daten - keine Beeinträchtigung des Privatlebens darstellt, abgelehnt hat. Der EGMR erklärte, dass die bloße Speicherung von personenbezogenen Datum eine Beeinträchtigung gemäß Art. 8 EMRK darstellt. Die

[5] Siehe insofern auch die Erläuterungen zu Art. 7 der Grundrechte-Charta (ABl. 2007 C 303/17), nach denen die Rechte nach Art. 7 den Rechten entsprechen, die durch Art. 8 EMRK garantiert sind, während Art. 8 nur auf diesen Artikel gestützt ist.

[6] Beschwerden N° 30562/04 und 30566/04, Urteil vom 4. Dezember 2008.

Richtlinie 95/46 erkennt ebenfalls eindeutig an, dass die Aufbewahrung von personenbezogenen Daten die Verarbeitung personenbezogener Daten darstellt[7] und somit das Recht auf Schutz personenbezogener Daten beeinträchtigt.

c. Stellt die Vorratsdatenspeicherung einen Eingriff in die Privatsphäre dar, der gerechtfertigt ist?

40. Gem. Art. 52 Abs. 1 der Grundrechte-Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten "gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten". Weiter verlangt diese Bestimmung, dass "[u]nter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit [...] Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen". Soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenreche und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Die Kommission weist darauf hin, dass gem. Art. 8 EMRK eine Einschränkung der Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens möglich ist, soweit der "Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" im Interesse der dort genannten Zwecke ist. Die Kommission sieht dennoch keinen substanziellen Unterschied in den beiden Bestimmungen und wird der Methodik des Art. 52 Abs. 1 der Grundrechte-Charta folgen, wie es auch der Gerichtshof in seinem Urteil *Schecke und Eifert*[8] getan hat.

d. Ist die Einschränkung der Ausübung der Rechte gesetzlich vorgesehen?

41. Der in der Richtlinie dargelegte Eingriff, nämlich die Speicherung von personenbezogenen Daten durch Telekommunikationsanbieter, ist sowohl in der Richtlinie selbst als auch im innerstaatlichen Recht zur Umsetzung der Richtlinie festgelegt, und somit gesetzlich vorgesehen. Die Tatsache, dass die Richtlinie bezüglich der Speicherungsfristen dem nationalen Gesetzgeber einen gewissen

[7] S. Art. 2 b) der Richtlinie.

[8] EuGH, Verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Rn. 65-89.

Ermessensspielraum belässt, ändert in diesem Zusammenhang nichts, da der nationale Gesetzgeber die Speicherungsfrist in seinem innerstaatlichen Recht festlegen muss.

42. Was den Eingriff betrifft, der aus dem Zugang an die Strafverfolgungsbehörden zu personenbezogener Daten entsteht, ist festzustellen, dass, wie schon oben dargelegt, dieser Punkt nicht in die Richtlinie geregelt ist. Demzufolge gibt es hier keine Frage der Rechtfertigung der Richtlinie zu beantworten. Art. 4 der Richtlinie verpflichtet dennoch jeden Mitgliedstaat, die Zugangsbedingungen von Daten an die zuständigen Behörden in seinem innerstaatlichen Recht unter Berücksichtigung der EMRK festzulegen (siehe auch Erwägungsgrund 17 und 25 der Präambel).

e. Verfolgt die Gesetzgebung ein Ziel des Gemeinwohls?

43. Um diese Frage zu beantworten, ist es wichtig, den Hintergrund der Verabschiedung der Richtlinie zu berücksichtigen[9]. Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 erlaubte den Mitgliedstaaten, den Geltungsbereich der Rechte und Pflichten der Art. 5, 6 und 8 der Richtlinie einzuschränken. Mehrere Mitgliedstaaten haben sich auf diese Bestimmung gestützt, um Diensteanbietern Verpflichtungen hinsichtlich der Vorratsspeicherung von Daten aufzuerlegen[10]. Die nationalen angenommenen Maßnahmen unterschieden sich erheblich. Zudem hatten im Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie 2006/24 nicht alle Mitgliedstaaten Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung erlassen[11].

