

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Niema Movassat, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/1186 –**

Grenzüberschreitender Zugang zu „elektronischen Beweismitteln“ ohne richterliche Anordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union (EU) sucht praktische und gesetzgeberische Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu „elektronischen Beweismitteln“ (Bundestagsdrucksachen 18/11894, 18/11578, 18/10948). Am 17. April dieses Jahres will die Kommission hierzu einen Legislativvorschlag vorlegen. Dieser Prozess gründet auf den Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Strafjustiz im Cyberspace vom 9. Juni 2016, in denen die Bedeutung von „elektronischen Beweismitteln“ in Strafverfahren zu jeglicher Art von Kriminalität betont wird. Von Interesse sind Inhalts- und Verkehrsdaten, die von Internetanbietern außerhalb des ermittelnden EU-Mitgliedstaates gespeichert oder von einem US-Dienstleistungserbringer auf dem Gebiet der Europäischen Union verarbeitet werden (Ratsdokument 6339/18). In vergleichsweise geringem Umfang wurden zur Herausgabe elektronischer Beweismittel bislang die Mechanismen für justizielle Zusammenarbeit wie der Rechtshilfe oder der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen genutzt (<http://gleft.de/28M>). Manche US-Internetfirmen kooperieren mit europäischen Behörden auch in Direktanfragen. Dies betrifft aber nach US-Gesetzen ausschließlich Verkehrsdaten zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr. Diese Direktanfragen werden jedes Jahr mit 100 000 Anfragen deutlich häufiger genutzt als die internationale Rechtshilfe.

Nach einem „umfassenden Expertenprozess“ hat die Europäische Kommission dem Rat Ende 2016 einen Zwischenbericht und im Juni 2017 einen Abschlussbericht über die Ergebnisse und mögliche technische und legislative Maßnahmen zu „elektronischen Beweismitteln“ vorgelegt (Ratsdokumente 15072/16 und 9554/17). Geplant ist ein Rechtsrahmen, wonach ein Dienstleistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen einer „Production Order“ direkt gezwungen werden kann, Daten, die innerhalb der EU verarbeitet werden, offenzulegen. Für innereuropäische Ermittlungen hat das deutsche Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ähnlich wie in der EU-Ermittlungsanordnung in Strafsachen einen Regelungsvorschlag für eine „Notifikationslösung“ vorgeschlagen, wonach der ermittelnde Mitgliedstaat zur Notifikation

verpflichtet ist, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass „elektronische Beweismittel“ auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaates gespeichert sind (Bundestagsdrucksache 18/11894, Antwort zu Frage 17).

Umgekehrt verlangen auch US-Behörden Zugang zu „elektronischen Beweismitteln“, die US-Firmen auf Servern in Europa lagern (Ratsdokument 6339/18). Vor dem Supreme Court wird hierzu die Rechtssache Vereinigte Staaten vs. Microsoft Corporation verhandelt. Die Klägerin begehrt die Anwendung des „Stored Communications Act“ aus dem Jahr 1986, wonach US-Strafverfolgungsbehörden einen Dienstleistungserbringer mit Sitz in den USA auffordern können, Cloud-Daten, die auf einem Server im Ausland gespeichert sind, offenzulegen. Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten wird im Juni 2018 erwartet. Der Rechtsstreit könnte obsolet werden, wenn ein neues US-Gesetz zur Regelung der rechtmäßigen Verwendung von Daten im Ausland („Clarifying Lawful Overseas Use of Data (CLOUD) Act“) in Kraft treten würde. Ein entsprechender Entwurf wurde dem Kongress am 6. Februar 2018 vorgelegt. Er soll den „Stored Communications Act“ insofern ändern, als US-Dienstleistungserbringer gezwungen würden, US-Anordnungen zur Offenlegung von Inhalten zu erfüllen, unabhängig davon, wo diese Daten liegen.

Die Europäische Union bzw. ihre Mitgliedstaaten könnten dem „CLOUD Act“ zufolge Durchführungsabkommen schließen, die es den Internetfirmen ermöglichen ihnen als Partnerstaaten ebenfalls Inhaltsdaten zur Verfügung zu stellen (Ratsdokument 6339/18). Auch die drahtgebundene Kommunikation könnte derart überwacht und ausgeleitet werden, ohne dass es eines Rechtshilfeersuchens bedarf. Schließlich ermöglicht der „CLOUD Act“ durch eine Klausel des entgegenkommenden Verhaltens („comity clause“) Internetfirmen, bei einem US-Gericht zu beantragen, dass Daten, die im Ausland zu Nicht-US-Staatsangehörigen gespeichert werden, nicht herausgegeben werden müssen, wenn dies die Gesetze in einem Partnerland, mit dem die USA ein Durchführungsabkommen eingegangen sind, verletzen würde.

