



Brüssel, den 5.2.2019
COM(2019) 70 final

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**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT

Mit der zunehmenden Nutzung von sozialen Medien, Webmail, Nachrichtenübermittlungsdiensten und Apps zur Kommunikation, zum Arbeiten, zum Knüpfen von Kontakten und zur Informationsbeschaffung, auch für rechtswidrige Zwecke, nimmt der grenzüberschreitende Datenverkehr ebenfalls zu. Immer mehr strafrechtliche Ermittlungen stützen sich daher auf elektronische Beweismittel, die nicht öffentlich zugänglich sind. Da das Internet keine Grenzen kennt und Dienstleistungen überall auf der Welt, auch von außereuropäischen Unternehmen, bereitgestellt werden können, ist die Erleichterung des grenzüberschreitenden Zugangs zu elektronischen Beweismitteln bei fast jeder Art von Straftaten eine dringliche Aufgabe. Insbesondere die jüngsten Terroranschläge haben deutlich gemacht, dass vorrangig Möglichkeiten gefunden werden müssen, wie die Staatsanwälte und Richter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union schneller und wirksamer elektronische Beweismittel sichern und beschaffen können.

Mehr als die Hälfte aller strafrechtlichen Ermittlungen erfordern heute einen grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln. In rund 85 % der strafrechtlichen Ermittlungen werden elektronische Beweismittel benötigt, und in zwei Dritteln dieser Ermittlungen müssen Beweismittel bei Online-Diensteanbietern mit Sitz in einem anderen Zuständigkeitsbereich beschafft werden. Die Zahl der an die wichtigsten Online-Diensteanbieter gerichteten Ersuchen nahm zwischen 2013 und 2018 um 84 % zu. Diese Arten von Daten sind in strafrechtlichen Ermittlungen unerlässlich, um eine Person zu identifizieren oder Informationen über ihre Tätigkeiten zu erhalten.

Der Begriff „elektronische Beweismittel“ bezieht sich auf verschiedene Arten von Daten in elektronischer Form, die für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten relevant sind und häufig auf den Servern von Online-Diensteanbietern gespeichert werden. Dazu gehören „Inhaltsdaten“ wie E-Mails, Textnachrichten, Fotos und Videos sowie „Nichtinhaltsdaten“ wie Teilnehmerdaten oder Datenverkehrsinformationen zu einem Online-Konto.

Die herkömmliche Methode der Behörden für die gemeinsame Bekämpfung aller Arten von Straftaten ist die Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden. Heute ist das wichtigste Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union um grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln ersuchen, die Europäische Ermittlungsanordnung.

Gegenüber Drittstaaten (sowie Dänemark und Irland, die sich nicht an der Europäischen Ermittlungsanordnung beteiligen) greifen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Rechtshilfeersuchen zurück. Auf beiden Seiten sind mehrere Behörden beteiligt. Die Verfahren wurden zu einer Zeit konzipiert, als es noch kein Internet gab und die Menge der Ersuchen nur einen Bruchteil der heutigen betrug, und sie waren nicht mit der Unbeständigkeit elektronischer Beweismittel konfrontiert.

Zu den Staaten, die die meisten Rechtshilfeersuchen um Zugang zu elektronischen Beweismitteln aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (und der ganzen Welt) erhalten, gehören die Vereinigten Staaten von Amerika, wo die größten Diensteanbieter ihren Sitz haben. Ein Abkommen über Rechtshilfe zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika wurde am 25. Juni 2003 unterzeichnet und ist seit dem 1. Februar 2010 in Kraft. Das Abkommen stellt einen zentralen transatlantischen Mechanismus dar, der eine wirksame Zusammenarbeit im Bereich der Strafjustiz und bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus gewährleistet.

Eine erste gemeinsame Überprüfung des Abkommens fand 2016 statt.¹ Sie ergab, dass das Abkommen einen Mehrwert für die Beziehungen zwischen der EU und den USA auf dem Gebiet der Rechtshilfe bietet und im Allgemeinen gut funktioniert. Es werden weitere Anstrengungen unternommen, um diese Zusammenarbeit zu verbessern. Der justiziellen Zusammenarbeit, auch mit Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika, kommt zwar entscheidende Bedeutung zu, mit einer durchschnittlichen Dauer von zehn Monaten ist dieses Verfahren jedoch oft zu langsam, wenn man die Unbeständigkeit elektronischer Beweismittel berücksichtigt, und kann einen unverhältnismäßig hohen Ressourcenaufwand erfordern. Auch wenn Souveränität ein wichtiger Aspekt der justiziellen Zusammenarbeit bei einer bestimmten Untersuchung ist, kommt es zudem immer häufiger vor, dass die einzige Verbindung zu einem anderen Staat der Ort ist, an dem die Daten gespeichert werden, oder der Standort des Diensteanbieters. Insbesondere im Hinblick auf elektronische Beweismittel wurden die Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Überprüfung von 2016 aufgefordert, direkt mit amerikanischen Diensteanbietern zusammenzuarbeiten, um elektronische Beweismittel schneller und wirksamer zu sichern und zu beschaffen.

Die direkte Zusammenarbeit mit amerikanischen Diensteanbietern hat sich zu einer Alternative zur justiziellen Zusammenarbeit entwickelt. Sie ist auf Nichtinhaltsdaten² beschränkt und aus Sicht des amerikanischen Rechts freiwillig. In der Praxis wenden sich die Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Ersuchen nach den nationalen Strafverfahrensvorschriften direkt an einen Diensteanbieter in den Vereinigten Staaten von Amerika, der Zugang zu den benötigten Daten hat. In der Regel handelt es sich dabei um Daten zu einem Nutzer der von ihm erbrachten Dienstleistungen. Dies betrifft einige Diensteanbieter mit Sitz in den Vereinigten Staaten von Amerika und – in geringerem Maße – in Irland, die auf freiwilliger Basis Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten direkt beantworten, soweit sie sich auf Nichtinhaltsdaten beziehen.

