

01/2014

## Der Fall Vorratsdatenspeicherung

**EuGH, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12 (Digital Rights Ireland u.a.), Urteil des Gerichtshofs vom 8. April 2014**

aufbereitet von **Christopher Kämper**

**Das Wichtigste:** Die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten ist mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens gemäß Art. 7 GRCh und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 GRCh unvereinbar und daher ungültig.

### 1. Vorbemerkungen

Eine „Zeitenwende im europäischen Grundrechtsschutz“ konstatierte *Heribert Prantl* ([Süddeutsche Zeitung online vom 8. April 2014](#)) angesichts des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 8. April 2014, mit dem er die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, für ungültig erklärte. Und in der Tat handelt es sich bei der vorliegenden Entscheidung des Gerichtshofes um einen der bisher seltenen Fälle, in denen der EuGH einen Sekundärrechtsakt nach einer intensiven Grundrechtsprüfung im Ergebnis aufgrund seiner Grundrechtswidrigkeit verwirft. Anknüpfend an die Rechtssache *Schebecke und Eifert* (verb. Rs. C-92/09 u. C-93/09, *M. Pechstein*, Entscheidungen des EuGH, Fall 128) liegt damit eine weitere Entscheidung des EuGH vor, in der er eine gesteigerte Grundrechtssensibilität zeigt und seinen Kritikern, die ihm vorwerfen, in seiner Rechtsprechung den wirtschaftsbezogenen Grundfreiheiten eine zu große Bedeutung beizumessen, entgegentritt. Neben diesem Aspekt ist die große Aufmerksamkeit, die dem Urteil über die juristische Fachöffentlichkeit hinaus zuteilwurde, in besonderem Maße der politischen Brisanz des Streitgegenstandes geschuldet: Mit seiner Entscheidung bewegt sich der Gerichtshof im politisch besonders sensiblen Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit.

Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestand bezogen auf die Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinie insofern eine besondere Situation, als das Bundesverfassungsgericht die in Deutschland zur Vorratsdatenspeicherung getroffenen Regelungen mit Urteil vom 2. März 2010 (BVerfGE 125, 260) für grundrechtswidrig erklärt hatte. Nach dieser Entscheidung ist es bis heute auf politischer Ebene nicht gelungen, eine Einigung hinsichtlich einer Neuregelung zu erzielen. Da seither Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung mithin vollkommen fehlten, verstieß die Bundesrepublik gegen ihre unionsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie.

In der genannten Entscheidung erklärte das BVerfG die vom deutschen Gesetzgeber in Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie getroffenen Regelungen für unvereinbar mit Art. 10 GG. Das BVerfG stellte jedoch auch ausdrücklich fest, dass eine Umsetzung der Richtlinie ohne Verstoß gegen die Grundrechte des Grundgesetzes möglich sei (Rn. 187 des Urteils), sodass es

für seine Entscheidung letztlich nicht auf die Gültigkeit der Richtlinie selbst ankam. Lediglich die in Ausnutzung des Umsetzungsspielraums – und damit nicht zwingend europarechtlich determinierten – durch den deutschen Gesetzgeber getroffenen Regelungen prüfte das BVerfG am Maßstab des Grundgesetzes und erklärte sie für verfassungswidrig. Insofern kam in diesem Verfahren eine Gültigkeitsvorlage zum EuGH nicht in Betracht, da es für das Urteil des BVerfG nicht entscheidungserheblich auf die Gültigkeit der Richtlinie ankam.

Die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie war bereits im Jahr 2009 Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH (Rs. C-301/06). In dem von Irland angestregten Nichtigkeitsklageverfahren beschränkte sich der Vortrag des Klägers jedoch auf die Rüge der fehlenden Rechtsgrundlage und der Gerichtshof betonte ausdrücklich, dass sich die Klage daher „nicht auf eine eventuelle Verletzung der Grundrechte“ beziehe. Die Gelegenheit, sich trotzdem mit der Frage der Grundrechtskonformität der Richtlinie zu befassen und diesen Aspekt *ex officio* aufzugreifen, ließ der Gerichtshof ungenutzt verstreichen. Erst im Rahmen der vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen war die Frage nach der Vereinbarkeit der Richtlinie mit Grundrechten ausdrücklich gestellt und der Gerichtshof konnte einer Beantwortung nicht mehr ausweichen.