44. Die Richtlinie 2006/24 hatte sich somit mit zwei Problemstellungen zu befassen. Einerseits handelte es sich um ein Problem des Binnenmarkts, da die Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen "geeignet waren, sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken, und dass es absehbar war, dass sich diese Auswirkung noch verstärken würde".[12] Andererseits, gerade weil Vorratsspeicherung von Daten sich als derart notwendiges und wirksames Ermittlungswerkzeug für die Strafverfolgung erwiesen hat, musste gewährleistet werden, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten den Strafverfolgungsbehörden für

[9] Siehe im Allg. die Erwägungsgründe 4-11 der Präambel.

[10] Erwägungsgründe 5 und 6 der Präambel *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, Rn. 66.

[11] *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, Rn. 69-70.

[12] Ebd. Rn. 71.

einen bestimmten Zeitraum unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen zur Verfügung stehen[13].

45. Es ist unbestreitbar, dass die Richtlinie tatsächlich beide Ziele verfolgt hat und dass beide legitim sind.

46. Was das Funktionieren des Binnenmarkts betrifft, hat der Gerichtshof selbst bestätigt, dass "die Unterschiede zwischen den verschiedenen zur Datenvorratsspeicherung erlassenen nationalen Regelungen geeignet waren, sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken" und dass "eine solche Situation es rechtfertigte, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber das Ziel, das Funktionieren des Binnenmarkts zu schützen, durch den Erlass von Harmonisierungsvorschriften verfolgte"[14].

47. Was das Strafverfolgungsziel betrifft, beziehen sich die Erwägungsgründe 7 bis 11 der Präambel der Richtlinie auf die Bedeutung der Vorratsspeicherung von Daten zum Zwecke der Strafverfolgung und weisen auf die Schlussfolgerungen des Rates "Justiz und Inneres" vom 19. Dezember 2002 hin, die diesen Punkt betonen, sowie auf die vom Europäischen Rat am 25. März 2004 angenommene Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, die den Rat aufgefordert hat, den Erlass von Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter zu prüfen.

48. Die Kommission hält es für unumstößlich, dass die Erleichterung der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten ein legitimer Zweck ist. Dieser Punkt wurde ohne weiteres vom EGMR im Fall S. and Marper v. United Kingdom[15] und vom EuGH im Fall C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones[16] angenommen. Ferner ist die Tatsache, dass die Richtlinie sich überwiegend auf das Funktionieren des Binnenmarkts bezieht[17], nur für die Wahl der Rechtsgrundlage relevant. Die Frage der Rechtfertigung des Eingriffs in die Privatsphäre durch die

[13] Erwägungsgrund 9 der Präambel.

[14] *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, Rn. 71 und 72.

[15] Rn. 100.

[16] EuGH, Slg. 2007, I-5305.

[17] *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, Rn. 85.

Bekämpfung von Straftaten muss von der Frage nach der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage innerhalb der Rechtsordnung der Union unterschieden werden, denn diese beiden Fragen stehen in keinerlei Zusammenhang miteinander[18]. Tatsächlich kommt es häufig vor, dass Harmonisierungsmaßnahmen innerhalb des Binnenmarkts auch sekundäre politische Zielsetzungen aus anderen Politikbereichen in Betracht nehmen. Wenn diese Harmonisierungsmaßnahmen zur Einschränkung der Ausübung der Grundrechte führt, können solche sekundären politischen Zielsetzungen auch zur Einschätzung der Rechtfertigung der Einschränkung in Betracht genommen werden.

f. Steht die Einschränkung der Ausübung der in Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta anerkannten Rechte in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck?

49. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die von einem Unionsrechtsakt eingesetzten Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen[19].