Auf der EU–USA- Ministertagung am 22./23. Mai 2018 in Sofia soll der gegenseitige Zugang zu „elektronischen Beweismitteln“ weiter erörtert werden (Ratsdokument 6339/18). Eine zukünftige Regelung könnte dabei auf einem Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität („Cybercrime-Konvention“) aufbauen. Bis Dezember 2019 soll eine Arbeitsgruppe zu Cloud-Beweismitteln des Europarates („Cloud Evidence Group“) einen Entwurf für ein solches Zusatzprotokoll ausarbeiten (Bundestagsdrucksache 18/11578, Antwort zu Frage 1). Auch hier sollen Bestimmungen für ein vereinfachteres Rechtshilfeverfahren sowie zur garantierten direkten Kooperation mit Internetfirmen festgelegt werden. Die USA ist Unterzeichnerin des Abkommens, ein Zusatzprotokoll würde also auch für US-Firmen gelten.

1. Aus welchem Grund hat sich der von der Europäischen Kommission ursprünglich für Anfang 2018 angekündigten Legislativvorschlag zu „elektronischen Beweismitteln“ nach Kenntnis der Bundesregierung auf den 17. April 2018 verspätet, und welche besonders strittigen Fragen mussten hierzu geklärt werden?

Die Europäische Kommission hat sich zuletzt im Rahmen der Sitzung des Rates für Justiz und Inneres am 9. März 2018 dahingehend geäußert, dass die Ausarbeitung des Legislativvorschlages deswegen mehr Zeit in Anspruch nehme, weil die Belange einer effizienten Strafrechtspflege mit einem hohen Grundrechtsschutzniveau in Einklang zu bringen seien und dies eine besonders sorgfältige und durchdachte Herangehensweise erfordere.

2. Mit welchen anderen EU-Mitgliedstaaten hat die Bundesregierung ihre Haltung in der Debatte um die Herausgabe „elektronischer Beweismittel“ abgestimmt, wie es beispielsweise bezüglich der Entfernung von Internetinhalten bekannt geworden ist (Antwort auf die Schriftliche Frage 18 des Abgeordneten Andrej Hunko vom Monat Februar 2018 auf Bundestagsdrucksache 19/1039)?

Insbesondere im Rahmen der von der Europäischen Kommission zum Vorhaben „E-Evidence“ organisierten Expertenkonsultationen (s. auch Antwort zu Frage 14) stand die Bundesregierung in Kontakt zu einer Vielzahl anderer Mitgliedstaaten. Ziel war dabei nicht die Abstimmung von Positionen, sondern ein fachlicher Austausch.

3. Nach welcher Maßgabe sollten aus Sicht der Bundesregierung europäische und damit auch deutsche Internetdienstleister verpflichtet werden können, Daten direkt an andere europäische Strafverfolgungsbehörden herauszugeben (bitte darlegen, wie sich die Bundesregierung in entsprechenden Diskussionen positioniert hat)?

Die Bundesregierung hat im Rahmen der bisherigen Diskussion auf EU-Ebene vor allem darauf hingewiesen, dass zur Wahrung des geltenden Grundrechtsschutzniveaus die grenz-überschreitende Datenherausgabe durch inländische Diensteanbieter zumindest denselben strafprozessualen Voraussetzungen genügen müsste wie rein inländische Datenherausgaben. Zu Einzelheiten dauert die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch an.

4. Inwiefern bzw. nach welcher Maßgabe und in welchen Fällen sollte dies zukünftig auch ohne richterliche Anordnungen möglich sein?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

5. Inwiefern bzw. mit welchen Einschränkungen sollten europäische Strafverfolgungsbehörden aus Sicht der Bundesregierung hierzu bei den Internetanbietern über eine eigene Schnittstelle zum Ausleiten der Daten verfügen?

Auf die Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 18/11578 wird verwiesen.

6. Wer sollte aus Sicht der Bundesregierung für die justizielle Prüfung entsprechender Zugriffe verantwortlich sein (bitte darlegen, wie sich die Bundesregierung in entsprechenden Diskussionen positioniert hat)?

Die Zuständigkeit müsste aus Sicht der Bundesregierung zumindest den Standards genügen, die durch die Strafprozessordnung bei rein inländischen Maßnahmen vorgesehen sind (s. auch die Antwort zu Frage 3). Im Einzelnen kann eine Positionierung jedoch erst nach Vorliegen des Kommissionsvorschlages erfolgen, da insoweit auch das Gesamtkonzept des kommenden EU-Rechtsaktes zu berücksichtigen ist.

