

Brüssel, den 3. Oktober 2025
(OR. en)

13029/25

COPEN 272
CYBER 252
ENFOPOL 330
JAI 1275
DATAPROTECT 222
COSI 163
IXIM 199
CATS 46
FREMP 241
TELECOM 310
CT 117

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Zugang zu Daten für wirksame strafrechtliche Ermittlungen – Sachstand

Die Gewährleistung eines rechtmäßigen Zugangs zu Daten über elektronische Kommunikation für Zwecke der Strafverfolgung und der strafrechtlichen Ermittlungen ist eine Priorität des Rates und insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität und des Terrorismus erforderlich.

Im Anschluss an die Arbeit der Hochrangigen Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung (im Folgenden „Hochrangige Gruppe“), die im Mai 2024 Empfehlungen¹ und im November 2024 einen Abschlussbericht² vorgelegt hat, und an die Schlussfolgerungen des Rates zum Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung³ vom 12. Dezember 2024, stellte die Kommission am 24. Januar 2025 einen Fahrplan für den rechtmäßigen und wirksamen Zugang zu Daten für Strafverfolgungszwecke⁴ vor (im Folgenden „Fahrplan“). In seinen Schlussfolgerungen vom 26. Juni 2025 ersuchte der Europäische Rat die EU-Organe und die Mitgliedstaaten, weitere Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Strafverfolgung und Justiz zu ergreifen, einschließlich im Hinblick auf einen effektiven Datenzugang zu Strafverfolgungszwecken.⁵

Insbesondere möchte der Vorsitz die Justizministerinnen und -minister auf Fragen der Vorratsdatenspeicherung (1), der rechtmäßigen Überwachung des Kommunikationsverkehrs des Kommunikationsverkehrs(2) und der horizontalen Herausforderung der Verschlüsselung (3) aufmerksam machen.

1. Vorratsdatenspeicherung

„Vorratsdatenspeicherung“ bezieht sich auf die Verpflichtung für Anbieter, Nichtinhaltsdaten (Teilnehmerdaten, IP-Adressen, Verkehrs- und Standortdaten) für einen bestimmten Zeitraum auf Vorrat zu speichern, damit diese den Strafverfolgungsbehörden zum Zwecke strafrechtlicher Ermittlungen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Hochrangige Gruppe widmet eines der drei Kapitel ihres Abschlussberichts der Vorratsdatenspeicherung. Neben anderen wichtigen Themen werden in dem Bericht insbesondere die Fragmentierung in nationalen Rechtsordnungen und die zusätzlichen Herausforderungen angesichts der Anbieter von Over-the-Top-Diensten (OTT-Diensten), einschließlich der verbreiteten Nutzung von Messaging-Apps auf Mobiltelefonen, hervorgehoben. Als eine mögliche Lösung schlägt die Hochrangige Gruppe eine Harmonisierung der Mindestvorschriften für die Vorratsdatenspeicherung und den Zugang zu Daten vor. Zudem wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Diensteanbietern und Praktikern befürwortet.

¹ Dok. 11281/24.

² Dok. 15941/2/24 REV2.

³ Dok. 16448/24.

⁴ Dok. 10806/25.

⁵ EUCO 12/25.

In ihrem Fahrplan kündigt die Kommission die Erstellung einer Folgenabschätzung an, im Hinblick darauf, die EU-Vorschriften über die Vorratsdatenspeicherung gegebenenfalls zu aktualisieren. Die Folgenabschätzung wurde im Mai 2025 begonnen, und sie soll im ersten Quartal 2026 fertiggestellt werden. Die Kommission fordert Europol und Eurojust nachdrücklich auf, weiter daran zu arbeiten, die Zusammenarbeit mit Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste zu straffen und in Zusammenarbeit mit diesen Anbietern einen Katalog der Daten zu erarbeiten, die diese für ihre Geschäftszwecke verarbeiten.

Im Rat befasste sich die Gruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ in ihrer Sitzung vom 19. Mai 2025 mit der Frage der Vorratsdatenspeicherung, wobei der Schwerpunkt dabei auf einem möglichen künftigen Vorschlag der EU für einen Gesetzgebungsakt zu diesem Thema lag. Am 25. September 2025 fand eine zweite Sitzung statt, in der die Gruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ den Inhalt und die Kriterien, erörterte, die für dieses Instrument angemessen wären, auch im Lichte der in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) festgelegten Anforderungen. In beiden Fällen bestand das Ziel darin, einen Gedankenaustausch zu führen und Beiträge zu den laufenden Arbeiten der Kommission zu leisten.

Abhängig vom Ergebnis der Folgenabschätzung der Kommission könnte, nach Auffassung des Vorsitzes, im Jahr 2026 ein wichtiger Schritt der Beginn der Beratungen über einen Gesetzgebungsvorschlag über EU-Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung sein.

2. Rechtmäßige Überwachung des Kommunikationsverkehrs

Rechtmäßige Überwachung ermöglicht Behörden verdeckten Zugang zu Kommunikation in Echtzeit.⁶

In ihrem Abschlussbericht stellte die Hochrangige Gruppe fest, dass, „auch wenn die rechtmäßige Überwachung der herkömmlichen Telekommunikation in vielen Ermittlungen nach wie vor ein wesentliches Instrument ist“, „die Wirksamkeit dieser Maßnahme drastisch abgenommen“ hat, „da die Telekommunikationsdienste nun größtenteils von anderen Akteuren erbracht werden: verschiedenen Quellen zufolge werden derzeit rund 97 % aller mobilen Nachrichten über Nachrichten Anwendungen wie WhatsApp, Facebook Messenger und WeChat gesendet, während herkömmliche SMS- und MMS-Nachrichten nur etwa 3 % der Nachrichten ausmachen“.

