Juristischer Dienst

SJ-0076/13 Brüssel, den 22. März 2013

D(2013)16291

SCHRIFTSATZ

nach Artikel 23 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofs

eingereicht vom **Europäischen Parlament**, vertreten durch Mitglieder des Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: e-Curia oder, falls erforderlich, Europäisches Parlament, Juristischer Dienst, Konrad Adenauer-Gebäude, KAD 06A007, L-2929 Luxemburg,

in der Rechtssache C-594/12
betreffend ein Ersuchen um Vorabentscheidung des
österreichischen Verfassungsgerichtshofs

im Verfahren

Michael Seitlinger u.a.

- Antragsteller im Hauptsacheverfahren -

B-1047 Brüssel - Tel +32 2 28 43209 - Fax +32 2 284 68 82
L-2929 Luxemburg - Tel +352 43 00 22626 - Fax +352 43 23 07
F-67070 Straßburg - Tel +33 3 88 1 73385 - Fax +33 3 88 37 02 36

INHALT

A. SACHVERHALT UND VERFAHREN 2
B. RECHTLICHER RAHMEN 7
I. Charta der Grundrechte der Europäischen Union 7
II. Richtlinie 2004/26/EG 9
C. RECHTLICHE ERWÄGUNGEN 14
I. Zur Zulässigkeit des Ersuchens um Vorabentscheidung 14
II. Zur Beantwortung der ersten Vorlagefrage 14
1. Regelungsinhalt und -zweck der Richtlinie 2006/24/EG 14
2. Kein Grundrechtsverstoß 17
a) Eingriff 18
b) Rechtfertigung 18
aa) Geeignetheit 19
bb) Erforderlichkeit 21
cc) Angemessenheit 22
D. SCHLUSSFOLGERUNGEN 23

A. SACHVERHALT UND VERFAHREN

1. Das vorliegende Verfahren betrifft ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105, S. 54. Im Folgenden: " Richtlinie 2006/24/EG") im Hinblick auf die Art. 7, 9 und 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[1] (im Folgenden: "Charta").

---

[1] ABl. C 83, 30.3.2010, S. 389.

2. Daneben betrifft das Verfahren die Auslegung der Charta, insbesondere der Artikel 7, 8, 52 und 53, der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31) sowie der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1).

3. Das Ersuchen um Vorabentscheidung erfolgt im Rahmen mehrerer an den Verfassungsgerichtshof gestellten Anträge der Kärntner Landesregierung, des Herrn Michael Seitlinger sowie weiterer insgesamt 11130 Antragsteller auf Aufhebung von Bestimmungen des Bundesgesetzes über Telekommunikation, der Strafprozessordnung sowie des Sicherheitspolizeigesetzes, die vom österreichischen Gesetzgeber zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG erlassen wurden. Die individuellen Antragsteller behaupten mit unterschiedlichen Begründungen, durch die genannten Regelungen zur verdachtsunabhängigen und anlasslosen Speicherung ihrer persönlichen Daten unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein. Zudem behaupten die Antragsteller, dass die Richtlinie 2006/24/EG gegen Artikel 7, 8 und 11 der Charta und Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten[2] (im Folgenden: EMRK) verstoße. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Anträge zur gemeinsamen Beratung verbunden.

4. Der Verfassungsgerichtshof äußert in seinem Ersuchen um Vorabentscheidung sowohl Zweifel an der Auslegung der Charta als auch an der Gültigkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG, die er für entscheidungserheblich hält.

---

[2] *United Nations Treaty Series* Bd. 213 S. 221 = *European Treaty Series* Nr. 5.

5. Er hat deshalb mit Beschluss vom 28. November 2012 das Hauptsacheverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung vorgelegt:

"*1. Zur Gültigkeit von Handlungen von Organen der Union:*

Sind die Art. 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/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/EG7 und die Verordnung (EG) 45/2001 7 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 der Europäischen Menschenrechtskonvention (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?"