50. Bevor sie hierauf näher eingehen wird, möchte die Kommission nochmals darauf hinweisen, dass zum Zeitpunkt der Folgenabschätzung der Kommission zum Vorschlag der Richtlinie über die Vorratsspeicherung schon 11 Mitgliedstaaten innerstaatliche Regelungen bezüglich der Vorratsdatenspeicherung angenommen hatten[20], die jedoch erhebliche Unterschiede aufwiesen, z. B. in Bezug auf die Kategorien der auf Vorrat zu speichernden Daten und in Bezug auf die Speicherungsfristen[21]. Die Richtlinie kann daher nicht ausschließlich als eine Rechtsvorschrift, die einen Eingriff in die Privatsphäre erbringt, angesehen werden.

---

[18] Siehe die in der Rn. 39 zusammengefasste Erörterung des Europäischen Parlaments in *Irland/Europäisches Parlament und Rat*, gegenüber welcher der Gerichtshof keinen Einspruch erhoben hat.

[19] S.o. *Schecke und Eifert*, Rn. 74.

[20] Siehe Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten, S. 6. Folgende Mitgliedstaaten hatten 2005 innerstaatliche Regelungen bezüglich der Vorratsdatenspeicherung: Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen und Großbritannien.

[21] Siehe z. B. Rn. 50 des *Irland/Europäisches Parlament und Rat* Urteils (s.o.): in Mitgliedstaaten, die nationale Maßnahmen zur Datenspeicherung getroffen hatten, habe die Dauer der Vorratsspeicherung zwischen drei Monaten in den Niederlanden und vier Jahren in Irland variiert.

Vielmehr reguliert sie bestehende nationale Systeme, indem sie durch teilweise Harmonisierung Elemente der Voraussehbarkeit einführt, die es vorher nicht gab. Tatsächlich hat die Richtlinie in den Mitgliedstaaten, die weitergehende Vorratsdatenspeicherungsmaßnahmen eingeführt haben als die in der Richtlinie 2006/24 zugelassenen, zu einer Verstärkung des Schutzes der Privatsphäre geführt. Die Kommission ist der Auffassung, dass der dem Gesetzgeber gewährte Spielraum zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung mit dem verfolgten legitimen Zweck in einer solchen Situation relativ weit sein muss.

g. Die generelle Wirksamkeit der Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Strafverfolgung

51. Erhebliche empirische Hinweise[22] bestätigen, dass Vorratsdatenspeicherung nützlich und zur Ermittlung und Strafverfolgung in manchen Fällen sogar unabdingbar ist. Auf Vorrat gespeicherte Daten sind zum Nachweis der Beteiligung an Verbrechen behilflich, ohne dabei auf andere Überwachungsmethoden zurückgreifen zu müssen, die einen größeren Eingriff in die Privatsphäre bewirken könnten.

52. Insbesondere ermöglichen diese Daten eine Nachweisführung für Verbrechen, vor allem im Kontext komplexer Strukturen der organisierten Kriminalität. In Ermangelung von forensischen Hinweisen oder Augenzeugen können auf Vorrat gespeicherte Daten die einzige Möglichkeit sein, eine strafrechtliche Ermittlung einzuleiten, was häufig der Fall ist, wenn das Internet oder Telekommunikationsdienste für das Begehen einer Straftat benutzt werden.

h. Sind weniger einschneidende Mittel vorhanden und, wenn ja, sind sie zur Bekämpfung schwerer Straftaten genauso wirksam?

53. Eine denkbare Alternative zur Vorratsdatenspeicherung ist die Datenaufbewahrung. Die Datenaufbewahrung unterscheidet sich von der Vorratsdatenspeicherung insofern, dass Diensteanbieter beauftragt werden, Daten aufzubewahren, die auf spezifische Einzelpersonen bezogen sind, wenn der Verdacht auf das Begehen einer Straftat besteht. Die Verpflichtung zur Speicherung erfolgt mit Wirkung ab dem Zeitpunkt des

[22] Siehe im Allg. den Bewertungsbericht, Teil 5, S. 26-31, und die darin zitierten Quellen.

