

EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu den Vorschlägen über Europäische Herausgabe- und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in deutscher, englischer und französischer Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2020/C 32/04)

Im April 2018 legte die Kommission zwei Vorschläge — einen für eine Verordnung und einen für eine Richtlinie — vor, um einen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Sicherung von und den Zugang zu elektronischen Beweismitteln in grenzüberschreitenden Fällen für die Polizei und die Justizbehörden erleichtert und beschleunigt. Seitdem hat der Rat allgemeine Ausrichtungen zu den Vorschlägen festgelegt und das Europäische Parlament hat mehrere Arbeitsunterlagen erarbeitet. Der Europäische Datenschutzausschuss legte seine Stellungnahme vor. Auf internationaler Ebene haben sich Entwicklungen ergeben, insbesondere durch die Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen mit den Vereinigten Staaten über den Zugang zu elektronischen Beweismitteln auf grenzüberschreitender Ebene und Arbeiten an einem zweiten Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität. Mit der vorliegenden Stellungnahme beabsichtigt der EDSB, dem Unionsgesetzgeber unter Berücksichtigung der vorstehend aufgeführten Entwicklungen einen neuen Beitrag für die bevorstehenden Arbeiten an den Vorschlägen zur Verfügung zu stellen.

In der heutigen, von neuen Technologien veränderten Welt ist die Zeit oft ein entscheidender Faktor, um diesen Behörden das Einholen von Daten zu ermöglichen, die zur Erfüllung ihrer Aufträge unabdingbar sind. Gleichzeitig finden sich die Strafverfolgungsbehörden auch bei Ermittlungen in nationalen Fällen zunehmend allein deshalb in „grenzüberschreitenden Situationen“ wieder, weil ein ausländischer Diensteanbieter involviert war und die Daten in einem anderen Mitgliedstaat elektronisch gespeichert sind. Der EDSB unterstützt das Ziel, sicherzustellen, dass den Strafverfolgungsbehörden wirksame Instrumente zur Verfügung stehen, um Straftaten zu ermitteln und zu verfolgen. Er begrüßt insbesondere das Ziel der Vorschläge, den Zugang zu Daten in grenzüberschreitenden Fällen durch Straffung der Verfahren innerhalb der EU zu beschleunigen und zu erleichtern.

Gleichzeitig möchte der EDSB betonen, dass alle Initiativen auf diesem Gebiet in vollem Umfang der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem EU-Datenschutzrahmen Rechnung tragen müssen und dass das Bestehen ausreichender Garantien unbedingt gewährleistet werden muss. Der wirksame Schutz der Grundrechte im Prozess der grenzüberschreitenden Erhebung von elektronischen Beweismitteln erfordert insbesondere eine stärkere Beteiligung der Justizbehörden im vollstreckenden Mitgliedstaat. Sie sollten so früh wie möglich an diesem Prozess systematisch beteiligt werden, die Möglichkeit haben, die Vereinbarkeit der Anordnungen mit der Charta zu prüfen, und die Pflicht haben, auf dieser Grundlage Ablehnungsgründe geltend zu machen.

Zudem sollten die Definitionen der Datenkategorien im Verordnungsvorschlag präzisiert und ihre Vereinbarkeit mit anderen Definitionen von Datenkategorien im Unionsrecht sollte sichergestellt werden. Er empfiehlt zudem die Neubewertung des Verhältnisses zwischen den Arten von Straftaten, bei denen Europäische Herausgabeanordnungen erlassen werden könnten, und den betreffenden Datenkategorien im Hinblick auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Darüber hinaus spricht der EDSB konkrete Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten der Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln aus, für die Verbesserungen erforderlich sind: die Authentizität und Vertraulichkeit von Anordnungen und übermittelten Daten, die begrenzte Sicherung unter Europäischen Sicherungsanordnungen, der anwendbare Datenschutzrahmen, die Rechte betroffener Personen, betroffene Personen, die Immunitäten und Vorrechte genießen, die Vertreter, die Fristen zur Einhaltung Europäischer Herausgabeanordnungen und die Möglichkeit für Diensteanbieter, Einspruch gegen Anordnungen zu erheben.