Das amerikanische Recht³ gestattet es Diensteanbietern mit Sitz in den USA, bei Nichtinhaltsdaten direkt mit europäischen Behörden zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit ist jedoch freiwillig. Die Anbieter entscheiden daher auf der Grundlage ihrer eigenen Strategien oder von Fall zu Fall, ob und wie sie kooperieren. Neben dem Ausbau der direkten Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern wurde in den Vereinigten Staaten von Amerika in jüngster Zeit versucht, in Entscheidungen und Gerichtsverfahren (insbesondere in der Rechtssache „Microsoft Ireland“⁴) zu klären, ob amerikanische Behörden berechtigt sind, von einem Diensteanbieter mit Hauptsitz in den Vereinigten Staaten von Amerika die Bereitstellung im Ausland gespeicherter Daten zu verlangen.

Die Zahl der Ersuchen um direkte Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis ist rasch gestiegen und hat 2017 mehr als 124 000 erreicht. Die direkte Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis führt zwar zu einem im Vergleich zur Rechtshilfe schnelleren Zugang, ist aber auf Nichtinhaltsdaten beschränkt. Zudem kann sie unzuverlässig sein, sie gewährleistet möglicherweise nicht die Beachtung der einschlägigen Verfahrensgarantien, sie ist nur mit

¹ Überprüfung des Rechtshilfeabkommens zwischen der EU und den USA von 2010, 7. April 2016, 7403/16.

² Inhaltsdaten dürfen nur auf freiwilliger Basis in dringenden Fällen eingeholt werden, in denen die Gefahr besteht, dass eine Person zu Tode kommt oder körperlich schwer geschädigt wird.

³ Section 2701(2) des *Electronic Communications and Privacy Act* 1986 (ECPA) 41.

⁴ Die Sache wurde am 27. Februar 2018 vor dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten verhandelt. Der Gerichtshof stellte das Verfahren am 17. April 2018 ein, nachdem ihn die Parteien von der Unterzeichnung des *CLOUD Act* in Kenntnis gesetzt hatten, auf dessen Grundlage ein neuer Gerichtsbeschluss erlassen werden konnte, um die angeforderten Informationen bei Microsoft einzuholen.

einer begrenzten Zahl von Diensteanbietern mit unterschiedlichen Strategien möglich, und es fehlt ihr sowohl an Transparenz als auch an Rechenschaftspflicht. Die daraus resultierende Fragmentierung kann zu Rechtsunsicherheit führen und Fragen zur Rechtmäßigkeit der Strafverfolgung sowie Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte und Verfahrensgarantien für die von solchen Ersuchen betroffenen Personen aufwerfen. Darüber hinaus wird nur weniger als der Hälfte aller Ersuchen an Diensteanbieter entsprochen.⁵

Was mögliche Ersuchen angeht, die auf der Grundlage der Gegenseitigkeit von amerikanischen Behörden an Diensteanbieter in der Europäischen Union gerichtet werden, so verbietet in vielen Mitgliedstaaten der Rechtsrahmen für den Telekommunikationssektor es den nationalen Anbietern von Telekommunikationsdiensten derzeit, Ersuchen ausländischer Behörden, auch in Bezug auf Nichtinhaltsdaten, direkt zu beantworten. Es gibt auch keinen Rechtsrahmen, der eine direkte Zusammenarbeit in anderen Kommunikationsbereichen ermöglicht. Amerikanische Behörden können solche Daten von EU-Diensteanbietern in der Regel nur über ein Rechtshilfeersuchen erhalten.

2. ZIELE DES VORSCHLAGS

Die Europäische Kommission hat sich in der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015⁶ verpflichtet, Hindernisse für strafrechtliche Ermittlungen bei durch den Cyberspace ermöglichter Kriminalität abzubauen, insbesondere mit Blick auf den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln. Am 17. April 2018 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen⁷ sowie eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren⁸ vorgeschlagen („Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln“).

Ziel dieser Vorschläge ist es, das Verfahren in der Europäischen Union zu beschleunigen, um elektronische Beweismittel direkt bei Diensteanbietern mit Sitz in einem anderen Zuständigkeitsbereich sichern und beschaffen zu können. Der Anwendungsbereich der Vorschläge erfasst bestimmte Arten von Diensteanbietern, die Dienstleistungen in der Europäischen Union erbringen. Ein Anbieter bietet Dienste in der Europäischen Union an, wenn er Nutzern in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, seine Dienste zu nutzen, und wenn er eine wesentliche Verbindung zur Union unterhält, beispielsweise wenn er eine Niederlassung in einem Mitgliedstaat hat oder weil er Dienstleistungen für eine große Zahl von Nutzern in einem Mitgliedstaat erbringt. Diensteanbieter, die über keine Präsenz in der Europäischen Union verfügen, sind verpflichtet, einen Vertreter zu bestellen, dem gegenüber Herausgabeanordnungen vollstreckt werden können.

Der Europäische Rat hat mit Nachdruck auf die Bedeutung dieses Themas sowohl intern als auch extern hingewiesen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom

⁵ Folgenabschätzung der Kommission zum Paket für elektronische Beweismittel (SWD(2018) 118 final vom 17. April 2018).

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Die Europäische Sicherheitsagenda (COM(2015) 185 final vom 28. April 2015).

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (COM(2018) 225 final vom 17. April 2018).

⁸ 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 vom 17. April 2018).

18. Oktober 2018 heißt es: *„Es sollten Lösungen gefunden werden, um einen raschen und effizienten grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln zu gewährleisten, damit Terrorismus und andere Formen der schweren und organisierten Kriminalität sowohl innerhalb der Union als auch auf internationaler Ebene wirksam bekämpft werden können; über die Kommissionsvorschläge über elektronische Beweismittel und den Zugang zu Finanzdaten sowie zur besseren Bekämpfung der Geldwäsche sollte spätestens zum Ende der Legislaturperiode eine Einigung erzielt werden.“*⁹ Die Kommission sollte zudem dringend Verhandlungsmandate für die internationalen Verhandlungen über elektronische Beweismittel unterbreiten.“

Die Vorschläge der Kommission zu elektronischen Beweismitteln bilden die Grundlage für ein koordiniertes und kohärentes Vorgehen sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch durch die Europäische Union auf internationaler Ebene, bei dem die Vorschriften der Europäischen Union, unter anderem zur Nichtdiskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihren Staatsangehörigen, gebührend berücksichtigt werden. Die Kommission hat zwar bereits in ihrer Folgenabschätzung für die Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln festgestellt, dass diese Vorschläge durch bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln mit begleitenden Garantien sinnvoll ergänzt werden könnten, die Kommission hat jedoch beschlossen, vor der Einleitung von Verhandlungen mit Dritten EU-Vorschriften über die geeigneten Modalitäten und Garantien für den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln vorzuschlagen.