Auftrags (so genannter "quick freeze"). Die Datenaufbewahrung kann auch auf andere Art erfolgen ("quick freeze plus" genannt), wenn der Zugang zu existierenden Daten, die vom kommerziellen Anbieter noch nicht gelöscht worden sind, gewährt wird. Die Datenaufbewahrung ist im Europarats-Übereinkommen über Cyberkriminalität von den Teilnehmerstaaten vorgesehen.

54. Bisher hat es noch keine öffentliche zugängliche Bewertung der Wirksamkeit der Datenaufbewahrung als Instrument für die Strafverfolgung gegeben. Nach Ansicht der Kommission scheint es jedoch logisch, dass jede Form der Datenaufbewahrung weniger wirksam als die Vorratsdatenspeicherung für die Strafverfolgung sein wird. Denn nur Vorratsdatenspeicherungsvorschriften gewährleisten die Verfügbarkeit von potenziellen nützlichen Daten für einen bestimmten Zeitraum. Ohne eine solche Garantie muss die Strafverfolgung auf Datenaufbewahrungsvorschriften angewiesen sein. Das normale "quick freeze" Modell erlaubt keinen Zugang zu Daten, die vor dem Auftrag, sie aufzubewahren, erstellt worden sind. Das "quick freeze plus" Modell ist davon abhängig, dass die Daten im Zeitpunkt des Auftrags noch nicht gelöscht worden sind. Demzufolge ist die Wirksamkeit der Datenaufbewahrung ohne Vorratsdatenspeicherung gänzlich von der kommerziellen Praxis der Diensteanbieter und nicht von objektiven Kriterien, insbesondere der Notwendigkeit der Datenspeicherung für die die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, abhängig. Zudem sind manche Kategorien von Daten[23], die einen geringen Geschäftswert und die nur selten von kommerziellen Diensteanbietern ohne Auftrag aufbewahrt werden, wichtig und oft entscheidend zur Ermittlung von besonders schweren Straftaten.

55. Nach Ansicht der Kommission begründet dieser Faktor den Bedarf, die Verfügbarkeit der Daten zu garantieren. Die Richtlinie 2006/24 beruht auf einem angemessenen Ausgleich zwischen den Anforderungen der Strafverfolgung und der Notwendigkeit, den Eingriff in die Privatsphäre auf ein Mindestmaß zu beschränken, indem sie nur die Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten im Gegensatz zu Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben, erfordert. Dies wird durch die Umsetzung der Grundsätze des Datenschutzes und der Datensicherheit durchgeführt.

---

[23] Vor allem Verkehrsdaten für Nutzungsverträge mit Pauschalraten und für Prepaid-Dienste, Telefonnummern für eingegangene Anrufe und IP-Adressen.

Der Zugang zu diesen Daten kann nur durch Strafverfolgungsbehörden von Fall zu Fall und gemäß den nationalen Verfahren durchgeführt werden.

i. Rechtfertigung der Kategorien von auf Vorrat zu speichernden Daten

56. Die Kategorien betreffend Telefon- und Internetverbindungen von auf Vorrat zu speichernden Daten, ermöglichen es den zuständigen Behörden, Straftäter zu identifizieren (etwa durch eindeutige Kennzeichen wie die Rufnummer oder die gewählte Nummer, den Namen und die Anschrift des Teilnehmers oder des Benutzers, die Internetprotokoll-Adresse für die Freigabe des Zugangs und Gebrauchs des Internetzugangs). Sie ermöglichen es auch den zuständigen Behörden zu bestimmen, wo der Vorfall stattgefunden hat (die Standortkennung oder Cell-ID bei Beginn der Verbindung), wann er stattgefunden hat (Datum und Uhrzeit des Beginns und Endes eines Kommunikationsvorgangs und der An- und Abmeldung beim Internetzugang), und welches Kommunikationsmittel verwendet wurde (die internationale Mobilfunkgerätekennung). Diese technischen Kategorien sind auf der Grundlage der von Experten der Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten identifizierten Bedürfnisse und nach Absprache mit Diensteanbietern und ausführlichen Diskussionen in den Arbeitsgruppen des Rats definiert worden.