Die in Rede stehende Richtlinie sieht in ihrem Art. 3 vor, dass Anbieter und Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze dazu zu verpflichten sind, in Art. 5 der Richtlinie genannte Daten auf Vorrat zu speichern und diese Daten in bestimmten Fällen – die Konkretisierung liegt bei den die Richtlinie umsetzenden Mitgliedstaaten – an die zuständigen nationalen Behörden weiterzugeben. Bei diesen Daten handelt es sich insbesondere um solche Daten, mit denen es möglich ist Datum, Uhrzeit, Dauer und Art einer Nachrichtenübermittlung sowie den Standort mobiler Geräte zu ermitteln. Weiterhin sind Name und Anschrift des Teilnehmers sowie die Rufnummer des anrufenden und angerufenen Anschlusses bzw. die IP-Adresse zu speichern (vgl. zu diesen technischen Aspekten auch die Zusammenfassung in Rn. 26 des Urteils). Eine Speicherung des Inhalts des Kommunikationsvorgangs ist von der Richtlinie hingegen ausdrücklich nicht gefordert, Art. 5 Abs. 2.

### **Einschlägige Grundrechte**

Zur Ermittlung der durch die Verpflichtung zur Speicherung der genannten Daten möglicherweise verletzten Grundrechte nimmt der Gerichtshof zutreffenderweise nicht nur auf die einzelnen zu speichernden Daten Bezug, sondern stellt darüber hinaus eine Folgenbetrachtung an. Denn bereits der Umstand, dass die genannten Daten gespeichert werden, könne Auswirkungen auf das Verhalten der Nutzer der von der Richtlinie erfassten Kommunikationsmittel haben. Mithilfe der gespeicherten Daten sei es möglich, sehr genaue Rückschlüsse auf das private Leben der Nutzer zu ziehen. Aufgrund dieser weitreichenden tatsächlichen Wirkungen der Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung sieht der Gerichtshof zunächst das Recht auf Privatleben aus Art. 7 GRCh als möglicherweise verletzt an. Daneben sei auch das Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 GRCh insofern berührt als die Vorratsspeicherung von Daten eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Vorschrift darstelle.

Ferner nahm der EuGH auch die Eröffnung des Schutzbereiches des Rechts auf Meinungsfreiheit gemäß Art. 11 GRCh an, prüfte dieses Grundrecht sodann jedoch nicht mehr, da er bereits aufgrund der zunächst vorgenommenen Prüfung der Art. 7 und 8 GRCh zum Ergebnis der Ungültigkeit der Richtlinie kam.

### **Eingriff in Art. 7 und 8 GRCh**

Einen Eingriff in das Recht auf Privatleben gemäß Art. 7 GRCh erkennt der Gerichtshof in zweifacher Hinsicht. Bereits die den Betreibern von Kommunikationsnetzen auferlegte Pflicht zur Speicherung der Daten auf Vorrat stellt für sich genommen einen Eingriff dar. In der daran anknüpfenden Möglichkeit nationaler Behörden, auf die gespeicherten Daten zuzugreifen, liegt ein weiterer Eingriff in Art. 7 GRCh. Ein Eingriff in Art. 8 GRCh stellt demgegenüber die Verarbeitung der gespeicherten Daten dar.

### **Rechtfertigung der Eingriffe**

Eingriffe in die durch die GRCh gewährleisteten Grundrechte müssen den Anforderungen des Art. 52 Abs. 1 GRCh entsprechen. Danach muss jede Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein, der Wesensgehalt des jeweiligen Rechtes muss gewahrt bleiben und der Eingriff muss unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einem von der Union anerkannten Gemeinwohlziel oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen.

Die Rechtfertigungsprüfung einleitend fragt der Gerichtshof, ob durch die Eingriffe der Wesensgehalt der jeweiligen Grundrechte angetastet ist. Die Achtung des Wesensgehaltes stellt nach Konzeption des EuGH mithin einen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgelagerten Prüfungspunkt dar. Obwohl der EuGH im Rahmen der Eingriffsprüfung ausdrücklich hervorhebt, dass es sich bei der Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung um einen Eingriff „von großem Ausmaß“ handle, der als „besonders schwerwiegend“ zu charakterisieren sei, verneint er eine Berührung des Wesensgehaltes der betroffenen Grundrechte. Im Hinblick auf das Datenschutzgrundrecht aus Art. 8 GRCh sieht der Gerichtshof den Wesensgehalt insofern als gewahrt an, als die Richtlinie zumindest eine Vorschrift enthält, nach der die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen haben, dass Maßnahmen getroffen werden, die dem Schutz der Daten vor Zerstörung, Änderung oder Verlust dienen. Eine Berührung des Wesensgehaltes des Rechts auf Schutz des Privatlebens gemäß Art. 7 GRCh liege allein deshalb nicht vor, weil eine Kenntnisnahme des Inhalts der Kommunikation nicht stattfindet.

Die sich anschließende Verhältnismäßigkeitsprüfung ist erfreulich klar strukturiert. Nach Identifizierung des Gemeinwohlzieles prüft der Gerichtshof, ob die Regelungen der Richtlinie zur Erreichung des Zieles tatsächlich geeignet sind und sich der Eingriff zur Erreichung dieses Zieles auf das absolut notwendige Maß beschränkt.