Auf internationaler Ebene finden Gespräche im Rahmen der Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität¹⁰ statt. Der grenzüberschreitende Zugang zu elektronischen Beweismitteln war auf den letzten Tagungen der Justiz- und Innenminister der EU und der USA ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt.

Die beiden Empfehlungen für die Aufnahme von Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und für die Teilnahme an den Verhandlungen über das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität werden von der Kommission gleichzeitig angenommen. Zwar werden die beiden Prozesse unterschiedlich schnell vorankommen, die Fragen, mit denen sie sich befassen, sind jedoch miteinander verknüpft, und die in einem Teil der Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen können direkte Auswirkungen auf andere Verhandlungsbereiche haben.

Obwohl die Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln bestimmte Arten von Diensteanbietern betreffen, die Dienstleistungen auf dem EU-Markt erbringen, besteht die Gefahr, dass Verpflichtungen mit Rechtsvorschriften in Drittstaaten kollidieren. Um diese Rechtskollisionen zu bewältigen, enthalten die Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln im Einklang mit dem Grundsatz der völkerrechtlichen Courtoisie Bestimmungen über besondere Mechanismen für den Fall, dass ein Diensteanbieter mit kollidierenden Verpflichtungen aus dem Recht eines Drittstaats konfrontiert ist, wenn um Beweismittel ersucht wird. Diese Mechanismen umfassen ein Überprüfungsverfahren zur Klärung der Rechtslage. Ein Abkommen zwischen der EU und den USA sollte darauf abzielen, die Kollision von Verpflichtungen im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika zu vermeiden.

⁹ Während die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat noch andauern, hat sich der Rat auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 7. Dezember 2018 auf eine allgemeine Ausrichtung zum Verordnungsvorschlag der Kommission geeinigt.

¹⁰ Budapester Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität (SEV Nr. 185), 23. November 2001, <http://conventions.coe.int>.

Wichtige Diensteanbieter, die über relevante Beweismittel für strafrechtliche Ermittlungen verfügen, unterstehen der Hoheitsgewalt der Vereinigten Staaten von Amerika. Der *Stored Communications Act* von 1986 untersagt die Offenlegung von Inhaltsdaten, während Nichtinhaltsdaten auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt werden dürfen. Mit dem am 23. März 2018 vom Kongress der Vereinigten Staaten verabschiedeten *United States CLOUD Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data)* wird durch eine Änderung des *Stored Communications Act* von 1986 präzisiert, dass amerikanische Diensteanbieter verpflichtet sind, amerikanische Anordnungen zur Offenlegung von Inhalts- und Nichtinhaltsdaten unabhängig davon zu befolgen, wo die Daten gespeichert sind, was auch die Europäische Union einschließt. Der *CLOUD Act* erlaubt auch den Abschluss von Durchführungsabkommen mit ausländischen Regierungen, auf deren Grundlage amerikanische Diensteanbieter diesen ausländischen Regierungen Inhaltsdaten direkt zur Verfügung stellen könnten. In den Anwendungsbereich des *CLOUD Act* fallen gespeicherte Daten und das Abfangen drahtgebundener oder elektronischer Kommunikation, während es sich bei den erfassten Straftaten um „schwere Straftaten“ handelt. Für die Durchführungsabkommen mit ausländischen Regierungen gelten bestimmte Bedingungen, beispielsweise müssen in dem betreffenden Staat ausreichende Schutzvorkehrungen vorhanden sein, um unter anderem den Zugang zu Daten, die sich auf amerikanische Staatsbürger beziehen, zu beschränken.

Ziel dieser Initiative ist es, durch gemeinsame Vorschriften die spezifische Rechtsfrage des Zugangs zu Inhalts- und Nichtinhaltsdaten zu klären, die sich im Besitz von Diensteanbietern in der Europäischen Union oder den Vereinigten Staaten von Amerika befinden. Diese Initiative würde die Vorschläge der EU zu elektronischen Beweismitteln im Rahmen eines völkerrechtlichen Abkommens ergänzen, indem sie Rechtskollisionen, insbesondere in Bezug auf Inhaltsdaten, bewältigt und den Zugang zu elektronischen Beweismitteln beschleunigt. Diese Empfehlung enthält Verhandlungsrichtlinien für die Aufnahme von Verhandlungen über ein unionsweites Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln. Die Europäische Union hat ein Interesse an einem umfassenden Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, sowohl mit Blick auf den Schutz europäischer Rechte und Werte wie den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten als auch mit Blick auf ihre eigenen Sicherheitsinteressen.

Hinsichtlich Inhaltsdaten untersagt das geltende amerikanische Recht (*Stored Communications Act* von 1986), wie oben dargelegt, amerikanischen Diensteanbietern die Beantwortung von Ersuchen ausländischer Strafverfolgungsbehörden. Derzeit verlangt das amerikanische Recht den Nachweis eines hinreichenden Verdachts, bevor dem Rechtshilfeersuchen eines Drittstaats stattgegeben werden kann. Diensteanbieter aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union können derzeit direkte Ersuchen der Behörden von Drittstaaten nicht beantworten. Ein Abkommen zwischen der EU und den USA würde das Ziel und die Wirksamkeit der Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln ergänzen, insbesondere in Bezug auf Inhaltsdaten, die sich im Besitz amerikanischer Diensteanbieter in den Vereinigten Staaten von Amerika befinden. Da Praktiker aus der EU derzeit Schwierigkeiten haben, Inhaltsdaten mithilfe von Rechtshilfeersuchen zu beschaffen, würde es einen effizienteren Rechtsrahmen für die Justizbehörden schaffen und eine direkte Zusammenarbeit mit Diensteanbietern ermöglichen.

