



Brüssel, den 27. Mai 2019
(OR. en)

9663/19

JAI 574
COPEN 232
DAPIX 194
ENFOPOL 269
CYBER 179
EUROJUST 105
DATAPROTECT 153
TELECOM 238

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	8621/19
Betr.:	Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über die Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung – Annahme

1. Angesichts der Ergebnisse des Reflexionsprozesses, die im Bericht des österreichischen Ratsvorsitzes auf der Tagung des Rates im Dezember 2018 dargelegt wurden, und im Anschluss an die Aufforderung der Justizministerinnen und -minister auf dieser Tagung, weitere Maßnahmen zu ergreifen, hat der Vorsitz eine Übersicht über die wichtigsten politischen Botschaften im Bereich der Vorratsdatenspeicherung erstellt, die als Grundlage für die Ausarbeitung der Schlussfolgerungen zu diesem Thema diente (siehe Anlage).
2. Der Textentwurf des Rates wurde auf technischer Ebene in der Sitzung der Gruppe "Informationsaustausch und Datenschutz – Vorratsdatenspeicherung" vom 8. Mai erörtert und fertiggestellt und am 22. Mai 2019 vom AStV gebilligt.
3. Die Beratungen haben gezeigt, dass bei den Delegationen ein starker politischer Wille besteht, weiter auf eine Lösung für die Herausforderungen hinzuarbeiten, die sich aus dem Fehlen einer Regelung zur Vorratsdatenspeicherung auf EU-Ebene ergeben.
4. Daher wird der Rat ersucht, den Wortlaut dieser Schlussfolgerungen anzunehmen.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION ÜBER DIE
VORRATSDATENSPEICHERUNG ZUM ZWECKE DER
KRIMINALITÄTSBEKÄMPFUNG**

Einleitung

1. Von Telekommunikationsbetreibern und -diensteanbietern stammende Daten sind sehr wichtig, um Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden und sonstigen zuständigen Behörden im digitalen Zeitalter eine erfolgreiche Ermittlung und Verfolgung krimineller Aktivitäten, wie beispielsweise Terrorismus oder Cyberkriminalität, zu ermöglichen.
2. Es kann sein, dass die von Telekommunikationsbetreibern und -diensteanbietern zu Geschäftszwecken gespeicherten Daten für die Zwecke der Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden und sonstigen zuständigen Behörden nicht ausreichend sind, um zu gewährleisten, dass diesen Behörden alle Informationen zur Verfügung stehen, die für eine wirksame Durchführung von Ermittlungen erforderlich sind. Die Geschäftszwecke dieser Anbieter sind tatsächlich keine Garantie dafür, dass eine Vorratsdatenspeicherung erfolgt; und selbst wenn Daten gespeichert werden, ist die Speicherdauer nicht vorhersehbar.
3. Die Kriminalitätsbekämpfung ist ein Ziel von allgemeinem Interesse; sie dient dazu, die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten und die Sicherheit der Menschen zu gewährleisten, was eine Voraussetzung für den Schutz der Grundrechte ist. Es ist daher angezeigt, angemessene, notwendige und transparente Verpflichtungen zur Vorratsdatenspeicherung für Telekommunikationsbetreiber und -diensteanbieter festzulegen, um den operativen Anforderungen der Strafverfolgung zu genügen. Durch solche Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung muss ein ausreichender Schutz der in der Charta verankerten Grundrechte sichergestellt werden, insbesondere der Schutz des Rechts auf Privatsphäre, des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten, des Rechts auf Nichtdiskriminierung und des Rechts auf die Unschuldsvermutung.
4. In den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden "Gerichtshof") in den Rechtssachen *Digital Rights Ireland*¹ und *Tele 2*² werden die Kriterien für eine rechtmäßige Vorratsspeicherung von Daten und den Zugang zu diesen Daten festgelegt, diesen Urteilen kommt daher grundlegende Bedeutung zu. Es sei darauf hingewiesen, dass die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs in den beiden Rechtssachen lediglich für Verkehrs- und Standortdaten, nicht jedoch für Teilnehmerdaten gelten³.

¹ Rechtssache C-293/12.

² Rechtssache C-203/15.

³ Dok. 14319/18.

5. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. Juni 2017 wird hervorgehoben, wie wichtig es für eine wirksame Bekämpfung von schwerer Kriminalität einschließlich Terrorismus ist, die Verfügbarkeit von Daten sicherzustellen⁴. Es ist anzumerken, dass es in grenzüberschreitenden Fällen aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Vorratsdatenspeicherung zu Einschränkungen bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden kommen kann. In diesem Sinne werden in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Oktober 2018 Maßnahmen zur Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und von Europol mit angemessenen Ressourcen, unter anderem durch die Bündelung von Ausrüstung, verstärkte Partnerschaften mit dem Privatsektor, die Zusammenarbeit aller Beteiligten und einen besseren Datenzugang, gefordert, damit sie neuen Herausforderungen aufgrund von technologischen Entwicklungen und der sich wandelnden Sicherheitsbedrohungslage entgegenzutreten können⁵.
6. Im April 2017 wurde ein Reflexionsprozess zum Thema Vorratsdatenspeicherung zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung eingeleitet. Die Ergebnisse dieses Prozesses werden für die Mitgliedstaaten hilfreich sein, wenn sie die Anforderungen, die sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, analysieren und ausloten, welche Optionen bestehen, um die Verfügbarkeit der für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung erforderlichen Daten in Anbetracht dieser Rechtsprechung sicherzustellen, die sich weiterentwickelt, da seit dem Urteil in der Rechtssache *Tele 2* neue Rechtssachen vor dem Gerichtshof anhängig sind. Zu den wichtigen Ergebnissen des Reflexionsprozesses gehören unter anderem:
- der Vermerk, mit dem der Rat im Dezember 2017 über den Sachstand informiert wurde⁶,
 - die Zusammenstellung der Informationen der Mitgliedstaaten zur Verwendung von auf Vorrat gespeicherten Daten bei strafrechtlichen Ermittlungen⁷,
 - die Ergebnisse der von Europol veranstalteten Workshops auf Expertenebene zur Vorratsspeicherung von Daten⁸.
7. Der Rat nahm auf seiner Tagung vom 6./7. Dezember 2018 Kenntnis vom Stand des Reflexionsprozesses, was auch einige Punkte zur grundsätzlichen Ausrichtung der künftigen Arbeit einschloss⁹. In dem anschließenden Gedankenaustausch ersuchten mehrere Ministerinnen und Minister die Kommission, vor dem Hintergrund der Entwicklungen in der nationalen und in der EU-Rechtsprechung eine umfassende Studie über mögliche Lösungen für die Vorratsspeicherung von Daten, einschließlich einer Gesetzgebungsinitiative, durchzuführen.

⁴ Dok. EUCO 8/17.

⁵ Dok. EUCO 13/18.

⁶ Dok. 14480/1/17 REV 1.

⁷ Dok. WK 5296/17 REV 1.

⁸ Dok. WK 5900/2018 INIT.

⁹ Dok. 14319/18.

8. Die einschlägige Rechtsprechung auf nationaler und auf EU-Ebene muss daher aufmerksam verfolgt werden; dies gilt insbesondere für die jüngsten an den Gerichtshof gerichteten Vorabentscheidungsersuchen des *Investigatory Powers Tribunal* (Vereinigtes Königreich)¹⁰, der *Cour constitutionnelle* (Belgien)¹¹, des *Conseil d'État* (Frankreich)¹² und des Obersten Gerichts Estlands¹³.
9. In dem Bericht des Sonderausschusses Terrorismus des Europäischen Parlaments ist festgehalten, dass im Laufe der Arbeit des Ausschusses ein immer wieder angesprochener Punkt war, dass angemessene Regelungen für die Datenspeicherung erforderlich sind. Nach Auffassung der Berichterstatte(r)innen ist eine EU-Regelung zur Datenspeicherung nötig, die im Einklang mit den Anforderungen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht, wobei zugleich die Bedürfnisse der zuständigen Behörden und die Besonderheiten des Bereichs Terrorismusbekämpfung zu berücksichtigen sind.

¹⁰ Rechtssache C-623/17. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft den Anwendungsbereich des Unionsrechts in Bezug auf auf nationaler Ebene ergriffene Maßnahmen zum Schutz der nationalen Sicherheit.

¹¹ Rechtssache C-520/18. In dem vom belgischen Verfassungsgericht gestellten Vorabentscheidungsersuchen geht es um die Frage, ob eine allgemeine Regelung zur Vorratsdatenspeicherung gerechtfertigt wäre, wenn i) ein umfassenderer Zweck als die Bekämpfung schwerer Kriminalität (etwa die Bekämpfung anderer Formen der Kriminalität oder die Sicherstellung der nationalen Sicherheit und die Landesverteidigung) vorläge, oder es ii) um die Erfüllung positiver Verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 und 8 der EU-Grundrechtecharta (Verbot von Folter bzw. Schutz personenbezogener Daten) ginge.