Das Gemeinwohlziel der Richtlinie identifiziert der Gerichtshof in der Bekämpfung schwerer Kriminalität und der Wahrung der öffentlichen Sicherheit. Insofern ist hervorzuheben, dass der EuGH zur Ermittlung des Ziels der Richtlinie ausdrücklich auf das „materielle Ziel“ des von ihm zu prüfenden Rechtsaktes abstellt. Die streitgegenständliche Richtlinie war auf den Binnenmarktkompetenztitel des Art. 95 EG (heute Art. 114 AEUV) gestützt, so dass die Richtlinie ihrem Kompetenztitel zufolge die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung zum Ziel hatte und dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen sollte. Hierauf kommt es aber zu Bestimmung des Gemeinwohlzieles im Sinne von Art. 52 Abs. 1 GRCh – so der EuGH – nicht maßgebend an. Vielmehr ist auf die materielle Zielsetzung des Rechtsaktes abzustellen.

Der Gerichtshof kommt letztlich zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung zur Erreichung des Zieles der Bekämpfung schwerer Kriminalität zwar geeignet ist, doch beschränken sich die mit ihr verursachten Eingriffe nicht auf das absolut notwendige Maß:

- Von der durch die Richtlinie statuierten Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung seien schlichtweg sämtliche Personen betroffen, die elektronische Kommunikationsmittel nutzen – vollkommen unabhängig davon, ob es überhaupt Anhaltspunkte dafür gibt, dass sie in irgendeiner Weise mit schweren Straftaten in Verbindung stehen. Vielmehr handelt es sich, wie der EuGH anschaulich darstellt, um einen „Eingriff in die Grundrechte fast der gesamten europäischen Bevölkerung.“
- Ferner fehle es an allein auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität bezogenen Einschränkungen in zeitlicher und örtlicher Hinsicht.
- Darüber hinaus erfordere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Festlegung eines objektiven Kriteriums zur Beschränkung des Zugangs der nationalen Behörden zu den gespeicherten Daten. Den von der Richtlinie als Kriterium genutzten Begriff der „schweren Straftat“, der sich nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates bestimmt, sieht der EuGH als nicht ausreichend an. Ähnliches gelte für die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang nationaler Behörden. Auch insoweit reiche der Verweis der Richtlinie auf die nationalen Verfahrensregelungen nicht aus. Schließlich sei auch die pauschale Festlegung der Dauer der Vorratsdatenspeicherung von mindestens sechs Monaten bis zu höchstens 24 Monaten zu undifferenziert. Der Gerichtshof fordert auch insoweit objektive Kriterien zur Festlegung der Dauer und eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Datenkategorien.
- Des Weiteren bemängelt der Gerichtshof das Fehlen strikter Regelungen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Daten. Die Anbieter bzw. Betreiber müssten dazu verpflichtet werden, unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen ein besonders hohes Schutzniveau zu gewährleisten. Ferner verpflichte die Richtlinie auch nicht zur unwiderruflichen Vernichtung der Daten nach Ablauf der Speicherungsfrist.
- Schließlich geht der Gerichtshof auf die Gewährleistung des Art. 8 Abs. 3 GRCh ein, wonach es der Überwachung durch eine unabhängige Stelle bedarf. Dies stelle einen wesentlichen Bestandteil des Schutzes personenbezogener Daten dar und sei durch die Richtlinie insofern nicht gewährleistet, als sie nicht verbindlich vorschreibe, dass die Daten im Unionsgebiet gespeichert werden.

### Bewertung der Entscheidung und Ausblick

Die Entscheidung des Gerichtshofes ist im Hinblick auf die Intensität und die methodische Klarheit der vorgenommenen Grundrechtsprüfung uneingeschränkt zu begrüßen. Mit diesem Urteil liegt – neben der Rechtssache *Schebeck und Eifert* (verb. Rs. C-92/09 u. C-93/09, *M. Pechstein*, Entscheidungen des EuGH, Fall 128) – nunmehr eine weitere Entscheidung des Gerichtshofes vor, in der er eine geradezu lehrbuchartige, klar strukturierte Grundrechtsprüfung vollzieht.