Im Hinblick auf Nichtinhaltsdaten haben die amerikanischen Behörden die Strafverfolgungs- und Justizbehörden der EU wegen der steigenden Zahl der an die Vereinigten Staaten von Amerika gerichteten Rechtshilfeersuchen aufgefordert, diese Daten direkt bei den amerikanischen Diensteanbietern anzufordern, und das amerikanische Recht erlaubt es

Diensteanbietern mit Sitz in den USA, solche Ersuchen zu beantworten, verpflichtet sie aber nicht dazu. Ein Abkommen zwischen der EU und den USA würde mehr Sicherheit bieten, die Verfahrensgarantien klären und die Fragmentierung für EU-Behörden beim Zugang zu Nichtinhaltsdaten, die sich im Besitz amerikanischer Diensteanbieter befinden, verringern. Außerdem würde es amerikanischen Behörden auf der Grundlage der Gegenseitigkeit den Zugang zu Daten ermöglichen, die sich im Besitz von EU-Diensteanbietern befinden.

Die Empfehlung für einen Beschluss des Rates besteht darin, Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika aufzunehmen, damit ein transatlantisches Abkommen über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln geschlossen werden kann, die direkt bei den Diensteanbietern eingeholt werden, um sie in Strafverfahren zu verwenden. Sie zielt darauf ab, die Kooperationsmechanismen an das digitale Zeitalter anzupassen, und gibt den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zu diesem Zweck Instrumente für den Umgang mit den heutigen Kommunikationsmethoden von Straftätern und für die Bekämpfung moderner Formen der Kriminalität an die Hand.

Ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten hätte eine Reihe praktischer Vorteile:

- Es würde den gegenseitigen Zugang der Justizbehörden zu Inhaltsdaten ermöglichen.
- Es würde den Zugang zu Nichtinhaltsdaten auf der Grundlage justizbehördlicher Anordnungen regeln, den gegenseitigen Zugang von EU- und US-Behörden sicherstellen und die Voraussetzungen und Garantien für die direkte Zusammenarbeit mit Diensteanbietern überprüfen.
- Es würde dazu beitragen, den zeitnahen Zugang der Justizbehörden zu Daten zu verbessern.
- Es würde der Gefahr von Rechtskollisionen entgegenwirken.
- Es würde die Gefahr einer Fragmentierung der Vorschriften und Verfahren verringern und die Rechte und Garantien durch ein einziges Verhandlungsmandat für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten harmonisieren und damit gewährleisten, dass keine Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihren Staatsangehörigen stattfindet.
- Es würde die Verbindlichkeit und die Durchsetzung von Anordnungen gegenüber Diensteanbietern klären, gleichzeitig jedoch die Pflichten der Justizbehörden im Einzelnen festlegen.

Das Abkommen sollte von strengen Schutzmechanismen für die Grundrechte abhängig gemacht werden. Ziel dieser Verhandlungsrichtlinien ist es, die Rechtssicherheit für Behörden, Diensteanbieter und Betroffene zu erhöhen sowie die Verhältnismäßigkeit, den Schutz der Grundrechte, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht sowohl für Justizbehörden als auch für Diensteanbieter zu gewährleisten.

3. EINSCHLÄGIGE VORSCHRIFTEN IN DIESEM BEREICH

Der derzeitige Rechtsrahmen der Europäischen Union umfasst die Instrumente der Union für die Zusammenarbeit in Strafsachen, zum Beispiel die Richtlinie [2014/41/EU](#) über die

Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen¹¹ (EEA-Richtlinie), das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹², die Verordnung (EU) 2018/1727 über Eurojust¹³, die Verordnung (EU) 2016/794 über Europol¹⁴, den Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates über gemeinsame Ermittlungsteams¹⁵ und die vorgeschlagene Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte¹⁶.

Am 17. April 2018 hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen¹⁷ sowie eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren¹⁸ vorgeschlagen. Nach außen hat die Europäische Union eine Reihe bilateraler Abkommen zwischen der Union und Drittstaaten geschlossen, darunter das Abkommen über Rechtshilfe zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika¹⁹. Das Abkommen soll diese Regelungen ergänzen.

Die personenbezogenen Daten, die unter diese Empfehlung für einen Beschluss des Rates fallen, sind geschützt und dürfen nur im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)²⁰ und – im Falle der Behörden in der Europäischen Union – der Richtlinie für den Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz (Datenschutzrichtlinie für die Strafverfolgung)²¹ verarbeitet werden. Das Abkommen sollte das am 1. Februar 2017 in Kraft getretene

¹¹ [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).

¹² [Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000](#) über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

¹³ Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates.

¹⁴ [Verordnung \(EU\) 2016/794](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates.

¹⁵ [Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates](#) vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen.

¹⁶ Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (COM(2018) 640 final vom 12. September 2018).

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (COM(2018) 225 final vom 17. April 2018).

¹⁸ 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 vom 17. April 2018).

¹⁹ [Beschluss 2009/820/GASP des Rates](#) vom 23. Oktober 2009 über den Abschluss im Namen der Europäischen Union des Abkommens über Auslieferung zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika und des Abkommens über Rechtshilfe zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika.

²⁰ [Verordnung \(EU\) 2016/679](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG.

²¹ [Richtlinie \(EU\) 2016/680](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

Datenschutzabkommen zwischen der EU und den USA (auch als „Rahmenabkommen“ bekannt) und den am 24. Februar 2016 vom Kongress der Vereinigten Staaten verabschiedeten *U.S. Judicial Redress Act* (JRA), mit dem die Vorteile des *U.S. Privacy Act* auf Unionsbürger ausgedehnt werden, ergänzen.