6. Das Parlament konzentriert seine Ausführungen im Folgenden auf die Beantwortung der ersten Frage, die die Gültigkeit der von ihm gemeinsam mit dem Rat erlassenen Richtlinie 2006/24/EG, insbesondere ihrer Artikel 3 bis 9 betrifft.

7. Wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, erkennt der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24/EG grundsätzlich die Bedeutung und das Gewicht der mit ihr verfolgten Ziele an, die Pflichten der Dienstanbieter bzw. Netzbetreiber im Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten zu harmonisieren und zu gewährleisten, dass diese Daten zum Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten zur Verfügung stehen. Der Verfassungsgerichtshof verweist zudem drauf, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 der Richtlinie 2006/24/EG verpflichtet sind, unter Berücksichtigung insbesondere der EMRK das Verfahren zum Zugang zu den gespeicherten Daten festzulegen.

8. Ungeachtet dessen äußert der Verfassungsgerichtshof Bedenken hinsichtlich der Pflicht zur anlasslosen Vorratsdatenspeicherung an sich und der mit ihr angeblich verbundenen Folgen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs zeichnet sich die Vorratsdatenspeicherung durch eine hohe Eingriffsintensität aus, die durch mehrere Faktoren bestimmt sei.

9. Zunächst sei dies der zeitliche Rahmen für die Speicherungsfristen, den die Richtlinie 2006/24/EG festlegt und der von sechs Monaten bis zu zwei Jahren reicht. Diese Frist sei unter Berücksichtigung des Umfangs der zu speichernden Daten zu beurteilen. Nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes begegnet die Speicherungsfrist erheblichen Bedenken.

10. Sodann begründe der Umfang der Vorratsdatenspeicherung Bedenken, ob diese mit der Charta konform sei. Die Richtlinie 2006/24/EG ermögliche die massenhafte Sammlung von Daten sowohl in Bezug auf den Kreis der Daten, auch wenn diese auf einen Katalog von Verkehrsdaten begrenzt seien, als auch in Bezug auf den nicht eingeschränkten Personenkreis sowie im Zusammenhang mit den staatlichen Aufgaben, für die sie angeordnet werde. Die "Streubreite" des Eingriffs übertreffe damit jene der bisher in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu beurteilenden Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz, wobei auch die Möglichkeit zu berücksichtigen sei, die in unterschiedlichen Zusammenhängen ermittelten Daten zu verknüpfen.

11. Die Vorratsdatenspeicherung erfasse darüber hinaus fast ausschließlich Personen, die keinerlei Anlass für die Datenspeicherung gegeben haben. Gleichzeitig seien diese - unabhängig von einer konkreten Ausgestaltung der Datenverwendung durch den nationalen Gesetzgeber - notwendigerweise einem erhöhten Risiko ausgesetzt, nämlich dass Behörden ihre Daten ermitteln, ihren Inhalt zur Kenntnis nehmen und sich damit über privates Verhalten solcher Personen informieren und diese Daten für andere Zwecke weiterverwenden.

12. Hinzu komme schließlich das erhöhte Risiko des Missbrauchs. In diesem Zusammenhang sei insbesondere zu beachten, dass die in der Richtlinie 2006/24/EG vorgesehene Verpflichtung zur Speicherung von personenbezogenen Daten über die bisherige, im Zusammenhang mit der Verrechnung von Endkunden- oder Vorleistungsentgelten vorgesehene Erlaubnis zur Speicherung von Verkehrsdaten hinausgehe. Angesichts der Vielzahl der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen und damit von Speicherungsverpflichteten habe ein nicht überblickbarer Kreis von Personen Zugriff auf gemäß der Richtlinie auf Vorrat für mindestens sechs Monate zu speichernde Verkehrsdaten. Die Sicherung vor Missbrauch dürfte ungeachtet der Anstrengungen des nationalen Gesetzgebers vor allem deshalb auf "strukturelle Grenzen" stoßen, weil auch kleinere Dienstanbieter erfasst würden, die im Hinblick auf Sicherungen vor Missbrauch schon allein wegen ihrer geringeren Größe nur begrenzt leistungsfähig seien. Nicht zuletzt auch im

Hinblick auf Zweifel an der Eignung zur Zielerreichung erscheine der damit verbundene Eingriff unverhältnismäßig.