⁶ Zudem würde dadurch Zugang zu Kommunikation mit geringer Verzögerung ermöglicht, wie im Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe erläutert.

Die Hochrangige Gruppe gibt mehrere Empfehlungen, auch im Hinblick darauf, Anträge auf rechtmäßige Überwachung für alle Arten von Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste durchsetzbar zu machen. Die Empfehlungen umfassen unter anderem die Präzisierung der Definition und des Umfangs der rechtmäßigen Überwachung, die Ermittlung erforderlicher Garantien, die Präzisierung des Konzepts der örtlichen Zuständigkeit für Daten, Sondierung, wie die Europäische Ermittlungsanordnung effiziente grenzüberschreitende Anträge auf rechtmäßige Überwachung besser unterstützen könnte, und Förderung der Entwicklung bilateraler Abkommen über den Echtzeitzugang zu Daten mit Drittländern. Auf der Grundlage weiterer Analysen und einer Folgenabschätzung empfehlen die Experten auf lange Sicht die Ausarbeitung eines EU-Instruments zur rechtmäßigen Überwachung (bestehend aus nicht zwingenden Rechtsinstrumenten oder verbindlichen Rechtsinstrumenten) zu Strafverfolgungszwecken, mit dem durchsetzbare Verpflichtungen für Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste in der EU eingeführt würden.

In ihrem Fahrplan kündigt die Kommission an, Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz grenzüberschreitender Anträge sowie zur Stärkung bestehender Instrumente, wie der Europäischen Ermittlungsanordnung (bis 2027), vorzulegen und Maßnahmen zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Arten von Kommunikationsanbietern zu prüfen und den effizientesten Ansatz für den Umgang mit nicht kooperativen Kommunikationsanbietern zu ermitteln.

Unter dänischem Vorsitz werden die Mitgliedstaaten zu einem Austausch über ihre Verfahren und die derzeitigen Einschränkungen bei der Umsetzung grenzüberschreitender Maßnahmen zur rechtmäßigen Überwachung, insbesondere im Zusammenhang mit der Europäischen Ermittlungsanordnung und multilateralen Übereinkommen, ersucht werden.

3. Das horizontale Thema der Verschlüsselung

Es ist außerdem wichtig, die Herausforderungen hervorzuheben, die die Verschlüsselung für den Zugang zu Daten für wirksame strafrechtliche Ermittlungen darstellt, unter anderem in Bezug auf die oben genannten Themen der Vorratsdatenspeicherung und der rechtmäßigen Überwachung. Viele Dienste verwenden mittlerweile Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, um die Vertraulichkeit von Kommunikation, die Privatsphäre und die Cybersicherheit zu gewährleisten. Dies kann es jedoch für Strafverfolgungsbehörden äußerst schwierig machen, rechtmäßigen Zugang zu Kommunikationsdaten zu erlangen.

Die Kommission kündigt in ihrem Fahrplan an, im Jahr 2026 einen spezifischen Technologiefahrplan für Verschlüsselung vorzulegen, mit dem Lösungen festgestellt und bewertet werden sollen, durch die rechtmäßiger Zugang zu verschlüsselten Daten ermöglicht wird und zugleich Cybersicherheit und die Grundrechte gewahrt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, richtet die Kommission eine Expertengruppe ein, die ihre Tätigkeit im Herbst 2025 aufnehmen soll.

Die Kommission wird zudem die Forschung und Entwicklung neuer Entschlüsselungskapazitäten unterstützen, um Europol mit Entschlüsselungsfähigkeiten der nächsten Generation auszustatten (ab 2030).

Nächste Schritte und Koordinierung

Das Thema des Zugangs zu Daten für wirksame strafrechtliche Ermittlungen ist komplex und erfordert einen multidisziplinären Ansatz. Im Sinne der Effizienz der künftigen Arbeit und um zu gewährleisten, dass alle Aspekte berücksichtigt werden, hält der dänische Vorsitz es für unerlässlich, die verschiedenen Vorbereitungsgremien des Rates, unter anderem die, die für die interne Sicherheit und die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zuständig sind, einzubeziehen. In den Schlussfolgerungen vom 12. Dezember 2024 beauftragte der Rat den Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI), in Zusammenarbeit mit dem Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS), die Umsetzung des Fahrplans zu koordinieren, zu erörtern und zu überwachen. Der dänische Vorsitz hat einen detaillierten Überblick über die geplanten Maßnahmen in Bezug auf den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung, in dem auch eine Verteilung der Aufgaben und Zeitvorgaben enthalten sind, ausgearbeitet; dieser wurde in der Sitzung des Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit vom 18. September 2025 berücksichtigt.⁷

Der dänische Vorsitz hält es für überaus wichtig, weiterhin zu gewährleisten, dass sowohl die Innenministerinnen und -minister als auch die Justizministerinnen und -minister die Entwicklungen beim Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung aufmerksam verfolgen, mit dem Ziel, die Strafverfolgung mit den Instrumenten auszustatten, die erforderlich sind, um Straftaten – bei uneingeschränkter Achtung der Grundrechte – wirksam zu verfolgen. Zu diesem Zweck wird am Ende der Amtszeit des Vorsitzes ein informatorischer Vermerk für den Rat ausgearbeitet, der die in den verschiedenen Ratsgremien durchgeführten Tätigkeiten enthält.

⁷ Dok. 12381/25.