Die elektronischen Kommunikationsdaten, die unter diese Empfehlung für einen Beschluss des Rates fallen, sind geschützt und können nur im Einklang mit der Richtlinie 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)²² verarbeitet werden.

Das Abkommen sollte die Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, wie sie in den Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, die Verfahrensrechte, darunter das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte sowie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, und etwaige diesbezügliche Pflichten der Strafverfolgungs- oder Justizbehörden beachten. Was die notwendigen Datenschutzgarantien für aus der Europäischen Union an amerikanische Strafverfolgungsbehörden übermittelte personenbezogene Daten angeht, so werden die anwendbaren Bestimmungen des Datenschutzabkommens zwischen der EU und den USA durch zusätzliche Garantien ergänzt, um der Sensibilität der betroffenen Datenkategorien und den besonderen Anforderungen an die direkte Übermittlung elektronischer Beweismittel durch Diensteanbieter Rechnung zu tragen.

Ferner sollte das Abkommen andere bestehende internationale Abkommen über justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen Behörden, wie das Rechtshilfeabkommen zwischen der EU und den USA, unberührt lassen. Das Abkommen sollte in den bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union Vorrang vor Übereinkünften oder Regelungen haben, die in den Verhandlungen über das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität vereinbart werden.

Nach Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erteilt der Rat eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest und genehmigt die Unterzeichnung und den Abschluss des Abkommens.

Grundrechte

Das Abkommen könnte sich unter Umständen auf eine Reihe von Grundrechten auswirken:

- Rechte des Einzelnen, auf dessen Daten zugegriffen wird, darunter das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation, das Recht auf freie

²² Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37), geändert durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.

Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte sowie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen;

- Rechte des Diensteanbieters: das Recht auf unternehmerische Freiheit und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf;
- Rechte von Personen auf Freiheit und Sicherheit.

Unter Berücksichtigung des einschlägigen Besitzstands im Bereich Schutz der Privatsphäre und Datenschutz sollten ausreichende und wichtige Garantien in das Abkommen aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass die Rechte dieser Personen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union geschützt werden.

Das Abkommen zwischen der EU und den USA sollte mit den Vorschlägen der Kommission zu elektronischen Beweismitteln in ihrer jeweiligen Fassung während des Gesetzgebungsverfahrens und in ihrer verabschiedeten endgültigen Fassung vereinbar sein.

Die Definition der Strafverfahren, für die solche Daten eingeholt werden könnten, der Art der betroffenen Daten, der Voraussetzungen für den Erlass einer Anordnung, der gerichtlichen Rechtsbehelfe und der Garantien sowie der Anwendungsbereich der erfassten Straftatbestände werden ein wichtiger Teil der Verhandlungen sein, um Rechtskollisionen zu vermeiden und Behörden den Zugang zu erleichtern. Die Definitionen und der Anwendungsbereich sollten mit den unionsinternen Vorschriften über elektronische Beweismittel in ihrer jeweiligen Fassung vereinbar sein.

Nach Auffassung der Kommission liegt es im Interesse sowohl der Europäischen Union als auch der Vereinigten Staaten von Amerika, ein umfassendes Abkommen zu schließen, da dies Rechtssicherheit für die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden beider Seiten schaffen und kollidierende rechtliche Verpflichtungen für die Diensteanbieter vermeiden würde. Zudem kann nur so verhindert werden, dass für Bürger und Diensteanbieter in der EU je nach Staatsangehörigkeit unterschiedliche Vorschriften gelten.

Das Abkommen sollte die Verbindlichkeit und die Durchsetzung von Anordnungen gegenüber Diensteanbietern klären, gleichzeitig jedoch die Pflichten der Justizbehörden festlegen.

Unter den Nummern 1 bis 3 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission die drei wichtigsten Zielen des Abkommens vor: erstens die Festlegung gemeinsamer Vorschriften für Anordnungen in Bezug auf Inhalts- und Nichtinhaltsdaten, die eine Justizbehörde in einer Vertragspartei an einen dem Recht einer anderen Vertragspartei unterliegenden Diensteanbieter richtet, und die Bewältigung diesbezüglicher Rechtskollisionen; zweitens die Ermöglichung der gegenseitigen direkten Übermittlung elektronischer Beweismittel auf der Grundlage einer solchen Anordnung von einem Diensteanbieter an eine ersuchende Behörde; drittens die Sicherstellung der Beachtung der Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, wie sie in den Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

Unter Nummer 4 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen auf Strafverfahren Anwendung finden sollte, die sowohl ein Vor- als auch ein Hauptverfahren umfassen. Es sollte mit Artikel 3 der vorgeschlagenen Verordnung über

Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen vereinbar sein. Sowohl im Vor- als auch im Hauptverfahren gelten für die betroffenen Personen alle rechtlichen Schutzvorkehrungen und insbesondere die strafrechtlichen Verfahrensgarantien.

Unter Nummer 5 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen gegenseitige Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien begründen sollte.

Unter Nummer 6 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass im Abkommen die Definitionen und die Arten der betroffenen Daten (sowohl Inhalts- als auch Nichtinhaltsdaten) festgelegt werden. Inhaltsdaten umfassen den Inhalt des elektronischen Austauschs und werden als die am stärksten in die Privatsphäre eingreifenden elektronischen Beweismittel angesehen. Unter die Nichtinhaltsdaten fallen die Teilnehmerdaten, die am häufigsten für strafrechtliche Ermittlungen angefordert werden, und die Verkehrsdaten, zu denen Informationen über die Identität des Senders und des Empfängers einer elektronischen Nachricht sowie Metadaten, beispielsweise über Zeitpunkt, Häufigkeit und Dauer des Austauschs, gehören.

Unter Nummer 7 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass im Abkommen sein genauer Anwendungsbereich in Bezug auf die erfassten Straftaten und die Schwellenwerte für das Strafmaß festgelegt werden sollten. Es sollte mit Artikel 5 Absatz 4 der vorgeschlagenen Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen vereinbar sein. Die Anordnungsbehörde sollte verpflichtet sein, im Einzelfall sicherzustellen, dass die Maßnahme auch mit Blick auf die Schwere der Straftat, wegen der ermittelt wird, erforderlich und angemessen ist. Das Abkommen sollte ein angemessenes Mindeststrafmaß für Inhalts- und für Nichtinhaltsdaten enthalten. Es sollte mit dem Mindeststrafmaß von drei Jahren vereinbar sein, das den Anwendungsbereich des Instruments auf schwere Straftaten begrenzt, ohne die Möglichkeiten seiner Anwendung durch die Praktiker übermäßig einzuschränken.