j. Rechtfertigung der in der Richtlinie vorgesehenen Speicherungsfristen von auf Vorrat zu speichernden Daten

57. Gem. Art. 6 der Richtlinie müssen Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die in Art. 5 angegebenen Datenkategorien für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Kommunikation gespeichert werden. Diese Speicherungsfristen weichen von dem ab, was die Kommission im Vorschlag für eine Richtlinie hatte[24]. Art. 7 dieses Vorschlags räumte eine vollständig harmonisierte Speicherungsfrist von einem Jahr ab dem Zeitpunkt der Kommunikation ein, mit der Ausnahme von elektronischen Kommunikationsdiensten-bezogenen

[24] 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, KOM (2005) 438 endgültig.

Daten, die gänzlich oder im Wesentlichen das Internetprotokoll gebrauchen, welche für einen Zeitraum von sechs Monaten gespeichert werden sollten.

58. Die Verwendung der Möglichkeit für Mitgliedstaaten eine längere Speicherungsfrist als 6 Monate einzuräumen hat sich in den Durchführungsvorschriften sehr unterschiedlich entwickelt.[25] Von den 25 Mitgliedstaaten, die die Richtlinie 2006/24 umgesetzt haben, haben 8 den Mindestzeitraum für alle oder manche Daten vorgesehen, 10 haben eine Speicherungsfrist von einem Jahr für alle Daten vorgesehen und 3 eine Speicherungsfrist von 2 Jahren, von letzteren zwei eine 1-jährige Speicherungsfrist für internetbezogene Daten. Unter den übrigen Mitgliedstaaten haben Slowenien Speicherungsfristen von 8 Monaten (Internet) und 14 Monaten und Lettland von 18 Monaten (für alle Daten) vorgesehen.

59. Anhaltspunkte deuten darauf hin, dass man sich insbesondere zur Verfolgung von schweren Straftaten auf ältere Daten beruft, wie insbesondere bei Terrorismus, Mord, Kontaktaufnahme mit Kindern zu sexuellen Zwecken. Ebenso sind ältere Daten wichtig bei Straftaten, die durch wiederholtes Vorkommen oder eine lange Vorbereitungszeit gekennzeichnet sind, schwerwiegenden Fälle des sexuellen Missbrauchs, wo das Opfer erst Monate später die Straftat anzeigt, und größeren grenzüberschreitenden Fällen, die gegenseitige Rechtshilfe mit sich bringen. Dies sowie die Berücksichtigung der weiten Unterschiede, die vor der Annahme der Richtlinie vorhanden waren, hat dazu geführt, die Speicherung für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren zuzulassen.

60. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Richtlinie 2006/24 im vollen Einklang mit der Grundrechte-Charta steht.

V. DIE AUSLEGUNG DER GRUNDRECHTE-CHARTA

61. Die Kommission wird nunmehr auf die zweite Vorlagefrage eingehen, mit der das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Auslegung verschiedener Bestimmungen

[25] Siehe Bewertungsbericht, S. 14.

der Art. 52 und 53 der Grundrechte-Charta ersucht. Die Kommission stellt fest, dass diese Fragen in allgemeiner und abstrakter Form gestellt sind, ohne dass in jedem Fall die Entscheidungserheblichkeit für das Ausgangsverfahren erläutert wird. Für den Fall, dass der Gerichtshof die Beantwortung der vorgelegten Fragen für erforderlich hält, wird die Kommission jedoch gleichwohl zu diesen Stellung nehmen.