Abschließend bittet der EDSB um mehr Klarheit in Bezug auf die Wechselbeziehungen des Verordnungsvorschlags und künftigen internationalen Übereinkommen. Der Verordnungsvorschlag sollte das hohe Maß an Datenschutz in der EU erhalten und bei der Aushandlung internationaler Übereinkommen zu grenzüberschreitendem Zugang zu elektronischen Beweismitteln zu einem Bezugspunkt werden.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 17. April 2018 legte die Kommission zwei Gesetzgebungsvorschläge (im Folgenden „die Vorschläge“) mit einer Folgenabschätzung ⁽¹⁾ vor, und zwar:
 - Vorschlag für eine Verordnung über Europäischen Herausgabe- und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen ⁽²⁾ (im Folgenden „der Verordnungsvorschlag“);
 - eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren ⁽³⁾ (im Folgenden „der Richtlinienvorschlag“).
2. Der Verordnungsvorschlag würde parallel zur Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (im Folgenden „EEA-Richtlinie“) ⁽⁴⁾ bestehen, die die Erleichterung des Prozesses der Beweiserhebung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zum Ziel hat und jede Art der Beweiserhebung abdeckt, einschließlich elektronischer Daten ⁽⁵⁾. Alle Mitgliedstaaten, die sich an der Annahme der EEA-Richtlinie ⁽⁶⁾ beteiligten, hatten bis Mai 2017 Zeit, sie in einzelstaatliches Recht umzusetzen ⁽⁷⁾.
3. Am 26. September 2018 nahm der Europäische Datenschutzausschuss ⁽⁸⁾ (im Folgenden „EDSA“) eine Stellungnahme ⁽⁹⁾ zu den Vorschlägen an.
4. Am 7. Dezember 2018 und 8. März 2019 legte der Rat seine allgemeine Ausrichtung zum Verordnungsvorschlag ⁽¹⁰⁾ und zum Richtlinienvorschlag ⁽¹¹⁾ fest. Das Europäische Parlament veröffentlichte eine Reihe von Arbeitsdokumenten.
5. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (im Folgenden „EDSB“) begrüßt, dass er vor der Annahme der Vorschläge von den Dienststellen der Kommission informell konsultiert wurde. Der EDSB begrüßt ferner die Bezugnahmen auf die vorliegende Stellungnahme in Erwägungsgrund 66 des Verordnungsvorschlags und in Erwägungsgrund 24 des Richtlinienvorschlags.
6. Am 5. Februar 2019 nahm die Kommission zwei Empfehlungen für Beschlüsse des Rates an: eine Empfehlung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ⁽¹²⁾ und eine Empfehlung zur Genehmigung der Teilnahme der Kommission an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität im Namen der EU (SEV Nr. 185) (im Folgenden „das Übereinkommen über Computerkriminalität“) ⁽¹³⁾. Die beiden Empfehlungen waren Gegenstand von zwei Stellungnahmen des EDSB ⁽¹⁴⁾. Die Verhandlungen mit den USA und die Verhandlungen im Europarat sind eng miteinander verbunden.
7. Im Februar 2019 richtete der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments ähnliche Schreiben an den EDSB und den EDSA, um eine rechtliche Beurteilung der Auswirkung des US CLOUD Act, ⁽¹⁵⁾ der vom US-Kongress im März 2018 verabschiedet wurde, auf den Europäischen Rechtsrahmen für Datenschutz anzufordern. Am 12. Juli 2019 gaben der EDSB und der EDSA eine Gemeinsame Antwort auf diese Anfrage, die auch ihrer ersten Bewertung enthielt ⁽¹⁶⁾.
8. Am 3. Oktober 2019 unterzeichneten das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten ein bilaterales Abkommen über grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität ⁽¹⁷⁾. Es ist das erste hochrangige Übereinkommen, das es US-Diensteanbietern gestattet, Ersuchen von ausländischen Staaten nach Inhaltsdaten gemäß dem US CLOUD Act zu entsprechen.

Diese Stellungnahme behandelt beide Vorschläge, wobei das Hauptaugenmerk allerdings auf dem Verordnungsvorschlag liegt. Im Einklang mit der Aufgabe des EDSB konzentriert sie sich hauptsächlich auf das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und hat zum Ziel, einheitlich mit und ergänzend zur Stellungnahme 23/2018 des EDSB zu sein, auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Ausrichtungen des Rates und der Arbeitsdokumente des Europäischen Parlaments.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

70. Der EDSB befürwortet die Zielsetzung, zu gewährleisten, dass den Strafverfolgungs- und Justizbehörden wirksame Instrumente zur Verfügung stehen, um Straftaten in einer von neuen Technologien veränderten Welt zu ermitteln und zu verfolgen. Gleichzeitig möchte der EDSB sicherstellen, dass diese Maßnahme in vollem Umfang der Charta und dem EU-Besitzstand in Sachen Datenschutz Rechnung tragen. Der Verordnungsvorschlag würde die Speicherung und Kommunikation personenbezogener Daten innerhalb und außerhalb der EU zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, privatrechtlichen juristischen Personen und in einigen Fällen den Behörden von Drittländern erforderlich machen. Er würde mit Einschränkungen in Bezug auf die beiden Grundrechte auf Achtung der

Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten, die durch Artikel 7 und 8 der Charta garantiert werden, einhergehen. Diese Einschränkungen müssen den in Artikel 52 Absatz 1 der Charta niedergelegten Bedingungen entsprechen und insbesondere der Bedingung der Notwendigkeit einhalten, damit sie rechtmäßig sind.