Die Kommission schlägt unter Nummer 8 der Verhandlungsrichtlinien vor, dass im Abkommen festgelegt werden sollte, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Justizbehörde eine Anordnung erlassen kann, und wie eine Anordnung befolgt werden kann. Es sollte mit Artikel 5 (Voraussetzungen für den Erlass einer Anordnung) der vorgeschlagenen Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen vereinbar sein.

Unter Nummer 9 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen eine Klausel enthalten sollte, die wirksame gerichtliche Rechtsbehelfe für Verdächtige und Beschuldigten während des Strafverfahrens ermöglicht. Ferner sollte im Abkommen festgelegt werden, unter welchen Umständen ein Diensteanbieter das Recht hat, einer Anordnung zu widersprechen. Ausgangspunkt für diese Bestimmungen ist für betroffene Personen Artikel 17 der vorgeschlagenen Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen, der gewährleistet, dass den von einer Europäischen Herausgabeanordnung betroffenen Personen, in der Regel während des Strafverfahrens, wirksame Rechtsbehelfe nach nationalem Recht zur Verfügung stehen. Rechtsbehelfe für betroffene Personen sind auch in der Richtlinie (EU) 2016/680 und der Verordnung (EU) 2016/679 festgelegt. Da es sich bei der Anordnung um eine verbindliche Maßnahme handelt, könnte sie auch die Rechte von Diensteanbietern beeinträchtigen, insbesondere die unternehmerische Freiheit und die diesbezüglichen Voraussetzungen. Die Kommission schlägt vor, dass das Abkommen ein

Recht für den Diensteanbieter vorsehen sollte, bestimmte Ansprüche im Anordnungsstaat geltend zu machen, zum Beispiel wenn die Anordnung nicht von einer Justizbehörde erlassen oder validiert wurde.

Unter Nummer 10 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass im Abkommen eine Frist für die Bereitstellung der von der Anordnung erfassten Daten festgelegt werden sollte. Es sollte mit Artikel 9 der vorgeschlagenen Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen vereinbar sein, der die Adressaten verpflichtet, innerhalb einer Regelfrist von zehn Tagen zu antworten, während die Behörden in begründeten Fällen eine kürzere Frist setzen können.

Die Kommission schlägt in Punkt 11 der Verhandlungsrichtlinien vor, dass das Abkommen andere bestehende internationale Abkommen über justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen Behörden, wie das Rechtshilfeabkommen zwischen der EU und den USA, unberührt lassen sollte.

Unter Nummer 12 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen in den bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika Vorrang vor dem Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität und Übereinkünften oder Regelungen haben sollte, die in den Verhandlungen über das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vereinbart werden, soweit die Bestimmungen dieser Übereinkünfte oder Regelungen Fragen betreffen, die in diesem Abkommen behandelt werden.

Unter Nummer 13 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen in Bezug auf die Kategorien von Personen, um deren Daten nach diesem Abkommen nicht ersucht werden darf, auf Gegenseitigkeit beruhen sollte. Das Abkommen sollte nicht zu einer Diskriminierung zwischen Personen aus verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union führen. Nach Auffassung der Kommission ist dieses Abkommen, das unionsweit gilt, eine Garantie, um dies zu erreichen.

Die Nummern 14 bis 16 der Verhandlungsrichtlinien betreffen die für dieses besondere Abkommen erforderlichen Datenschutzgarantien. Unter Nummer 14 wird erklärt, dass das Abkommen durch Bezugnahme auf das Datenschutzabkommen zwischen der EU und den USA (auch als „Rahmenabkommen“ bekannt) anwendbar gemacht werden sollte. Unter Nummer 15 erklärt die Kommission, dass das Abkommen das Rahmenabkommen durch zusätzliche Garantien ergänzen sollte, die der Sensibilität der betroffenen Datenkategorien und den besonderen Anforderungen an die direkte Übermittlung elektronischer Beweismittel durch Diensteanbieter statt zwischen Behörden Rechnung tragen. Unter Nummer 16 sind die zusätzlichen Garantien dargelegt, die die Kommission als für dieses Abkommen erforderlich vorschlägt, darunter Angabe des Zwecks, Zweckbindung, Benachrichtigung und Weiterübermittlung.

Nummer 17 der Verhandlungsrichtlinien enthält die zusätzlichen Verfahrensrechte, die die Kommission vorschlägt, da sie notwendig sind, um den besonderen Anforderungen an die direkte Übermittlung elektronischer Beweismittel durch Diensteanbieter statt zwischen Behörden Rechnung zu tragen. Hierzu gehören das Verbot, um Daten für die Verwendung in Strafverfahren zu ersuchen, die zur Verhängung der Todesstrafe führen können, die Verhältnismäßigkeit der Anordnungen und besondere Garantien für durch Vorrechte und Immunitäten geschützte Daten. Immunitäten und Vorrechte, die bestimmten Berufsgruppen

wie Rechtsanwälten gewährt werden, und grundlegende Interessen in Bezug auf die nationale Sicherheit oder Verteidigung im Staat des Adressaten müssen während des Verfahrens im Anordnungsstaat ebenfalls berücksichtigt werden. Die Nachprüfung durch ein Gericht dient hier als eine weitere Garantie.