7. Welchen völkerrechtlichen Charakter sollte eine Vereinbarung für Internetanbieter, die nicht in der Europäischen Union geschäftsansässig sind, hinsichtlich der Herausgabe „elektronischer Beweismittel“ außerhalb der bestehenden Rechtshilfeverfahren in Strafsachen auf Grundlage einer entsprechenden internationalen Vereinbarung besitzen (Bundestagsdrucksache 18/10948, Antwort zu Frage 13)?

Soweit eine Vereinbarung über die direkte grenzüberschreitende Verpflichtung von außerhalb der EU ansässigen Diensteanbietern zur Herausgabe elektronischer Beweismittel abgeschlossen werden sollte, müsste diese grundsätzlich durch eine völkerrechtliche Übereinkunft erfolgen.

8. Nach welcher Maßgabe bzw. mit welchen Einschränkungen sollten auch US-Internetanbieter, die in der Europäischen Union anbieten, von dem neuen EU-Rechtsakt betroffen sein (bitte auch darlegen, wie sich die Bundesregierung in entsprechenden Diskussionen positioniert hat)?

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Diskussion auf EU-Ebene darauf hingewiesen, dass eine Einbeziehung von US-Diensteanbietern durch den neuen EU-Rechtsakt vor allem im Hinblick auf diejenigen Dienste angezeigt ist, die innerhalb der Europäischen Union angeboten werden. Zu den Einzelheiten dauert die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch an.

- a) Sofern die Internetanbieter aus Sicht der Bundesregierung zur Benennung einer Kontaktstelle oder Repräsentanz gezwungen werden sollten, welche Aufgabe sollten diese übernehmen?

Auf die Antwort zu Frage 16 auf Bundestagsdrucksache 18/13310 wird verwiesen. Eine Positionierung der Bundesregierung zur Frage, ob und inwieweit in Drittstaaten ansässige Provider über eine Verpflichtung zur Einrichtung von Kontaktstellen innerhalb der Europäischen Union in den Anwendungsbereich des kommenden EU-Rechtsaktes einbezogen werden sollten, ist vom Gesamtkonzept der Regelung abhängig und kann daher erst nach Vorliegen des Kommissionsvorschlages erfolgen.

- b) Über welche Rechte sollte diese Kontaktstelle oder Repräsentanz aus Sicht der Bundesregierung verfügen, eingehende Anfragen, die nicht auf eine richterliche Anordnung gründen, zurückzuweisen?

Auf die Antwort zu Frage 8a wird verwiesen.

9. Mittels welcher Maßnahmen kann aus Sicht der Bundesregierung überhaupt der physische Speicherort von elektronischen Daten beim Cloud-Computing zweifelsfrei bestimmt werden, und auf welche Weise sollte im Rahmen zukünftiger internationaler Vereinbarungen berücksichtigt werden?

Aus Sicht der Bundesregierung kann eine Bestimmung des physischen Datenspeicherortes beim Cloud-Computing in der Praxis oftmals nicht zweifelsfrei erfolgen. In welcher Weise dieser Umstand berücksichtigt werden kann, ist Gegenstand der Diskussionen auf internationaler Ebene.

10. Welche Details kann die Bundesregierung zu einem deutschen Vorschlag einer „Notifikationslösung“ mitteilen, wonach der ermittelnde Mitgliedstaat ähnlich wie in der EU- Ermittlungsanordnung in Strafsachen zur Notifikation verpflichtet sein sollte, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass „elektronische Beweismittel“ auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaates gespeichert sind, und welche Rechte oder Pflichten wären damit für den notifizierten Staat verbunden?

Auf die Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 18/10948, Antwort zu den Fragen 13 und 13a auf Bundestagsdrucksache 18/11578 sowie Antwort zu Frage 17b auf Bundestagsdrucksache 18/11894 wird verwiesen. Der dort erwähnte Regelungsvorschlag der Bundesregierung würde Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Eilfällen, bei denen ein vorgeschaltetes Rechtshilfeverfahren aufgrund des Datenverlustrisikos ausscheidet, eine Sicherung von elektronischen Daten auch dann erlauben, wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat gespeichert sind, oder wenn letzteres nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Der betroffene Mitgliedstaat wäre über die Maßnahme unverzüglich zu unterrichten und hätte auf dieser Grundlage die Möglichkeit, der Verwertung der Daten durch den ermittelnden Mitgliedstaat zu widersprechen. Zur Bestimmung des zu unterrichtenden Mitgliedstaates stellt der Regelungsvorschlag anstelle des oft unklaren physischen Datenspeicherortes auf den gewöhnlichen Aufenthalt des Datennutzers ab. Dadurch wird sichergestellt, dass die Maßnahme auch nach dem Recht desjenigen Mitgliedstaates geprüft werden kann, in dem sich ein betroffener Datennutzer gewöhnlich aufhält und auf dessen Schutz er daher in erster Linie vertraut.