B. RECHTLICHER RAHMEN

I. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

13. Die einschlägigen Artikel der Charta lauten:

"*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 11
Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

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.

[...]".

II. Richtlinie 2004/26/EG

14. Die Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG lauten:

"*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."

C. RECHTLICHE ERWÄGUNGEN

I. Zur Zulässigkeit des Ersuchens um Vorabentscheidung

15. Soweit das vorlegende Gericht eine Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 20006/24/EC ersucht, hält das Parlament den Antrag für zulässig.

II. Zur Beantwortung der ersten Vorlagefrage

16. Die erste Vorlagefrage ist nach Auffassung des Europäischen Parlaments unter allen geltend gemachten Gesichtspunkten im Sinne der Gültigkeit der Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG zu beantworten.

1. Regelungsinhalt und -zweck der Richtlinie 2006/24/EG

17. Zunächst soll darauf hingewiesen werden, dass Gegenstand und Zweck der Vorratsdatenspeicherung in der Richtlinie 2006/24/EG durch den Gemeinschaftsgesetzgeber eng umgrenzt wurden.

18. Gemäß Artikel 1 ist Gegenstand der Richtlinie 2006/24/EG die Harmonierung der 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. Damit soll sichergestellt werden, 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.

19. Der Zugang staatlicher Behörden zu den gespeicherten Daten ist in der Richtlinie hingegen nicht geregelt. Die Richtlinie gilt ausschließlich für Verkehrs- und Standortdaten sowie für alle damit in Zusammenhang stehenden Daten, die zur Feststellung des Teilnehmers oder registrierten Benutzers erforderlich sind. Sie gilt ausdrücklich nicht für den Inhalt elektronischer Nachrichtenübermittlungen einschließlich solcher Informationen, die mit Hilfe eines elektronischen Kommunikationsnetzes abgerufen werden.

20. Wie sich aus den Erwägungsgründen der Präambel der Richtlinie ergibt, war eine Harmonisierung der Vorratsdatenspeicherung erforderlich, nachdem einige Mitgliedstaaten angesichts der zunehmenden Befürchtungen vor terroristischen Anschlägen in Europa nach dem 11. September 2001 Rechtsvorschriften über eine Vorratsspeicherung von Daten durch Diensteanbieter zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten erlassen hatten. Diese nationalen Vorschriften wichen stark voneinander ab.[3] Der Rat hat daraufhin in seiner Sitzung vom 13. Juli 2005 auf die Notwendigkeit hingewiesen, so rasch wie möglich gemeinsame Maßnahmen zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten zu erlassen.[4]

21. Das zu dieser Zeit anwendbare Gemeinschaftsrecht im Bereich elektronischer Telekommunikation und insbesondere die Richtlinie 2002/58/EC sah keine Vollharmonisierung der Bedingungen vor, unter denen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der öffentlichen Sicherheit erlassen konnten. Deshalb erließ der Gemeinschaftsgesetzgeber am 15. März die Richtlinie 2006/24/EC, um die Vorratsspeicherung bestimmter Verkehrs- und Standortdaten zu vereinheitlichen.

22. In seinem Urteil Rechtssache in der Rechtssache C-301/06[5] hat der Gerichtshof die dabei herangezogene Rechtsgrundlage des Artikels 95 EC gebilligt und

---

3 Vgl. Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2006/24/EG.

4 Vgl. Erwägungsgrund 10 der Richtlinie 2006/24/EG.

5 Urteil des Gerichtshofes vom 10. Februar 2009 in der Rechtssache C-301/06, *Irland/ Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2009, S. I-00593, Randnr. 81-85.

zugleich den eng begrenzten Regelungsbereich der Richtlinie folgendermaßen 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.