¹² Rechtssache C-511/18. Eines der Vorabentscheidungsersuchen des französischen *Conseil d'État* betrifft den Rechtsrahmen für die Vorratspeicherung von Daten bei strafrechtlichen Ermittlungen, wobei der *Conseil d'État* eine ähnliche Frage stellt wie das belgische Verfassungsgericht, nämlich ob eine generelle Vorratsdatenspeicherung in Anbetracht des Rechts auf Sicherheit zu rechtfertigen wäre. Die Rechtssache C-512/18 betrifft den Rechtsrahmen für die Vorratspeicherung von Daten durch Geheimdienste. Hier richtet der *Conseil d'État* eine ähnliche Frage wie in dem Vorabentscheidungsersuchen des Vereinigten Königreichs (Rechtssache C-623/17) an den Gerichtshof, nämlich ob die Regelung zur Vorratsdatenspeicherung angesichts der bestehenden terroristischen Bedrohung gerechtfertigt ist.

¹³ Die Rechtssache C-746/18 betrifft den Zugang zu auf Vorrat gespeicherten Daten.

10. Es sei darauf hingewiesen, dass die geltende Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation¹⁴, der reformierte Rechtsrahmen der Europäischen Union, insbesondere die Datenschutz-Grundverordnung¹⁵ und die Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung¹⁶, sowie die laufenden Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag für eine neue Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation¹⁷ für die Zwecke der Vorratsdatenspeicherung von besonderer Bedeutung sind.

Überlegungen des Rates

1. Die Vorratsdatenspeicherung ist für Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden und sonstige zuständige Behörden ein wesentliches Instrument, um schwere Kriminalität im Sinne des nationalen Rechts, einschließlich Terrorismus und Cyberkriminalität, wirksam ermitteln und verfolgen zu können.
2. Der Einsatz der Vorratsdatenspeicherung und ähnlicher Ermittlungsmaßnahmen sollte sich am Schutz der in der Charta verankerten Grundrechte und Grundfreiheiten sowie an den Grundsätzen der Zweckbeschränkung, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit ausrichten.
3. Bei Gesetzgebungsreformen auf nationaler oder europäischer Ebene, einschließlich der künftigen Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation, sollte die rechtliche Möglichkeit gewahrt werden, für die Vorratsdatenspeicherung auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene Regelungen vorzusehen, die künftige Entwicklungen berücksichtigen und mit den Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Auslegung durch den Gerichtshof in Einklang stehen.

¹⁴ Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), geändert durch die Richtlinie 2009/136/EG vom 25. November 2009.

¹⁵ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

¹⁶ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

¹⁷ 2017/0003(COD).

Schlussfolgerungen

1. Die Beratungen in der Gruppe der Freunde des Vorsitzes "Informationsaustausch und Datenschutz" (Vorratsdatenspeicherung) sollten fortgesetzt werden.
2. Die Kommission
 - wird ersucht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Informationen über den Bedarf der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Zugriff auf Daten zu erheben, die für die wirksame Bekämpfung von Kriminalität, einschließlich Terrorismus, unbedingt notwendig sind,
 - wird ersucht, ergänzend zu den Beratungen der Gruppe der Freunde des Vorsitzes "Informationsaustausch und Datenschutz" zunächst gezielte Konsultationen mit den einschlägigen Interessenträgern durchzuführen und die Gruppe regelmäßig über die neuesten Ergebnisse dieser Konsultationen zu unterrichten,
 - wird aufgefordert, im Anschluss daran im Einklang mit Artikel 241 AEUV eine umfassende Studie zu möglichen Lösungen für die Vorratsdatenspeicherung durchzuführen und dabei die Konsultationen zu berücksichtigen und auch die Möglichkeit einer künftigen Gesetzgebungsinitiative zu prüfen. Neben den Ergebnissen der Konsultationen sollte die Studie ferner Folgendes berücksichtigen:
 - die sich weiterentwickelnde Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und der nationalen Gerichte, die für die Vorratsdatenspeicherung relevant ist, und
 - das Ergebnis des Prozesses der gemeinsamen Reflexion im Rat¹⁸,

¹⁸ Siehe hierzu insbesondere die Vermerke des Vorsitzes (Dokument 14480/1/17 REV 1 und 14319/18).

- wird ersucht, in der Studie unter anderem die Konzepte der generellen, der gezielten und der beschränkten Vorratsdatenspeicherung (Eingriffsstufe 1) und das Konzept des gezielten Zugangs zu den auf Vorrat gespeicherten Daten (Eingriffsstufe 2) eingehender zu bewerten sowie zu sondieren, inwiefern die kumulative Wirkung starker Garantien und möglicher Einschränkungen auf beiden Eingriffsstufen dazu beitragen könnte, insgesamt die Auswirkungen der Vorratsspeicherung von Daten zum Schutz der in der Charta verankerten Grundrechte abzuschwächen und gleichzeitig die Wirksamkeit der Ermittlungen zu gewährleisten, insbesondere, wenn sichergestellt ist, dass für bestimmte Ermittlungen nur Zugang zu bestimmten Daten gewährt würde,
- wird aufgefordert, zum Ende des Jahres 2019 über den Stand ihrer Arbeit zur Vorratsdatenspeicherung zu berichten.