1. Frage 2.1

62. Mit seiner Vorlagefrage 2.1 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob im Lichte der Erläuterungen zu Art. 8 der Charta, die gemäß Art. 52 Abs. 7 der Charta als Anleitung zur Auslegung der Charta verfasst wurden, die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr für die Beurteilung der Zulässigkeit von Eingriffen gleichwertig mit den Bedingungen nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta zu berücksichtigen sind.

63. Nach Art. 6 Abs. 1 EUV sind die Grundrechte-Charta und die Unionsverträge rechtlich gleichrangig. Nach Art. 52 Abs. 7 der Grundrechte-Charta sind die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.

64. Die Erläuterung zur Art. 8 der Grundrechte-Charta[26] lautet wie folgt:

> Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 286 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31) sowie auf Artikel 8 EMRK und das Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, das von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Artikel 286 EGV wird nunmehr durch Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 39 des Vertrags über die Europäische Union ersetzt. Es wird ferner auf

[26] Siehe oben Fn. 5.

> die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1) verwiesen. Die genannte Richtlinie und Verordnung enthalten Bedingungen und Beschränkungen für die Wahrnehmung des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten.

65. Aus dieser Erläuterung ergibt sich, dass bei der der Abfassung des Art. 8 der Grundrechte-Charta der Inhalt des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstands im Bereich des Datenschutzes berücksichtigt wurde. Teil dieses Bestands waren insbesondere die Richtlinie 95/46 und die – auf Art. 286 EGV gestützte – Verordnung 45/2001. Daraus folgt, dass der Inhalt beider Rechtsakte in der Tat auch bei der Auslegung des Art. 8 der Grundrechte-Charta zu berücksichtigen sein kann. Dies gilt insbesondere, soweit Artikel 8 Begriffe oder Konzepte verwendet, die aus der Richtlinie bzw. der Verordnung übernommen wurden.

66. Hieraus ergibt sich jedoch nicht, dass die Richtlinie 95/46 oder die Verordnung 45/2001 mit der Grundrechte-Charta als gleichwertig zu erachten wäre, d.h. dass ihnen der Rang von Primärrecht zukommen würde. Beide Rechtsakte bleiben vielmehr Sekundärrecht der Union, das mit dem Primärrecht einschließlich der Charta vereinbar sein muss. Ebenso wenig können diese Rechtsakte für sich genommen einen Maßstab für die Beurteilung der Vereinbarkeit anderer Rechtsakte der Union mit dem Primärrecht darstellen.

67. Die Kommission schlägt daher vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr für die Beurteilung der Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen nicht gleichwertig mit den Bedingungen nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta zu berücksichtigen sind.

2. Frage 2.2

68. Mit seiner Frage 2.2 möchte das vorlegende Gericht wissen, in welchem Verhältnis das in Art. 52 Abs. 3 letzter Satz der Charta in Bezug genommene "Recht der Union" zu den Richtlinien im Bereich des Datenschutzrechts steht.

69. Art. 52 Abs. 3 der Grundrechte-Charta bestimmt in seinem ersten Satz, dass, soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Nach ihrem zweiten Satz steht diese Bestimmung dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

70. Die Richtlinie 95/46/EG sowie die Verordnung 45/2001 stellen "Recht der Union" im Sinne des zweiten Satzes des Art. 52 Abs. 3 der Grundrechte-Charta dar. Diese Rechtsakte können somit dem Einzelnen einen weitergehenden Schutz gewähren, als dies nach der EMRK erforderlich wäre.

71. Die Kommission schlägt somit vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung 45/2001 "Recht der Union" im Sinne des zweiten Satzes des Art. 52 Abs. 3 der Grundrechte-Charta darstellen, durch welches dem Einzelnen ein weitergehender Schutz gewährt werden kann, als dies nach der EMRK erforderlich wäre.