- a) Inwiefern sollte eine „Notifikationslösung“ aus Sicht der Bundesregierung zwischen Inhaltsdaten und Verkehrsdaten unterscheiden?

Da der Regelungsvorschlag keine inhaltlich neuen Befugnisse schaffen würde, sondern lediglich sicherstellen würde, dass grenzüberschreitende Datensicherungen neben den Voraussetzungen des Rechts des ermittelnden Mitgliedstaates auch den Voraussetzungen des Rechts des betroffenen Mitgliedstaates genügen müssten, würden die gegebenenfalls in den nationalen Rechtsordnungen enthaltenen Unterscheidungen zwischen verschiedenen Datenkategorien zur Anwendung kommen.

- b) Welchen Fortgang nahm der deutsche Vorschlag einer „Notifikationslösung“, und wie haben die Delegationen der Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission darauf reagiert?

Auf die Antwort zu Frage 13b auf Bundestagsdrucksache 18/11578 wird verwiesen. Der Regelungsvorschlag diente als Diskussionsgrundlage im Rahmen der durch die Europäische Kommission mit den Mitgliedstaaten durchgeführten Expertenkonsultationen (s. auch die Antwort zu Frage 14). Er wurde durch die Europäische Kommission zum Gegenstand eines fachlichen Austauschs mit den Mitgliedstaaten gemacht.

- c) Sofern sich die Kommission für den Vorschlag einer „Notifikationslösung“ nicht offen gezeigt hat, welche Gründe sind nach Kenntnis der Bundesregierung hierfür maßgeblich (bitte etwaige rechtliche oder technische Erwägungen benennen)?

Die Europäische Kommission hat den Regelungsvorschlag als Beitrag zur Diskussion auf Fachebene begrüßt.

11. Welche Hindernisse bzw. Defizite sieht die Bundesregierung hinsichtlich der Einrichtung und Nutzung von Schnittstellen zur Ausleitung elektronischer Beweismittel bei ihren hierfür zuständigen Behörden, bzw. welchen rechtlichen und technischen Anforderungen müssen diese genügen?

Auf die Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 18/11578 wird verwiesen.

12. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, für welche Maßnahmen die Generaldirektion Justiz und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission in einer Ausschreibung „Action grants to support transnational projects to promote judicial cooperation in criminal matter“ Gelder bereitstellt, um die rechtlichen Möglichkeiten der Rechtshilfe beziehungsweise Direktanfragen zu analysieren (Bundestagsdrucksache 18/10948, Antwort zu Frage 12)?

Auf die Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 18/11578 wird verwiesen.

13. Wer soll diese nach gegenwärtigem Stand – sofern es sich bei diesen Maßnahmen um eine Studie handelt – durchführen bzw. hat diese durchgeführt, und wann sollen Ergebnisse vorliegen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

14. Was ist der Bundesregierung über den Fortgang des „e-evidence expert process“ bekannt, in dem die Europäische Kommission die Umsetzung der Ratschlussfolgerungen „Improving Criminal Justice in Cyberspace“ vom 9. Juni 2016 auf der Fachebene mit Vertretern der Mitgliedstaaten diskutiert, und auf welche Weise sind hieran auch Bundesbehörden beteiligt (Bundestagsdrucksache 18/11894, Antwort zu Frage 17)?

Auf die Antwort zu Frage 17 auf Bundestagsdrucksache 18/11894 wird Bezug genommen. Die vorläufig letzte Expertenkonsultation, an der ein Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz teilgenommen hat, fand im Oktober 2017 statt.

15. Welcher Fortgang ist der Bundesregierung zu der Frage bekannt, auch im Rahmen der Vereinten Nationen eine Cybercrime-Konvention zu erarbeiten, und wie hat die Zwischenstaatliche Expertengruppe Cybercrime (Intergovernmental Expert Group on Cybercrime - IEG Cybercrime) dazu entschieden (Bundestagsdrucksache 18/11894, Antwort zu Frage 19)?