Entgegen des in der Öffentlichkeit teilweise entstandenen Eindrucks bedeutet das vorliegende Urteil jedoch nicht das endgültige Scheitern aller Pläne für die Einführung einer Vorratsdatenspeicherung aus rechtlichen Gründen. In den Randnummern 154 ff. des Urteils stellt der Gerichtshof vielmehr Parameter auf, denen eine etwaige Neuregelung auf europäischer Ebene zu genügen hätte, um den Vorgaben der europäischen Grundrechtecharta zu entsprechen. Insofern stellt sich jedoch – wie von einigen Autoren im Nachgang der Entscheidung bereits zutreffend angemerkt – die Frage nach der richtigen Kompetenzgrundlage. Die nunmehr für ungültig erklärte Richtlinie war auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt. Dies hatte der Gerichtshof in seinem Urteil von 2009 noch gebilligt, gerade weil sich die Richtlinie überwiegend auf „die Tätigkeiten der Diensteanbieter“ beziehe und der „Zugang zu den Daten“ bzw. „deren Nutzung durch die Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten“ (vgl. Rn. 80 sowie 83 des genannten Urteils) nicht im Vordergrund der Regelung stehe. Das Fehlen solcher Regelungen in der Richtlinie bemängelt der Gerichtshof aber im vorliegenden Urteil ausdrücklich. Inwiefern insoweit andere primärrechtliche Kompetenzgrundlagen in Betracht kommen, erscheint jedenfalls fraglich (vgl. hierzu *M. Wendel*, [Wider die Mär vom Grundrechtsblinden](#)).

Darüber hinaus bleibt es den Mitgliedstaaten jedoch unbenommen aus eigenem Antrieb – also nicht aufgrund unionsrechtlicher Verpflichtungen – Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung zu treffen. Für die Frage, inwiefern die Mitgliedstaaten auch dann die im vorliegenden Urteil des EuGH getroffenen Feststellungen zur Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung beachten müssen, kommt es darauf an, ob sie insofern an die Grundrechte der GRCh gebunden sind. Angesichts der überaus weiten Auslegung des Begriffs „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRCh durch den EuGH (siehe Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson* – *M. Pechstein*,

Entscheidungen des EuGH, Fall 134), erscheint eine solche Bindung jedenfalls nicht ausgeschlossen. Auf Unionsebene bestehen insbesondere mit der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr sowie der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation Regelungen, die ersichtlich Berührungspunkte mit nationalen Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung haben. Im Sinne der Åkerberg-Rechtsprechung des EuGH könnte dies bereits ausreichen, um die Eröffnung des Anwendungsbereiches der Grundrechtecharta auf diese mitgliedstaatlichen Maßnahmen zu eröffnen.

Zitiervorschlag: *Kämper*, DeLuxe 2014, Vorratsdatenspeicherung  
<http://www.rewi.europa-uni.de/deluxe>

## 2. Vertiefende Lesehinweise

- **T. Giegerich**, Spät kommt Ihr, doch Ihr kommt: Warum wird die Grundrechtskonformität der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie erst nach acht Jahren geklärt?, ZEuS 2014, S. 3.
- **S. Rößner**, Der EuGH auf Karlsruher Pfaden, Legal Tribune Online, abrufbar unter: [www.lto.de/persistent/a\\_id/11599/](http://www.lto.de/persistent/a_id/11599/)
- **L. J. Wagner**, Willkommen in der Grundrechtsunion!, abrufbar unter: [www.juwiss.de/willkommen-in-der-grundrechtsunion/](http://www.juwiss.de/willkommen-in-der-grundrechtsunion/)
- **M. Wendel**, Wider die Mär vom Grundrechtsblinden: Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung, abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de/de/wider-die-maer-vom-grundrechtsblinden-der-eugh-und-die-vorratsdatenspeicherung>

### 3. Sachverhalt

Dem Verfahren liegen zwei Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte zugrunde: Die Digital Rights Ireland Ltd. erhob vor dem irischen High Court als Eigentümerin eines Mobiltelefons Klage und begehrte die Feststellung der Ungültigkeit der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie 2006/24/EG sowie einiger nationaler Umsetzungsmaßnahmen. Der High Court legte dem EuGH u. a. die Frage nach der Gültigkeit der genannten Richtlinie im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Art. 7, 8, 11 und 41 GRCh vor.

Das zweite Vorabentscheidungsverfahren wurde durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof initiiert. In diesem Verfahren begehrten die Landesregierung Kärnten sowie 11130 weitere Antragsteller die Nichtigerklärung der österreichischen Maßnahmen zur Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie. Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof legte dem EuGH u. a. die Frage der Gültigkeit der maßgebenden Bestimmungen der Richtlinie vor.

### 4. Aus den Entscheidungsgründen

*Zur Relevanz der Art. 7, 8 und 11 der Charta für die Frage der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24*

[...]

25 Die in Art. 3 der Richtlinie 2006/24 vorgesehene Pflicht der Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder der Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes, die in Art. 5 der Richtlinie aufgezählten Daten auf Vorrat zu speichern, um sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich zu machen, wirft Fragen hinsichtlich des in Art. 7 der Charta verankerten Schutzes sowohl des Privatlebens als auch der Kommunikation, hinsichtlich des von Art. 8 der Charta erfassten Schutzes personenbezogener Daten und hinsichtlich der durch Art. 11 der Charta gewährleisteten Freiheit der Meinungsäußerung auf.