85 Angesichts dieses materiellen Gehalts ist zu schlussfolgern, dass die Richtlinie 2006/24 in überwiegendem Maß das Funktionieren des Binnenmarkts betrifft."

2. Kein Grundrechtsverstoß

23. Die im Vorlagebeschluss in Zweifel gezogene materielle Gültigkeit von Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG hängt von der Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit der Charta sowie mit den übrigen Grundrechtsbindungen der Europäischen Union, insbesondere der EMRK ab.

24. Aus Sicht des Parlaments steht dabei insbesondere die Vereinbarkeit der Richtlinie mit den Grundrechten auf den Schutz der Kommunikation gemäß Artikel 7 der Charta und den Schutz persönlicher Daten gemäß Artikel 8 der Charta bzw. Art 8 EMRK in Frage. Inhaltliche Unterschiede zwischen der Charta und der EMRK sind hinsichtlich der hier in Betracht kommenden Grundrechte nicht ersichtlich.

25. Das Europäische Parlament ist der Auffassung, dass Artikel 3 bis 9 der Richtlinie mit den Grundrechten auf den Schutz der Kommunikation und den Schutz persönlicher Daten vereinbar sind.

26. Ein darüber hinaus gehender spezifischer Eingriff in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit gemäß Artikel 11 der Charta scheint nach dem Vorlagebeschluss hingegen nicht vorzuliegen.

a) Eingriff

27. Mit der Pflicht zur Vorratsspeicherung der in der Artikel 5 der Richtlinie 2006/24/EG ausgewiesenen Kategorien von personenbezogenen Kommunikationsdaten greift der Gemeinschaftsgesetzgeber unzweifelhaft in die Grundrechte gemäß Artikel 7 und 8 der Charta bzw. Artikel 8 EMRK ein.[6]

b) Rechtfertigung

28. Der Eingriff lässt sich jedoch nach Auffassung des Europäischen Parlaments im Sinne von Artikel 52 Absatz 1 der Charta sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Auslegung von Artikel 8 EMRK[7] aus den im Folgenden dargelegten Gründen rechtfertigen.

29. Erstens verfolgt die Richtlinie 2006/24/EG mit der Harmonisierung der Pflichten für Diensteanbieter und Netzbetreiber zur Vorratsspeicherung bestimmter Daten und der Verfügbarkeit dieser Daten zur Bekämpfung schweren Straftaten in zweifacher Hinsicht ein legitimes Ziel.

30. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie ergibt, erwies sich das Tätigwerden des Gesetzgebers angesichts der Unterschiede zwischen den verschiedenen zur Datenvorratsspeicherung erlassenen nationalen Regelungen und ihren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes als notwendig. Nach Auffassung des Gerichtshofs war es in einer solchen Situation "*gerechtfertigt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber das Ziel, das Funktionieren des Binnenmarktes zu schützen, durch den Erlass von Harmonisierungsvorschriften verfolgte*".[8]

---

6 Vgl. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 4. Dezember 2008, *S. und Marper/Vereinigtes Königreich*, Nr. 30562/04, Randnrn. 67f., 86.

7 Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. März 1987, *Leander/Schweden*, Nr. 9248/81, Randnr. 49ff.

8 Urteil des Gerichtshofes vom 10. Februar 2009 in der Rechtssache C-301/06, *Irland/ Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2009, S. I-00593, Randnr. 72.

31. Zugleich dient die Richtlinie dem weiteren Ziel, die nach harmonisierten Regelungen gespeicherten Daten für die Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stellen. Wie insbesondere in den Erwägungsgründen 7 bis 11 der Richtlinie hervorgehoben wird, ist die Verfügbarkeit dieser elektronischen Kommunikationsdaten für einen bestimmten Zeitraum für diese Zwecke von entscheidender Bedeutung.