In den Governance-Bestimmungen unter den Nummern 18 bis 23 der Verhandlungsrichtlinien schlägt die Kommission vor, dass das Abkommen eine regelmäßige gemeinsame Überprüfung der Anwendung des Abkommens sowie eine Klausel über seine Laufzeit umfassen sollte. Zudem wird vorgeschlagen, im Abkommen vorzusehen, dass die Vertragsparteien einander konsultieren, um die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens zu erleichtern. Auf beiden Seiten sollten statistische Daten erhoben werden, um das Überprüfungsverfahren zu erleichtern. Darüber hinaus wird in den Verhandlungsrichtlinien vorgeschlagen, dass das künftige Abkommen eine Aussetzungs- und Kündigungsklausel für den Fall enthält, dass die Streitigkeit im Konsultationsverfahren nicht beigelegt werden kann.

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

- (1) Am 17. April 2018 hat die Kommission Gesetzgebungsvorschläge für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen sowie eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren („Vorschläge zu elektronischen Beweismitteln“)²³ unterbreitet. Der Rat hat sich auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 7. Dezember 2018 auf eine allgemeine Ausrichtung zum Verordnungsvorschlag der Kommission²⁴ geeinigt.
- (2) Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang von Justizbehörden zu elektronischen Beweismitteln, die sich im Besitz eines Diensteanbieters befinden, in Strafverfahren sollten aufgenommen werden.
- (3) Das Abkommen sollte die notwendigen Garantien für die Grundrechte und Grundfreiheiten enthalten und die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundsätze beachten, insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation, das in Artikel 7 der Charta anerkannt wird, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, das in Artikel 8 der Charta anerkannt wird, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, das in Artikel 47 der Charta anerkannt wird, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte, die in Artikel 48 der Charta anerkannt werden, sowie die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, die in Artikel 49 der Charta anerkannt

²³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (COM(2018) 225 final vom 17. April 2018). 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 vom 17. April 2018).

²⁴ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen, Allgemeine Ausrichtung des Rates (ST 15292 2018 INIT vom 12. Dezember 2018).

werden. Das Abkommen sollte im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen angewendet werden.

- (4) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde nach Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁵ konsultiert und hat am ... eine Stellungnahme²⁶ abgegeben —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Abkommen zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang von Justizbehörden zu elektronischen Beweismitteln, die sich im Besitz eines Diensteanbieters befinden, in Strafverfahren auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind als Anhang beigefügt.

Artikel 3

Die Verhandlungen sollten im Benehmen mit einem vom Rat zu bestellenden Sonderausschuss geführt werden.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

²⁵ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

²⁶ ABl. C ... vom ..., S.

Brüssel, den 5.2.2019
COM(2019) 70 final

ANNEX

ANHANG

der

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**

ANHANG

1. ZIELE

Die Kommission sollte in den Verhandlungen die nachstehend im Einzelnen beschriebenen besonderen Ziele anstreben, gleichzeitig jedoch sicherstellen, dass das Verhandlungsergebnis mit den internen Vorschriften der Union zu elektronischen Beweismitteln in ihrer jeweiligen Fassung während des Gesetzgebungsverfahrens der beiden gesetzgebenden Organe der Union und schließlich in ihrer verabschiedeten endgültigen Fassung vereinbar ist. Diese internen Vorschriften dienen als Ausgangspunkt für die Verhandlungsposition der Union.

1. Festlegung gemeinsamer Vorschriften für Anordnungen zur Beschaffung elektronischer Beweismittel in Form von Inhalts- und Nichtinhaltsdaten, die eine Justizbehörde in einer Vertragspartei an einen dem Recht einer anderen Vertragspartei unterliegenden Diensteanbieter richtet, und Bewältigung diesbezüglicher Rechtskollisionen. Dies dürfte die Gefahr einer Fragmentierung der Verfahren und Rechtsvorschriften verringern und die Rechtssicherheit im Verhältnis zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika bei der Beschaffung elektronischer Beweismittel in Strafverfahren erhöhen.
2. Ermöglichung der gegenseitigen direkten Übermittlung elektronischer Beweismittel von einem Diensteanbieter an eine ersuchende Behörde nach Nummer 1.
3. Sicherstellung der Beachtung der Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, wie sie in den Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, darunter die Verhältnismäßigkeit, die Verfahrensrechte, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte von Personen, gegen die ein Strafverfahren anhängig ist, sowie die Privatsphäre und der Schutz von personenbezogenen Daten und Kommunikationsdaten bei der Verarbeitung dieser Daten, einschließlich der Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden in Drittstaaten, und etwaige diesbezügliche Pflichten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden.

Um die in Abschnitt 1 beschriebenen Ziele zu erreichen, sollte in dem Abkommen insbesondere Folgendes geregelt werden:

2. ART UND ANWENDUNGSBEREICH DES ABKOMMENS

4. Das Abkommen sollte auf Strafverfahren Anwendung finden, die sowohl ein Vor- als auch ein Hauptverfahren umfassen.
5. Das Abkommen sollte gegenseitige Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien begründen.
6. Im Abkommen sollten die Definitionen und die Arten der betroffenen Daten (sowohl Inhalts- als auch Nichtinhaltsdaten) festgelegt werden.
7. Im Abkommen sollten sein genauer Anwendungsbereich in Bezug auf die erfassten Straftaten und die Schwellenwerte festgelegt werden.
8. Im Abkommen sollte festgelegt werden sollte, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Justizbehörde eine Anordnung erlassen kann, und wie eine Anordnung befolgt werden kann.

9. Das Abkommen sollte eine Klausel enthalten, die wirksame gerichtliche Rechtsbehelfe für betroffene Personen während des Strafverfahrens ermöglicht. Ferner sollte im Abkommen festgelegt werden, unter welchen Umständen ein Diensteanbieter das Recht hat, einer Anordnung zu widersprechen.
10. Im Abkommen sollte eine Frist für die Bereitstellung der von der Anordnung erfassten Daten festgelegt werden.
11. Das Abkommen sollte andere bestehende internationale Abkommen über justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen Behörden, wie das Rechtshilfeabkommen zwischen der EU und den USA, unberührt lassen.
12. Das Abkommen sollte in den bilateralen Beziehungen zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika Vorrang vor dem Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität und Übereinkünften oder Regelungen haben, die in den Verhandlungen über das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität vereinbart werden, soweit die Bestimmungen dieser Übereinkünfte oder Regelungen Fragen betreffen, die in dem Abkommen behandelt werden.