26 Hierzu ist festzustellen, dass es sich bei den Daten, die von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes nach den Art. 3 und 5 der Richtlinie 2006/24 auf Vorrat zu speichern sind, u. a. um die zur Rückverfolgung und Identifizierung der Quelle und des Adressaten einer Nachricht sowie zur Bestimmung von Datum, Uhrzeit, Dauer und Art einer Nachrichtenübermittlung, der Endeinrichtung von Benutzern und des Standorts mobiler Geräte benötigten Daten handelt, zu denen Name und Anschrift des Teilnehmers oder registrierten Benutzers, die Rufnummer des anrufenden Anschlusses und des angerufenen Anschlusses sowie bei Internetdiensten eine IP-Adresse gehören. Aus diesen Daten geht insbesondere hervor, mit welcher Person ein Teilnehmer oder registrierter Benutzer auf welchem Weg kommuniziert hat, wie lange die Kommunikation gedauert hat und von welchem Ort aus sie stattfand. Ferner ist ihnen zu entnehmen, wie häufig der Teilnehmer oder registrierte Benutzer während eines bestimmten Zeitraums mit bestimmten Personen kommuniziert hat.

27 Aus der Gesamtheit dieser Daten können sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, gezogen werden, etwa auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte, tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren.

28 Unter solchen Umständen ist es – auch wenn die Richtlinie 2006/24, wie sich aus ihren Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 ergibt, keine Vorratsspeicherung des Inhalts einer Nachricht und der mit Hilfe eines elektronischen Kommunikationsnetzes abgerufenen Informationen gestattet – nicht ausgeschlossen, dass die Vorratsspeicherung der fraglichen Daten Auswirkungen auf die Nutzung der von dieser Richtlinie erfassten Kommunikationsmittel durch die Teilnehmer oder registrierten Benutzer und infolgedessen auf deren Ausübung der durch Art. 11 der Charta gewährleisteten Freiheit der Meinungsäußerung hat.

29 Die in der Richtlinie 2006/24 vorgesehene Vorratsspeicherung der Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich zu machen, betrifft unmittelbar und speziell das Privatleben und damit die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte. Eine solche

Vorratsspeicherung der Daten fällt zudem unter Art. 8 der Charta, weil sie eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne dieses Artikels darstellt und deshalb zwangsläufig die ihm zu entnehmenden Erfordernisse des Datenschutzes erfüllen muss (Urteil Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 47).

30 Zwar werfen die Vorabentscheidungsersuchen in den vorliegenden Rechtssachen insbesondere die grundsätzliche Frage auf, ob die Daten der Teilnehmer und der registrierten Benutzer im Hinblick auf Art. 7 der Charta auf Vorrat gespeichert werden dürfen, doch betreffen sie auch die Frage, ob die Richtlinie 2006/24 den in Art. 8 der Charta aufgestellten Erfordernissen des Schutzes personenbezogener Daten genügt.

[...]

*Zum Vorliegen eines Eingriffs in die Rechte, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind*

[...]

33 Für die Feststellung des Vorliegens eines Eingriffs in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben sensiblen Charakter haben oder ob die Betroffenen durch den Eingriff Nachteile erlitten haben könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 75).

34 Daraus folgt, dass die den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste und den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes durch die Art. 3 und 6 der Richtlinie 2006/24 auferlegte Pflicht, die in Art. 5 dieser Richtlinie aufgeführten Daten über das Privatleben einer Person und ihre Kommunikationsvorgänge während eines bestimmten Zeitraums auf Vorrat zu speichern, als solche einen Eingriff in die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte darstellt.

35 Zudem stellt der Zugang der zuständigen nationalen Behörde zu den Daten einen zusätzlichen Eingriff in dieses Grundrecht dar (vgl., zu Art. 8

EMRK, Urteile des EGMR Leander/Schweden vom 26. März 1987, Serie A, Nr. 116, § 48, Rotaru/Rumänien [GK], Nr. 28341/95, § 46, Rep. 2000-V, sowie Weber und Saravia/Deutschland (Entsch.), Nr. 54934/00, § 79, Rep. 2006-XI). Auch die Art. 4 und 8 der Richtlinie 2006/24, die Regeln für den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten aufstellen, greifen daher in die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte ein.

36 Desgleichen greift die Richtlinie 2006/24 in das durch Art. 8 der Charta garantierte Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten ein, da sie eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorsieht.

37 Der mit der Richtlinie 2006/24 verbundene Eingriff in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte ist, wie auch der Generalanwalt insbesondere in den Nrn. 77 und 80 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, von großem Ausmaß und als besonders schwerwiegend anzusehen. Außerdem ist der Umstand, dass die Vorratsspeicherung der Daten und ihre spätere Nutzung vorgenommen werden, ohne dass der Teilnehmer oder der registrierte Benutzer darüber informiert wird, geeignet, bei den Betroffenen – wie der Generalanwalt in den Nrn. 52 und 72 seiner Schlussanträge ausgeführt hat – das Gefühl zu erzeugen, dass ihr Privatleben Gegenstand einer ständigen Überwachung ist.