Die IEG Cybercrime hat empfohlen, dass die Gruppe ihre Arbeit als Plattform für die weitere Diskussion von wesentlichen Themen im Bereich Cybercrime fortsetzt. Ziel ist die Untersuchung von Möglichkeiten, bestehende Antworten auf Cybercrime zu stärken sowie neue nationale und internationale, rechtliche oder andere Antworten auf Cybercrime vorzuschlagen. Besonders hervorgehoben wurde dabei die Stärkung des Kapazitätsaufbaus. Die Verbrechenverhütungskommission (VVK) hat diese Empfehlung aufgegriffen und der Gruppe mit Resolution 26/4 im Mai 2017 ein entsprechendes Mandat erteilt. Die Haltung der Bundesregierung zu der Frage einer Cybercrime-Konvention auf VN-Ebene ist unverändert (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10591, Antwort zu Frage 8).

16. Was ist der Bundesregierung über die weiteren Diskussionen zur Einrichtung eines Internetportals bekannt, mit dem sich in einem ersten Schritt die Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften in der Europäischen Union vernetzen (Bundestagsdrucksache 18/11578, Antwort zu Frage 4)?
17. Wann könnte der Prototyp für ein solches Portal betriebsbereit sein, bzw. wann sollen Vorschläge der Europäischen Kommission hierzu vorliegen?

Die Fragen 16 und 17 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Gegenüber der Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 18/11578 und der Antwort zu Frage 12 auf Bundestagsdrucksache 18/13310 ist der Sachstand im Wesentlichen unverändert. Nach Kenntnis der Bundesregierung wird derzeit an einer elektronischen Version der im Anhang der Richtlinie 2014/41/EU vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (RL EEA) enthaltenen Formulare gearbeitet. Dies steht im Zusammenhang mit der Entwicklung eines sicheren Online-Portals für die grenzüberschreitende elektronische Anfrage und Übermittlung von Beweismitteln. Aktuelle Zeitangaben dazu liegen der Bundesregierung nicht vor.

18. Was ist der Bundesregierung über die technische Ausgestaltung einer „Plattform“ zum Aufspüren, Analysieren und Entfernen von Internetinhalten bekannt, die von der Meldestelle für Internetinhalte bei Europol (EU IRU) eingerichtet wurde und an der als Pilotprojekt die Internet-Meldestellen Belgiens, Frankreichs und der Niederlande angeschlossen sind (<http://gleft.de/28J>)?
 - a) Sofern es sich bei der „Plattform“ um ein Reporting-System auf Basis bestimmter Indikatoren handelt, was kann die Bundesregierung zu diesen Indikatoren mitteilen?
 - b) Wo werden Inhalte, die über die „Plattform“ entfernt werden, bei Europol gespeichert?
 - c) Wer nimmt an der „Plattform“ teil, und welche weiteren Mitgliedstaaten sollen nach Kenntnis der Bundesregierung an die „Plattform“ angeschlossen werden?

Die Fragen 18 bis 18c werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich hier um die Plattform „Internet Referral Management application“ (IRMa) handelt, die von der „Meldestelle für Internetinhalte bei Europol (EU IRU)“ eingerichtet wurde. IRMa ist eine Software, die von Europol zur Erleichterung des Meldeverfahrens terroristischer Inhalte an die jeweiligen Internetprovider („notice and take down procedure“) entwickelt wurde. In IRMa werden die gemeldeten Inhalte hinterlegt, um z. B. Doppelarbeiten durch die mehrfache Meldung eines Inhalts zu vermeiden. Gemeldete Inhalte werden im Analyseprojekt „Check-the-Web“ gespeichert.

In dem erwähnten Pilotprojekt werden nach Kenntnis der Bundesregierung die nationalen Internet-Meldestellen Belgiens, Frankreichs und der Niederlande an IRMa angeschlossen mit dem Ziel der besseren Koordinierung der Meldeaktivitäten der jeweiligen Stellen.

Weitere Informationen liegen der Bundesregierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor.

- d) Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, ob die EU IRU Zugang zu den Hashwerten des von Internetunternehmen geführten „Uploadfilter“ (Bundestagsdrucksache 19/765) erhalten sollte?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Fragesteller mit „Uploadfilter“ die auf Hash-Werten basierende gemeinsame Datenbank der Internetunternehmen meinen. Die Datenbank wird bei den Unternehmen betrieben. Ziel sollte grundsätzlich sein, dass Hash-Werte von strafbaren, insbesondere terroristischen Inhalten mit den relevanten Akteuren geteilt werden, um so ein erneutes Hochladen von Inhalten, die bereits als strafbar, insbesondere terroristisch, bewertet und entfernt worden sind, zu verhindern.