32. Zweitens ist dieser Grundrechtseingriff in der Richtlinie selbst bzw. den nationalen Umsetzungsakten gesetzlich vorgesehen und entspricht damit den Anforderungen aus Artikel 52 Absatz 1 Satz 1 der Charta beziehungsweise der ersten Voraussetzung in Artikel 8 Absatz 2 EMRK ("[...] *gesetzlich vorgesehen* [...]").

33. Der Eingriff ist schließlich drittens, wie im Folgenden genauer dargelegt wird, auch verhältnismäßig und steht damit im Einklang mit Artikel 52 Absatz 1 Satz 2 der Charta beziehungsweise mit der zweiten Voraussetzung des Artikels 8 Absatz 2 EMRK ("[...] *in einer demokratischen Gesellschaft notwendig* [...] *für die nationale oder öffentliche Sicherheit* [...]"), weil er zur Erreichung eines legitimen Ziels geeignet ist und das erforderliche Maß nicht überschreitet.

aa) Geeignetheit

34. Das Parlament hält die in der Richtlinie 2006/24/EG festgelegte Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung für eine geeignete Maßnahme, um das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel zu erreichen.

35. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat bei der Wahl seiner Mittel keine offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen. Er war der Auffassung, dass 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*" (Erwägungsgrund 9) und dass "*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" (Erwägungsgrund 11).

36. Diese Einschätzung wurde durch den Bewertungsbericht der Europäischen Kommission über die Richtlinie bestätigt. Aus den Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermittelt haben, geht hervor, "*dass die Vorratsdatenspeicherung zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität einschließlich des Opferschutzes und des Freispruchs von Unschuldigen in Strafverfahren zumindest wertvoll, in manchen Fällen sogar unverzichtbar sei*".[9]

37. Das vorlegende Gericht zieht die Eignung der Richtlinie zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele aber auch deshalb in Zweifel, weil sie ein erhöhtes Risiko für den Missbrauch durch unbefugten Zugriff und weitergehende Nutzung der gespeicherten Daten darstelle. Insbesondere beinhalte dieses Risiko für die betroffenen Personen, "*dass Behörden ihre Daten ermitteln, ihren Inhalt zur Kenntnis nehmen und sich damit über privates Verhalten solcher Personen informieren und diese Daten für andere Zwecke weiterverwenden*".[10]

38. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Richtlinie auf unionsrechtlicher Ebene lediglich die Speicherung und zeitlich befristete Verfügbarkeit der gespeicherten Daten, nicht aber den Zugang zu ihnen und ihre weitere Verwendung regelt. Artikel 4 sieht insoweit lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, "*um sicherzustellen, dass die gemäß dieser Richtlinie auf Vorrat*

---

[9] Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG) vom 18. April 2011, COM(2011)225 endg., Ziffer 5.4. Wie dort weiterhin ausgeführt wird, haben sich auf Vorrat gespeicherte Verkehrsdaten als notwendig für die Kontaktaufnahme zu Zeugen, die andernfalls nicht identifiziert worden wären, sowie den Beweis von bzw. Hinweise auf Mittäterschaft bei Straftaten erwiesen. Einige Mitgliedstaaten haben ferner angegeben, die Verwendung gespeicherter Daten habe dazu beigetragen, verdächtige Personen zu entlasten, ohne auf andere Überwachungsmethoden wie das Abhören von Telefongesprächen und Hausdurchsuchungen, die stärker in die Rechte der Betroffenen eingreifen, zurückgreifen zu müssen. In bestimmten Fällen, in denen forensische Beweise oder Augenzeugen fehlten, bestand die einzige Möglichkeit zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen im Rückgriff auf gespeicherte Daten. Auch wenn sich nicht im einzelnen ermitteln läßt, welche Art von Beweismitteln für Verurteilungen oder Freisprüche ausschlaggebend waren, sind nach dem Bericht gespeicherte Daten wesentlicher Bestandteil der Strafermittlungen und Strafverfolgung in der EU.

