



ARD Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
BDZV Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.
Deutschlandradio
DJV Deutscher Journalisten-Verband
dju Deutsche Journalisten- und Journalistinnen-Union
Deutscher Presserat
VAU.NET Verband Privater Medien
VDZ Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
ZDF Zweites Deutsches Fernsehen

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über Europäische Herausgabebeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen COM(2018) 225

Den im „Bündnis der Medien“ zusammengeschlossenen Verbänden und Medienunternehmen ist bekannt, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabebeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen COM(2018) 225 vorgelegt hat. Dies nehmen wir zum Anlass, zu dem Verordnungsvorschlag die folgende Stellungnahme vorzulegen.

A) Zusammenfassung

1) Ziel des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabebeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen COM(2018) 225 ist die Verbesserung der grenzüberschreiten-

den Sicherstellung und Einholung elektronischer Beweismittel.¹ In dem Verordnungsvorschlag werden Regeln festgelegt, nach denen eine zuständige Justizbehörde in der Europäischen Union mittels einer Europäischen Herausgabe- oder Sicherungsanordnung von einem Diensteanbieter, der in der Union Dienstleistungen anbietet, verlangen kann, elektronische Beweismittel herauszugeben oder zu sichern.²

2) Den Erwägungsgründen zufolge ist es nicht Ziel des Verordnungsentwurfs, die Meinungs-, Informations-, Presse- oder Rundfunkfreiheit einzuschränken. Vielmehr versucht der Entwurf, mit einzelnen Maßnahmen den Schutz von Immunitäten und Vorrechten zu gewährleisten.³ Die geplante Verordnung soll die uneingeschränkte Einhaltung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten und in den Verträgen verankerten Grundrechte und Grundsätze sicherstellen.⁴

3) Aus unserer Sicht wird dieses selbstgesetzte Ziel verfehlt. Das Bündnis der Medien hat keine grundsätzlichen Vorbehalte gegen den Ansatz der Kommission, die bestehenden Möglichkeiten zur Sicherung von elektronischen Beweismitteln in grenzüberschreitenden Fällen zu verbessern. Allerdings birgt der Verordnungsvorschlag in seiner jetzigen Form ganz erhebliche, nicht hinnehmbare Gefahren für die Meinungs-, Informations-, Presse- und Rundfunkfreiheit.

4) Zwar fallen Presse- und Rundfunkunternehmen nicht unter die begriffliche Definition des **Diensteanbieters** im Sinne des Verordnungsentwurfs. Sie sind jedoch als **Nutzer** dieser Dienste stark von dem Verordnungsentwurf betroffen. Die Datenerhebung soll, neben Teilnehmerdaten auch Zugangs-, Transaktions- und sogar Inhaltsdaten umfassen. Damit zählen hierzu sämtliche Daten wie auch Standort- und Bewegungs- sowie Verbindungsdaten von Journalisten einschließlich der Recherchematerialien. Weitgehenden Eingriffen in die Pressefreiheit wird die Tür geöffnet.⁵

5) Zu befürchten sind außerdem durch die vorgesehenen Zugriffsmöglichkeiten auf Inhaltsdaten Eingriffe in das Redaktionsgeheimnis, wiederum mit weitreichenden Folgen für die Presse- und Rundfunkfreiheit.

¹ Erwägungsgrund (ErwGr) 63 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabe- und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen COM(2018) 225, im Folgenden sind Erwägungsgründe ohne weiteren Verweis solche dieses Verordnungsvorschlags.

² ErwGr 15.

³ ErwGr 35, Art. 5 (7), 18.

⁴ ErwGr. 2.

⁵ s. hierzu EGMR, Urt. v. 22.11.2007 - 64752/01 Voskuil/Niederlande, Rdz. 67; EGMR, Urt. v. 22.11.2012 – 39315/06 Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V./Niederlande, Rdz. 127; EGMR, Urt. v. 18.04.2013 – 26419/10 Saint-Paul Luxembourg S.A./Luxemburg, Rdz. 49; EGMR, Urt. v. 16.07.2013 – 73469/10 Nagla/Lettland, Rdz. 101; EGMR, Urt. v. 19.01.2016 – 49085/07 Görmüş u. a./Türkei, Rdz. 39 ff., 46, 73 ff.