*Zur Rechtfertigung des Eingriffs in die durch Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte*

38 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten 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.

39 Zum Wesensgehalt des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens und der übrigen in Art. 7 der Charta verankerten Rechte ist festzustellen, dass die nach der Richtlinie 2006/24 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zwar einen besonders schwerwiegenden Eingriff in diese Rechte darstellt, doch

nicht geeignet ist, ihren Wesensgehalt anzutasten, da die Richtlinie, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 2 ergibt, die Kenntnisnahme des Inhalts elektronischer Kommunikation als solchen nicht gestattet.

40 Die Vorratsspeicherung ist auch nicht geeignet, den Wesensgehalt des in Art. 8 der Charta verankerten Grundrechts auf den Schutz personenbezogener Daten anzutasten, weil die Richtlinie 2006/24 in ihrem Art. 7 eine Vorschrift zum Datenschutz und zur Datensicherheit enthält, nach der Anbieter von öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten bzw. Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes, unbeschadet der zur Umsetzung der Richtlinien 95/46 und 2002/58 erlassenen Vorschriften, bestimmte Grundsätze des Datenschutzes und der Datensicherheit einhalten müssen. Nach diesen Grundsätzen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass geeignete technische und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, um die Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung sowie zufälligen Verlust oder zufällige Änderung zu schützen.

41 Zu der Frage, ob der fragliche Eingriff einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspricht, ist festzustellen, dass mit der Richtlinie 2006/24 zwar die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten der genannten Anbieter oder Betreiber im Bereich der Vorratsspeicherung bestimmter von ihnen erzeugter oder verarbeiteter Daten harmonisiert werden sollen, doch besteht das materielle Ziel dieser Richtlinie, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 ergibt, darin, die Verfügbarkeit der Daten zwecks Ermittlung, Feststellung und Verfolgung schwerer Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, sicherzustellen. Materielles Ziel der Richtlinie ist es demnach, zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und somit letztlich zur öffentlichen Sicherheit beizutragen.

42 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Union dar (vgl. in diesem Sinne Urteile Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 363, sowie Al-Aqsa/Rat, C-539/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 130). Das gleiche gilt für die Bekämpfung schwerer Kriminalität zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (vgl. in diesem Sinne Urteil Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 46 und 47). Im Übrigen ist

insoweit festzustellen, dass nach Art. 6 der Charta jeder Mensch nicht nur das Recht auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit hat.

[...]

44 Somit ist festzustellen, dass die durch die Richtlinie 2006/24 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich machen zu können, eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung darstellt.

45 Unter diesen Umständen ist die Verhältnismäßigkeit des festgestellten Eingriffs zu prüfen.

46 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 45, Volker und Markus Schecke und Eifert, EU:C:2010:662, Rn. 74, Nelson u. a., C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 71, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 50, und Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 29).

47 Was die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung dieser Voraussetzungen anbelangt, kann, da Grundrechtseingriffe in Rede stehen, der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers anhand einer Reihe von Gesichtspunkten eingeschränkt sein; zu ihnen gehören u. a. der betroffene Bereich, des Wesens des fraglichen durch die Charta gewährleisteten Rechts, Art und Schwere des Eingriffs sowie dessen Zweck (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteil des EGMR S und Marper/Vereinigtes Königreich [GK], Nrn. 30562/04 und 30566/04, § 102, Rep. 2008-V).

48 Im vorliegenden Fall ist angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und des Ausmaßes und der Schwere des mit der Richtlinie 2006/24 verbundenen Eingriffs in dieses Recht der Gestaltungsspielraum des

Unionsgesetzgebers eingeschränkt, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt.

49 Zu der Frage, ob die Vorratsspeicherung der Daten zur Erreichung des mit der Richtlinie 2006/24 verfolgten Ziels geeignet ist, ist festzustellen, dass angesichts der wachsenden Bedeutung elektronischer Kommunikationsmittel die nach dieser Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Daten den für die Strafverfolgung zuständigen nationalen Behörden zusätzliche Möglichkeiten zur Aufklärung schwerer Straftaten bieten und insoweit daher ein nützliches Mittel für strafrechtliche Ermittlungen darstellen. Die Vorratsspeicherung solcher Daten kann somit als zur Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels geeignet angesehen werden.

[...]

51 Zur Erforderlichkeit der durch die Richtlinie 2006/24 vorgeschriebenen Vorratsspeicherung der Daten ist festzustellen, dass zwar die Bekämpfung schwerer Kriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, von größter Bedeutung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ist und dass ihre Wirksamkeit in hohem Maß von der Nutzung moderner Ermittlungstechniken abhängen kann. Eine solche dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung kann jedoch, so grundlegend sie auch sein mag, für sich genommen die Erforderlichkeit einer Speicherungsmaßnahme – wie sie die Richtlinie 2006/24 vorsieht – für die Kriminalitätsbekämpfung nicht rechtfertigen.