[10] Ziffer 4.4 des Vorlagebeschlusses.

gespeicherten Daten nur in bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben werden".

39. Diese innerstaatlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, in denen das Verfahren und die Bedingungen für den Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten festgelegt werden, stellen ihrerseits gegebenenfalls Eingriffe in bestimmte Grundrechte dar, die einer gesonderten Rechtfertigung bedürfen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten beim Erlass dieser Maßnahmen die einschlägigen Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union oder des Völkerrechts, insbesondere der EMRK berücksichtigen müssen.[11] Unterbleibt dies, so sind die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten gegebenenfalls rechtswidrig, ohne dass dies die Verhältnismäßigkeit der Richtlinie 2006/24/EG als solcher in Frage stellt.

bb) Erforderlichkeit

40. Ein milderes Mittel als die in der Richtlinie 2006/24/EG ausgestaltete Vorratsspeicherung mit gleicher Wirksamkeit im Hinblick auf die gesetzgeberischen Ziele ist nicht ersichtlich.

41. Insbesondere ist das Parlament der Auffassung, dass Überwachungsmaßnahmen oder Maßnahmen der Datensicherung („Quick Freeze“), die unter Umständen einen geringeren Grundrechtseingriff mit sich bringen, nicht dieselbe Wirksamkeit wie die Datenspeicherung bei der Starfverfoldung haben, insofern sie bereits die Entdeckung der Straftat oder zumindest die Identifizierung potentieller Täter voraussetzen. Im Gegensatz zur Vorratsdatenspeicherung, bei der auch Daten aus der Vergangenheit verfügbar sind, kann die Datensicherung nicht gewährleisten, dass Beweisspuren vor dem Datum der gerichtlichen Anordnung gesichert, Ermittlungen ohne bekanntes

---

[11] Vgl. Artikel 4 und Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2006/24/EC.

Ziel geführt oder Beweismittel zu Bewegungen, etwa von Geschädigten oder Zeugen einer Straftat, gesammelt werden können.[12]

42. Auch hinsichtlich der Speicherungsfristen hält das Parlament die in der Richtlinie angeordente Mindestdauer von sechs Monaten für erforderlich und aufgrund der Begrenzung auf eine Höchstdauer von zwei Jahren und im Hinblick auf die Dauer von Ermittlungsverfahren im Beriech der organisierten Kriminalität und des Terrorismus auch nicht für übermäßig lang.

cc) Angemessenheit

43. Aus der Sicht des Parlaments greifen schließlich Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG im Hinblick auf die von ihr verfolgten Ziele nicht in unverhältnismäßiger Weise in die Grundrechte auf Kommunikation und den Schutz persönlicher Daten ein. Der Wesensgehalt dieser Grundrechte bleibt unangetastet.

44. Wie bereits dargelegt, versucht die Richtlinie in jeglicher Hinsicht. den Eingriff in Grundrechte möglichst zu beschränken. Dafür sprechen neben dem auf Erhebung und Speicherung der Daten begrenzten Anwendungsbereich, insbesondere das Verbot der Speicherung von Daten, die Aufschluss über den des Inhalt einer Kommunikation geben[13], der begrenzte Katalog von zu speichernden Datenkategorien und ihre Verfügbarkeit ausschließlich zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von als schwer qualifizierten Straftaten.

45. Damit erreicht die Richtlinie letztlich einen angemessenen Ausgleich zwischen den Grundrechten der Betroffenen und dem Interesse am Schutz der öffentlichen Sicherheit.

---

12 Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG) vom 18. April 2011, COM(2011)225 endg., Ziffer 3.3.

13 Artikel 5 Absatz 2 und Erwägungsgrund 13 der Richtlinie 2006/24/EC.

D. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Europäische Parlament ist daher der Auffassung, dass die erste vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten ist:

> Artikel 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG sind gültig.

(gezeichnet) *(gezeichnet)*

A

Bevollmächtigte des Europäischen Parlaments