3. GARANTIEN

13. Das Abkommen sollte in Bezug auf die Kategorien von Personen, um deren Daten nach diesem Abkommen nicht ersucht werden darf, auf Gegenseitigkeit beruhen. Das Abkommen sollte nicht zu einer Diskriminierung zwischen Personen aus verschiedenen Mitgliedstaaten führen.
14. Das Abkommen sollte durch Bezugnahme auf das am 1. Februar 2017 in Kraft getretene Datenschutzabkommen zwischen der EU und den USA (auch als „Rahmenabkommen“ bekannt) anwendbar gemacht werden.
15. Das Abkommen sollte das Rahmenabkommen durch zusätzliche Garantien ergänzen, die der Sensibilität der betroffenen Datenkategorien und den besonderen Anforderungen an die direkte Übermittlung elektronischer Beweismittel durch Diensteanbieter statt zwischen Behörden Rechnung tragen.
16. Zu den zusätzlichen Garantien für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz, die im Rahmen des Anwendungsbereichs des Abkommens zu überprüfen sind, sollten unter anderem gehören:
 - a) Die Angabe der Zwecke, für die personenbezogene Daten und elektronische Kommunikationsdaten angefordert und übermittelt werden dürfen.
 - b) Die Bestimmung, dass die Anordnung auf die personenbezogenen Daten und elektronischen Kommunikationsdaten beschränkt werden muss, die für die Zwecke, für die auf sie zugegriffen wird, erforderlich und angemessen sind.
 - c) Die Bestimmung, dass für die Verwendung durch und die Offenlegung gegenüber US-Behörden, die nicht durch das Rahmenabkommen gebunden sind, die Benachrichtigung und die vorherige Genehmigung der zuständigen Justizbehörde erforderlich ist, die in dem Mitgliedstaat benannt ist, in dem der Diensteanbieter niedergelassen oder vertreten ist, und dass eine solche Verwendung oder Offenlegung nur stattfinden darf, wenn gewährleistet ist, dass die empfangende Behörde die personenbezogenen Daten und elektronischen Kommunikationsdaten im Einklang mit den Bestimmungen des Abkommens wirksam schützt. Bei der Prüfung einer solchen vorherigen

Genehmigung sollte die zuständige Justizbehörde alle relevanten Umstände gebührend berücksichtigen, etwa die Schwere der Straftaten und den Zweck, für den die Daten ursprünglich übermittelt wurden.

- d) Die Bestimmung, dass eine Weiterübermittlung an andere Drittstaaten nur an Strafverfolgungsbehörden erfolgen darf, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten einschließlich Terrorismus zuständig sind, und dass für eine solche Weiterübermittlung die Benachrichtigung und die vorherige Genehmigung der zuständigen Justizbehörde erforderlich sein sollte, die von dem Mitgliedstaat benannt ist, in dem der Diensteanbieter niedergelassen oder vertreten ist. Bei der Prüfung einer solchen vorherigen Genehmigung sollte die zuständige Justizbehörde die in Artikel 7 Absatz 2 des Rahmenabkommens genannten Umstände berücksichtigen.
- e) Das Abkommen kann sich mit den außergewöhnlichen Umständen und den Garantien befassen, die notwendig sind, wenn die Weiterübermittlung im Falle einer ernststen, unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats ohne vorherige Genehmigung erfolgen kann.
- f) Die Meldung eines Datensicherheitsvorfalls an die zuständige Behörde, die von dem Mitgliedstaat benannt ist, in dem der Diensteanbieter niedergelassen oder vertreten ist, sollte unter den Bedingungen des Artikels 10 Absatz 2 des Rahmenabkommens erfolgen.

17. Zu den zusätzlichen verfahrensrechtlichen Garantien, die im Rahmen des Anwendungsbereichs des Abkommens zu überprüfen sind, sollten unter anderem gehören:

- a) Geeignete Garantien, um sicherzustellen, dass um Daten nicht für die Verwendung in Strafverfahren ersucht werden darf, die zur Verhängung der Todesstrafe führen könnten.
- b) Angemessene Bedingungen, um die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Anordnungen für den Zugang zu elektronischen Beweismitteln sicherzustellen, wobei gegebenenfalls insbesondere zwischen Datenkategorien unterschieden wird.
- c) Verfahrensgarantien für Personen, die Gegenstand einer Datenanordnung im Rahmen eines Strafverfahrens sind.
- d) Besondere Garantien für Daten, die durch Vorrechte und Immunitäten geschützt sind.
- e) Vertraulichkeitsgarantien für Behörden und Diensteanbieter, unter anderem Verbot der Offenlegung.

4. GOVERNANCE DES ABKOMMENS

18. Das Abkommen sollte vorsehen, dass die Vertragsparteien eine regelmäßige gemeinsame Überprüfung der Anwendung des Abkommens vornehmen und prüfen, wie es möglichst wirksam genutzt werden kann. Zu diesem Zweck sollten auf beiden Seiten statistische Daten erhoben werden, um diesen Prozess zu erleichtern.

19. Das Abkommen sollte eine Klausel über seine Laufzeit enthalten. Ob es auf unbestimmte Zeit oder für eine befristete Laufzeit geschlossen werden sollte, ist unter Berücksichtigung der Verhandlungsergebnisse zu prüfen. In jedem Fall sollte eine Bestimmung in das Abkommen aufgenommen werden, die seine Überprüfung zu gegebener Zeit vorschreibt.
20. Im Abkommen sollte vorgesehen werden, dass die Vertragsparteien einander konsultieren sollten, um die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens zu erleichtern.
21. Das Abkommen sollte die Möglichkeit der Aussetzung oder Kündigung des Abkommens durch eine Vertragspartei für den Fall vorsehen, dass die Streitigkeit in dem genannten Konsultationsverfahren nicht beigelegt werden kann
22. Das Abkommen sollte eine Klausel über seinen räumlichen Anwendungsbereich enthalten.
23. Das Abkommen wird in allen Amtssprachen der Union gleichermaßen verbindlich sein.