52 Der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens verlangt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs jedenfalls, dass sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das absolut Notwendige beschränken müssen (Urteil IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz personenbezogener Daten, zu dem Art. 8 Abs. 1 der Charta ausdrücklich verpflichtet, für das in ihrem Art 7 verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens von besonderer Bedeutung ist.

54 Daher muss die fragliche Unionsregelung klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung ermöglichen (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteile des EGMR Liberty u. a./Vereinigtes Königreich vom 1. Juli 2008, Nr. 582437/00, §§ 62 und 63, Rotaru/Rumänien, §§ 57 bis 59, sowie S und Marper/Vereinigtes Königreich, § 99).

55 Das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten, wie in der Richtlinie 2006/24 vorgesehen, automatisch verarbeitet werden und eine erhebliche Gefahr des unberechtigten Zugangs zu diesen Daten besteht (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteil des EGMR S und Marper/Vereinigtes Königreich, § 103, sowie M. K./Frankreich vom 18. April 2013, Nr. 19522/09, § 35).

56 Zu der Frage, ob der mit der Richtlinie 2006/24 verbundene Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt ist, ist festzustellen, dass nach Art. 3 dieser Richtlinie in Verbindung mit ihrem Art. 5 Abs. 1 alle Verkehrsdaten betreffend Telefonfestnetz, Mobilfunk, Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie auf Vorrat zu speichern sind. Sie gilt somit für alle elektronischen Kommunikationsmittel, deren Nutzung stark verbreitet und im täglichen Leben jedes Einzelnen von wachsender Bedeutung ist. Außerdem erfasst die Richtlinie nach ihrem Art. 3 alle Teilnehmer und registrierten Benutzer. Sie führt daher zu einem Eingriff in die Grundrechte fast der gesamten europäischen Bevölkerung.

57 Hierzu ist erstens festzustellen, dass sich die Richtlinie 2006/24 generell auf alle Personen und alle elektronischen Kommunikationsmittel sowie auf sämtliche Verkehrsdaten erstreckt, ohne irgendeine Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme anhand des Ziels der Bekämpfung schwerer Straftaten vorzusehen.

58 Die Richtlinie 2006/24 betrifft nämlich zum einen in umfassender Weise alle Personen, die elektronische Kommunikationsmittel nutzen, ohne dass sich



jedoch die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert werden, auch nur mittelbar in einer Lage befinden, die Anlass zur Strafverfolgung geben könnte. Sie gilt also auch für Personen, bei denen keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, dass ihr Verhalten in einem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen könnte. Zudem sieht sie keinerlei Ausnahme vor, so dass sie auch für Personen gilt, deren Kommunikationsvorgänge nach nationalen Rechtsvorschriften dem Berufsgeheimnis unterliegen.

59 Zum anderen soll die Richtlinie zwar zur Bekämpfung schwerer Kriminalität beitragen, verlangt aber keinen Zusammenhang zwischen den Daten, deren Vorratsspeicherung vorgesehen ist, und einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit; insbesondere beschränkt sie die Vorratsspeicherung weder auf die Daten eines bestimmten Zeitraums und/oder eines bestimmten geografischen Gebiets und/oder eines bestimmten Personenkreises, der in irgendeiner Weise in eine schwere Straftat verwickelt sein könnte, noch auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftat beitragen könnten.

60 Zweitens kommt zu diesem generellen Fehlen von Einschränkungen hinzu, dass die Richtlinie 2006/24 kein objektives Kriterium vorsieht, das es ermöglicht, den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren späterer Nutzung zwecks Verhütung, Feststellung oder strafrechtlicher Verfolgung auf Straftaten zu beschränken, die im Hinblick auf das Ausmaß und die Schwere des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte als hinreichend schwer angesehen werden können, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen. Die Richtlinie 2006/24 nimmt im Gegenteil in ihrem Art. 1 Abs. 1 lediglich allgemein auf die von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmten schweren Straftaten Bezug.

61 Überdies enthält die Richtlinie 2006/24 keine materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung. Art. 4 der Richtlinie, der den Zugang dieser Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten regelt, bestimmt nicht ausdrücklich, dass der Zugang zu diesen Daten und deren spätere Nutzung strikt auf Zwecke der Verhütung und Feststellung genau abgegrenzter schwerer Straftaten oder der sie betreffenden

Strafverfolgung zu beschränken sind, sondern sieht lediglich vor, dass jeder Mitgliedstaat das Verfahren und die Bedingungen festlegt, die für den Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten gemäß den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind.