3. Frage 2.3

72. Mit seiner Frage 2.3 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob angesichts dessen, dass die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) 45/2001 Bedingungen und Beschränkungen für die Wahrnehmung des Datenschutzgrundrechts der Charta enthalten, Änderungen dieser Instrumente als Folge späteren Sekundärrechts bei der Auslegung des Art. 8 der Charta zu berücksichtigen sind.

73. Die Kommission kann insofern auf ihre Ausführungen zur Frage 2.1 verweisen. Die Richtlinie 95/46 und die Verordnung 45/2001 haben nicht den Rang von Primärrecht. Spätere Änderungen dieser Rechtsakte sind daher für die Auslegung des Art. 8 der Grundrechte-Charta ohne Belang.

74. Die Kommission schlägt daher vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass spätere Änderungen der Richtlinie 95/46 oder der Verordnung 45/2001 für die Auslegung des Art. 8 der Grundrechte-Charta unbeachtlich sind.

4. Frage 2.4

75. Mit seiner Frage 2.4 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob unter Berücksichtigung des Art. 52 Abs. 4 der Charta der Grundsatz der Wahrung höherer Schutzniveaus in Art. 53 der Charta zur Konsequenz hat, dass die nach der Charta maßgeblichen Grenzen für zulässige Einschränkungen durch Sekundärrecht enger zu ziehen sind.

76. Diese Frage ist zu verneinen. Art. 52 Abs. 4 der Grundrechte-Charta bestimmt lediglich, dass, soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, diese im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt werden. Art. 53 der Grundrechte-Charta bestimmt, dass keine Bestimmung dieser Charta als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen ist, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.

77. Aus Art. 53 der Grundrechte-Charta ergibt sich nicht, dass Grundrechte des nationalen Verfassungsrechts herangezogen werden können, um die Gültigkeit von Rechtsakten der Union in Frage zu Stellen. Dies hat der Gerichtshof unlängst im Fall *Melloni* ausdrücklich bestätigt:[27]

> Insoweit zieht das vorlegende Gericht zunächst die Auslegung in Betracht, wonach Art. 53 der Charta es einem Mitgliedstaat generell gestatte, den in seiner Verfassung garantierten Schutzstandard für die Grundrechte anzuwenden, wenn er höher als der sich aus der Charta ergebende sei, und ihn gegebenenfalls der Anwendung unionsrechtlicher Vorschriften entgegenzuhalten. Diese Auslegung

[27] EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, Urteil v. 26.2.2013, Rn. 56-59.

würde es einem Mitgliedstaat insbesondere erlauben, die Vollstreckung eines zur Vollstreckung eines Abwesenheitsurteils ausgestellten Europäischen Haftbefehls an Bedingungen zu knüpfen, die eine Auslegung verhinderten, durch die die in seiner Verfassung anerkannten Grundrechte eingeschränkt oder verletzt würden, auch wenn die Anwendung dieser Bedingungen nach Art. 4a Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 nicht zulässig wäre.

Einer solchen Auslegung von Art. 53 der Charta kann nicht gefolgt werden.

Diese Auslegung von Art. 53 der Charta würde nämlich gegen den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts verstoßen, da sie es einem Mitgliedstaat erlauben würde, die Anwendung von mit der Charta vollständig im Einklang stehenden Unionsrechtsakten zu verhindern, wenn sie den in der Verfassung dieses Staats garantierten Grundrechten nicht entsprächen.

Nach gefestigter Rechtsprechung kann nämlich nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, der die Unionsrechtsordnung wesentlich prägt (vgl. Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991, Slg. 1991, I-6079, Randnr. 21, und 1/09 vom 8. März 2011, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 65), die Geltung des Unionsrechts in einem Mitgliedstaat nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass dieser Staat Vorschriften des nationalen Rechts, und haben sie auch Verfassungsrang, geltend macht (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Slg. 1970, 1125, Randnr. 3, und vom 8. September 2010, Winner Wetten, C-409/06, Slg. 2010, I-8015, Randnr. 61).