71. Erstens ist der EDSB der Auffassung, dass andere Alternativen, die umfassendere Garantien bieten und dabei die gleichen Ziele erreichen, eingehender geprüft werden sollten.
72. Zweitens nimmt der EDSB zur Kenntnis, dass der Verordnungsvorschlag bereits eine Reihe von Verfahrensgarantien enthält. Allerdings ist der EDSB besorgt, dass die wichtige Verantwortung der Überprüfung der Vereinbarkeit von EPOC und EPOC-PR mit der Charta den Diensteanbietern übertragen wird, und empfiehlt, die die vom Vollstreckungsstaat benannten Justizbehörden so früh wie möglich in den Prozess der Erhebung von elektronischen Beweismitteln einzubeziehen.
73. Der EDSB empfiehlt, die Kohärenz zwischen den Definitionen der Kategorien der elektronischen Beweismitteldaten und der im EU-Recht bestehenden Definitionen spezifischer Datenkategorien zu verbessern und die Kategorie der Zugangsdaten zu überprüfen oder den Zugang zu diesen Daten ähnlichen Bedingungen wie denen für den Zugang zu den Kategorien der Transaktionsdaten und Inhaltsdaten zu unterwerfen. Der Verordnungsvorschlag sollte klare und einfache Definitionen jeder Datenkategorie enthalten, um Rechtssicherheit für alle betroffenen Akteure zu gewährleisten. Er empfiehlt ebenso, die vorgeschlagene Definition der Kategorie der Teilnehmerdaten zu ändern, um sie zu konkretisieren.
74. Er empfiehlt außerdem die Neubewertung des ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Arten von Straftaten, für die EPOs erlassen werden könnten, und den betreffenden Datenkategorien unter Berücksichtigung der jüngsten einschlägigen Rechtsprechung des EuGH. Insbesondere die Möglichkeit, eine EPO zur Herausgabe von Transaktionsdaten und Inhaltsdaten zu erlassen, sollte auf schwere Straftaten beschränkt werden. Der EDSB würde im Idealfall die Definition einer starren Liste schwerer Straftaten für EPOs zur Herausgabe von Transaktionsdaten und Inhaltsdaten, die auch die Rechtssicherheit für alle betroffenen Akteure erhöhen wird, vorziehen.
75. Der EDSB gibt auch Empfehlungen, die darauf abzielen, die Achtung der Rechte auf Datenschutz und Privatsphäre zu gewährleisten und zugleich eine rasche Erhebung von Beweismitteln für spezifische Strafverfahren zu erreichen. Sie konzentrieren sich auf die Sicherheit der Übermittlung von Daten zwischen allen betroffenen Akteuren, die Echtheit von Anordnungen und Zertifikaten und die begrenzte Sicherung von Daten im Rahmen einer EPO-PR.
76. Über die vorstehenden allgemeinen Anmerkungen und Hauptempfehlungen hinaus hat der EDSB in dieser Stellungnahme bezüglich folgender Aspekte der Vorschläge weitere Empfehlungen formuliert:
 - Verweis auf den geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz;
 - Rechte betroffener Personen (höhere Transparenz und das Recht auf Rechtsmittel);
 - betroffene Personen, die Immunitäten und Vorrechte genießen;
 - Bestellung von Vertretern für das Erheben von Beweismitteln in Strafsachen;
 - Fristen zur Einhaltung eines EPOC und zur Herausgabe der Daten;
 - Möglichkeit für Diensteanbieter, auf Grundlage einer begrenzten Anzahl von Gründen Einspruch gegen Anordnungen zu erheben.
77. Schließlich ist dem EDSB der weitere Kontext bekannt, in dem die Initiative vorgestellt und die beiden Beschlüsse des Rates angenommen wurden, einer in Bezug auf das zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität beim Europarat und einer in Bezug auf die Aufnahme von Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten. Er bittet um mehr Klarheit in Bezug auf die Wechselwirkungen des Verordnungsvorschlags zu internationalen Übereinkommen. Dem EDSB liegt daran, konstruktive Beiträge zu leisten, um Kohärenz und Vereinbarkeit zwischen den endgültigen Textfassungen und dem EU-Datenschutzrahmen zu gewährleisten.

Brüssel, 6. November 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Stellvertretender Datenschutzbeauftragter

(¹) Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Folgenabschätzung, SWD(2018) 118 final (im Folgenden „Folgenabschätzung“), abrufbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN>.

(²) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen, COM(2018) 225 final.