62 Insbesondere sieht die Richtlinie 2006/24 kein objektives Kriterium vor das es erlaubt, die Zahl der Personen, die zum Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten und zu deren späterer Nutzung befugt sind, auf das angesichts des verfolgten Ziels absolut Notwendige zu beschränken. Vor allem unterliegt der Zugang der zuständigen nationalen Behörde zu den auf Vorrat gespeicherten Daten keiner vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle, deren Entscheidung den Zugang zu den Daten und ihre Nutzung auf das zur Erreichung des verfolgten Ziels absolut Notwendige beschränken soll und im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag der genannten Behörden im Rahmen von Verfahren zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten ergeht. Auch sieht die Richtlinie keine präzise Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, solche Beschränkungen zu schaffen.

63 Drittens schreibt die Richtlinie 2006/24 hinsichtlich der Dauer der Vorratsspeicherung in ihrem Art. 6 vor, dass die Daten für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten auf Vorrat zu speichern sind, ohne dass eine Unterscheidung zwischen den in Art. 5 der Richtlinie genannten Datenkategorien nach Maßgabe ihres etwaigen Nutzens für das verfolgte Ziel oder anhand der betroffenen Personen getroffen wird.

64 Die Speicherungsfrist liegt zudem zwischen mindestens sechs Monaten und höchstens 24 Monaten, ohne dass ihre Festlegung auf objektiven Kriterien beruhen muss, die gewährleisten, dass sie auf das absolut Notwendige beschränkt wird.

65 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Richtlinie 2006/24 keine klaren und präzisen Regeln zur Tragweite des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte vorsieht. Somit ist festzustellen, dass die Richtlinie einen Eingriff in diese Grundrechte beinhaltet, der in der Rechtsordnung der Union von großem Ausmaß und von besonderer Schwere ist, ohne dass sie Bestimmungen enthielte, die zu gewährleisten vermögen, dass sich der Eingriff tatsächlich auf das absolute Notwendige beschränke.

66 Darüber hinaus ist in Bezug auf die Regeln zur Sicherheit und dem Schutz der von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Vorrat gespeicherten Daten festzustellen, dass die Richtlinie 2006/24 keine hinreichenden, den Anforderungen von Art. 8 der Charta entsprechenden Garantien dafür bietet, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten wirksam vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu ihnen und jeder unberechtigten Nutzung geschützt sind. Erstens sieht Art. 7 der Richtlinie 2006/24 keine speziellen Regeln vor, die der großen nach Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Datenmenge, dem sensiblen Charakter dieser Daten und der Gefahr eines unberechtigten Zugangs zu ihnen angepasst sind. Derartige Regeln müsste namentlich klare und strikte Vorkehrungen für den Schutz und die Sicherheit der fraglichen Daten treffen, damit deren Unversehrtheit und Vertraulichkeit in vollem Umfang gewährleistet sind. Auch sieht die Richtlinie keine präzise Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, solche Regeln zu schaffen.

67 Art. 7 der Richtlinie 2006/24 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 und Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46 gewährleistet nicht, dass die genannten Anbieter oder Betreiber durch technische und organisatorische Maßnahmen für ein besonders hohes Schutz- und Sicherheitsniveau sorgen, sondern gestattet es ihnen u. a., bei der Bestimmung des von ihnen angewandten Sicherheitsniveaus wirtschaftliche Erwägungen hinsichtlich der Kosten für die Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen zu berücksichtigen. Vor allem gewährleistet die Richtlinie 2006/24 nicht, dass die Daten nach Ablauf ihrer Speicherungsfrist unwiderruflich vernichtet werden.

68 Zweitens schreibt die Richtlinie nicht vor, dass die fraglichen Daten im Unionsgebiet auf Vorrat gespeichert werden, so dass es nicht als vollumfänglich gewährleistet angesehen werden kann, dass die Einhaltung der in beiden vorstehenden Randnummern angesprochenen Erfordernisse des Datenschutzes und der Datensicherheit, wie in Art. 8 Abs. 3 der Charta ausdrücklich gefordert, durch eine unabhängige Stelle überwacht wird. Eine solche Überwachung auf der Grundlage des Unionsrechts ist aber ein wesentlicher Bestandteil der Wahrung des Schutzes der Betroffenen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, C-614/10, EU:C:2012:631, Rn. 37).

69 Aus der Gesamtheit der vorstehenden Erwägungen ist zu schließen, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2006/24 die Grenzen überschritten hat, die er zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta einhalten musste.

70 Unter diesen Umständen ist die Vereinbarkeit der Richtlinie 2006/24 mit Art. 11 der Charta nicht zu prüfen.

71 Infolgedessen ist auf die zweite Frage, Buchst. b bis d, in der Rechtssache C-239/12 und auf die erste Frage in der Rechtssache C-594/12 zu antworten, dass die Richtlinie 2006/24 ungültig ist.