78. Was Art. 52 Abs. 4 der Grundrechte-Charta angeht, ergibt sich hieraus lediglich, dass die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten von Bedeutung für die Auslegung der Grundrechte-Charta sein können. Solche gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen werden damit jedoch nicht als solche zum Maßstab für die Prüfung der Vereinbarkeit von Rechtsakten der Union mit der Grundrechte-Charta.

79. Es ist dem vorlegenden Gericht daher zu antworten, dass der Grundsatz der Wahrung höherer Schutzniveaus in Art. 53 der Charta nicht zur Konsequenz hat, dass die nach der Charta maßgeblichen Grenzen für zulässige Einschränkungen durch Sekundärrecht auf der Grundlage nationalen Rechts enger zu ziehen sind.

5. Frage 2.5

80. Mit seiner Frage 2.5 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich im Hinblick auf Art. 52 Abs. 3 der Charta, Abs. 5 der Präambel und die Erläuterungen zu Art. 7 der Charta, wonach die darin garantierten Rechte den Rechten nach Art. 8 EMRK entsprechen, aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK Gesichtspunkte für die Auslegung des Art. 8 der Charta ergeben können, die die Auslegung des zuletzt genannten Artikels beeinflussen.

81. Diese Frage ist zu bejahen. Art. 52 Abs.3 der Grundrechte-Charta bestimmt, dass, soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, sie die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Die Erläuterung zu Art. 52 der Charta[28] bestimmt das folgende:

> Die Bezugnahme auf die EMRK erstreckt sich sowohl auf die Konvention als auch auf ihre Protokolle. Die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte werden nicht nur durch den Wortlaut dieser Vertragswerke, sondern auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und durch den Gerichtshof der Europäischen Union bestimmt.

82. Wie bereits dargestellt,[29] entsprechen Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta dem Art. 8 der EMRK. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Art. 8 der EMRK ist daher bei der Auslegung dieser Bestimmungen der Grundrechte-Charta zu berücksichtigen. Dies ist vom Europäischen Gerichtshof in seiner Rechtsprechung anerkannt worden.[30]

83. Dem vorlegenden Gericht ist somit zu antworten, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK bei der Auslegung des Art. 8 der Charta zu berücksichtigen ist.

---

[28] Siehe oben Fn. 5 (Hervorhebung durch die Kommission).

[29] Siehe oben Rn. 37.

[30] EuGH, Verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, *Schecke und Eifert*, Slg. 2010, I-11063, Rn. 52.

VI. ENTSCHEIDUNGSVORSCHLAG

84. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Prüfung der Richtlinie 2006/24/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2004 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, hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit berühren könnte.

2.1 Die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr sind für die Beurteilung der Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen nicht gleichwertig mit den Bedingungen nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta zu berücksichtigen.

2.2 Die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung 45/2001 sind "Recht der Union" im Sinne des zweiten Satzes des Art. 52 Abs. 3 der Grundrechte-Charta, durch welches dem Einzelnen ein weitergehenden Schutz gewährt werden kann, als dies nach der EMRK erforderlich wäre.

2.3 Spätere Änderungen der Richtlinie 95/46 oder der Verordnung 45/2001 sind für die Auslegung des Art. 8 der Grundrechte-Charta unbeachtlich.

2.4. Der Grundsatz der Wahrung höherer Schutzniveaus in Art. 53 der Charta hat nicht zur Konsequenz, dass die nach der Charta maßgeblichen Grenzen für zulässige Einschränkungen durch Sekundärrecht auf der Grundlage nationalen Rechts enger zu ziehen sind.

2.5. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK ist bei der Auslegung des Art. 8 der Charta zu berücksichtigen.

Prozessbevollmächtigte der Kommission