- (³) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren, COM(2018) 226 final.
- (⁴) Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1, siehe Artikel 23 des Verordnungsvorschlags.
- (⁵) In der EEA-Richtlinie ist eine direkte Zusammenarbeit zwischen der Anordnungsbehörde in einem Mitgliedstaat und der Vollstreckungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats vorgesehen oder, je nach Lage des Falles, über die vom betreffenden Mitgliedstaat/von den betreffenden Mitgliedstaaten benannte(n) zentrale(n) Behörde(n). Sie bezweckt die Erleichterung und Beschleunigung dieser Zusammenarbeit, indem standardisierte Formulare und strenge Fristen vorgesehen und mehrere Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entfernt werden; zum Beispiel: „[d]ie Anordnungsbehörde kann eine EEA erlassen, damit Maßnahmen ergriffen werden, mit denen die Vernichtung, Veränderung, Entfernung, Übertragung oder Veräußerung von Gegenständen, die als Beweismittel dienen können, vorläufig verhindert wird“ und „[d]ie Vollstreckungsbehörde entscheidet so schnell wie möglich und sofern praktikabel innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt der EEA über die vorläufige Maßnahme und teilt diese Entscheidung innerhalb der genannten Frist mit“ (Artikel 32); auch die Vollstreckung einer EEA zur Identifizierung von Inhabern eines bestimmten Telefonanschlusses oder einer bestimmten IP-Adresse unterliegt nicht dem Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit (Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 2).
- (⁶) Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks und Irlands.
- (⁷) Alle teilnehmenden Mitgliedstaaten haben die EEA-Richtlinie 2017 oder 2018 in einzelstaatliches Recht umgesetzt. Siehe den Stand der Umsetzung im Europäischen Justiziellen Netz für Strafsachen: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?l=DE&CategoryId=120.
- (⁸) Der durch Artikel 68 DSGVO eingerichtete EDSA löste auf die Datenschutzgruppe ab, die durch Artikel 29 der aufgehobenen Richtlinie 95/46/EC eingerichtet wurde. Der EDSA besteht, ähnlich wie die Artikel-29-Datenschutzgruppe, aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden und dem EDSB.
- (⁹) Stellungnahme 23/2018 vom 26. September 2018 zu den Vorschlägen der Kommission über Europäische Herausgabe- und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe b) (im Folgenden „EDSA-Stellungnahme 23/2018“), abrufbar unter: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/eevidence_opinion_final_en.pdf.
- (¹⁰) <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/>.
- (¹¹) <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/03/08/e-evidence-package-council-agrees-its-position-on-rules-to-appoint-legal-representatives-for-the-gathering-of-evidence/>.
- (¹²) Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, COM(2019) 70 final.
- (¹³) Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der Teilnahme an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität (SEV Nr. 185), COM(2019) 71 final. Alle Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen des Europarats über eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bezüglich Computerkriminalität und elektronische Beweismittel unterzeichnet und fast alle haben es ratifiziert. Irland und Schweden befinden sich noch im Ratifizierungsverfahren des Übereinkommens über Computerkriminalität. Das Übereinkommen über Computerkriminalität ist eine verbindliche internationale Übereinkunft, mit der sich die Vertragsstaaten verpflichten, spezifische, gegen elektronische Netzwerke gerichtete oder durch elektronische Netzwerke begangene Straftaten in ihr nationales Recht aufzunehmen und spezifische Vollmachten und Verfahren festzulegen, mit Hilfe derer ihre nationalen Behörden ihre Ermittlungsverfahren, einschließlich des Sammelns von Beweisen einer Straftat in elektronischer Form, durchführen können. Das Übereinkommen fördert zudem die internationale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten. Es gibt spezifische Maßnahmen, um den mit der Volatilität der Daten verbundenen Herausforderungen zu begegnen. Hierzu sieht das Übereinkommen die beschleunigte Sicherung der gespeicherten Computerdaten vor. Da die Übermittlung der gesicherten Beweismittel an den ersuchenden Mitgliedstaat einer endgültigen Entscheidung über das formelle Rechtshilfeersuchen unterliegt, sind nicht alle Ablehnungsgründe auf die Sicherung anwendbar; insbesondere die beiderseitige Strafbarkeit ist nur in Ausnahmefällen erforderlich (Artikel 29).
- (¹⁴) Stellungnahme 2/2019 des EDSB zu dem Mandat für die Verhandlung eines Abkommens zwischen der EU und den USA über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln und die Stellungnahme 3/2019 des EDSB zu der Teilnahme an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität.
- (¹⁵) Abrufbar unter: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text>.
- (¹⁶) https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/edpb-edps-joint-response-libe-committee-impact-us-cloud-act_de.
- (¹⁷) <https://www.gov.uk/government/publications/ukusa-agreement-on-access-to-electronic-data-for-the-purpose-of-counteracting-serious-crime-cs-usa-no62019>.
-