6) In dem Verordnungsvorschlag sind zwar Regelungen enthalten, mit denen der Verletzung von Grundrechten vorgebeugt werden soll. Diese sind allerdings keineswegs ausreichend und geeignet, den erforderlichen Quellenschutz und das Redaktionsgeheimnis zu gewährleisten.

7) Das Bündnis der Medien lehnt daher eine grenzüberschreitende Erhebung von journalistischen Daten auf der Basis einer Prüfung der Rechtmäßigkeit durch ein Gericht im anordnenden Staat ab. Zudem bedarf es der Aufnahme eines klärenden Hinweises auf die Unzulässigkeit des Erlasses Europäischer Herausgabe- und Sicherungsanordnungen, die journalistische Tätigkeiten betreffen. Weiterhin muss eine Verwertung oder Weitergabe journalistischer Daten außerhalb des Ermittlungsverfahrens strikt untersagt sein.

B) Vorschlag

Das Bündnis der Medien schlägt vor, den Schutz der Pressefreiheit, der Rundfunkfreiheit sowie der Meinungs- und Informationsfreiheit in dem Verordnungsvorschlag wie folgt zu verankern:

1) Art. 3 (4): „Europäische Herausgabe- und Europäische Sicherungsanordnungen dürfen nicht zur Erhebung von Daten im Sinne von Artikel 2 Ziff. 7-10 erlassen werden, wenn Inhaber der Daten oder sein Kommunikationspartner Personen sind, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Medieninhalten, ungeachtet ihrer technischen Verbreitungsform, berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben.“

2) Sowie, damit verbunden, eine Negativerklärung in Art. 5: Art. 5 (5) k): „die Erklärung, dass eine Überprüfung keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Inhaber der Daten oder sein Kommunikationspartner eine Person im Sinne von Artikel 3 (4) ist.“

3) Desgleichen eine Negativerklärung in Art. 6: Art.6 (3) h): „die Erklärung, dass eine Überprüfung keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Inhaber der Daten oder sein Kommunikationspartner eine Person im Sinne von Artikel 3 (4) ist.“

C) Begründung

1) Zum Schutz der Medienfreiheiten enthält der Verordnungsvorschlag verschiedene Regelungen wie unter anderem eine Prüfung durch die anordnende Behörde in Art. 5 (2), den Verweis auf Immunitäten und Vorrechte in Art. 5 (7), Vorgaben im Vollstreckungsverfahren in Art. 14 und Rechtsschutzmöglichkeiten in Art. 15. Sämtliche vorgesehenen Maßnahmen führen jedoch nicht dazu, dass ein ausreichender Schutz erreicht würde.

2) Wichtigste Aufgabe der Medien ist die freie, unabhängige Berichterstattung. Um diese gewährleisten zu können, sind der Schutz der journalistischen Recherche, zu deren Grundlagen auch der Quellenschutz zählt, und der redaktionellen Arbeit, das sogenannte „Redaktionsgeheimnis“, von größter Bedeutung.⁶ Dies ist auf europäischer wie nationaler Ebene seit langem durch gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt.

3) So sind etwa in der deutschen Rechtsordnung entsprechende Schutzmechanismen vorgesehen. Im strafrechtlichen Bereich gelten über die §§ 53, 97 Strafprozessordnung ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht und ein Beschlagnahmeverbot. Es betrifft Informationen über Informanten, Journalisten im Hinblick ihrer Tätigkeit gemachten Mitteilungen, den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Es umfasst Schriftstücke, Ton-, Bild- und Datenträger, Abbildungen und andere Darstellungen, die sich im Gewahrsam dieser Personen oder der Redaktion, des Verlages, der Druckerei oder der Rundfunkanstalt befinden. Eine nur in wenigen Ausnahmefällen mögliche Sicherungs- oder Beschlagnahmeanordnung betreffend Daten, über die Medienunternehmen verfügen, unterliegt, angesichts der besonderen Grundrechtsrelevanz, einem Richtervorbehalt. D.h., nur eine mit den einschlägigen Rechtsnormen, die die Unabhängigkeit der Medien gewährleisten, juristisch fachkundige und in höchstem Maße unabhängige Person darf über diesen Eingriff in die journalistische Freiheit entscheiden.

4) Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Medienfreiheit in der Praxis ohne eindeutige Schutzbestimmungen und eine sorgfältige, unabhängige und die nationale Rechtslage umfassend beachtende richterliche Überprüfung der Anordnung gewährleistet werden kann. Der EGMR weist in mehreren Entscheidungen darauf hin, dass angesichts der Bedeutung des Quellenschutzes für die Pressefreiheit das Recht auf diesen Schutz durch gesetzlich festgelegte Verfahrensgarantien abgesichert werden muss.⁷

5) Bezüglich des Schutzes der Medien ist, wie der Europäische Gerichtshof in Bezug auf Art. 9 der Richtlinie 95/46/EG entschied, zu beachten, dass Befreiungen und Ausnahmen nicht nur für Medienunternehmen gelten, sondern für jeden, der journalistisch tätig ist. In Anbetracht der Bedeutung, die der Freiheit der journalistischen Meinungsäußerung in jeder demokratischen Gesellschaft zukommt, müssen die damit zusammenhängenden Begriffe, zu denen der Journalismus gehört, weit ausgelegt werden.⁸

⁶ s. nur EGMR, Urte. v. 22.11.2007 - 64752/01 Voskuil/Niederlande, Rdz. 67; EGMR, Urte. v. 22.11.2012 - 39315/06 Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V./Niederlande, Rdz. 127; EGMR, Urte. v. 18.04.2013 - 26419/10 Saint-Paul Luxembourg S.A./Luxemburg, Rdz. 49; EGMR, Urte. v. 16.07.2013 - 73469/10 Nagla/Lettland, Rdz. 101; EGMR, Urte. v. 19.01.2016 - 49085/07 Görmüş u. a./Türkei, Rdz. 39 ff., 46, 73 ff.

⁷ s. nur EGMR, Urte. v. 14.09.2010 - 38224/03 Sanoma Uitgevers B. V./Niederlande, Rdz. 81 ff.

⁸ s. EuGH, Urte. v. 16.12.2008 - C-73/07 Tietosuojavaltuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy u. a., Rdz. 58.

6) Maßnahmen zum Schutz von Quellen, Informanten oder zum Schutz des Redaktionsgeheimnisses können ohne entsprechende gesetzliche Vorkehrungen – ganz besonders dann, wenn die Anordnungen, wie in dem Verordnungsvorschlag vorgesehen, verdeckt erfolgen und sich direkt an die Diensteanbieter richten⁹ – von Journalisten wie auch von Medienunternehmen als Betroffenen nicht ergriffen werden.

7) Nach dem im Verordnungsentwurf vorgesehenen Verfahren läuft der Quellenschutz ins Leere. Die Ermittlungsbehörde stellt erst zu einem Zeitpunkt fest, dass geschützte journalistische Informationen vorliegen, wenn sie die Daten und das Material in Händen hält. Der Quellenschutz ist dann bereits unwiederbringlich verloren. Wie aber der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits entschieden hat, muss es für dringende Fälle ein Verfahren geben, das es ermöglicht, vor Verwertung des Materials durch die Behörden die Informationen herauszufinden und auszusondern, die zur Identifizierung von Quellen führen können.¹⁰

8) In dem Verordnungsvorschlag wird nicht den betroffenen Medien, sondern lediglich den Diensteanbietern als Adressaten der Anordnung eine Möglichkeit zur Verweigerung der Herausgabe der Daten zugestanden. Durch die in der Verordnung hierfür vorgesehenen Fristen von 10 Tagen bzw. 6 Stunden¹¹ wird im Zusammenwirken mit den vorgesehenen Sanktionen¹² ein erheblicher Druck aufgebaut. Der betroffene Diensteanbieter wird vorhersehbar aufgrund des hohen Arbeitsaufwands und des finanziellen Risikos häufig auf diese Möglichkeit verzichten.

9) Fest steht, dass nicht die Diensteanbieter, sondern die Medien diejenigen sind, die von der Herausgabe betroffen sind. Es sind ihre Interessen, nicht die der Diensteanbieter, die erheblichen Schaden nehmen. Die Verordnung will somit die ohnehin unzureichenden Rechtsmittel den Falschen in die Hände geben. Im Ergebnis werden die Journalisten und Medien, sollte die Verordnung in Kraft treten, nicht nur ihre im nationalen Recht verankerte Rechtsposition verlieren. Sie würden hier letztlich wie gezeigt sogar völlig rechtlos gestellt. In einem derart sensiblen Bereich wie dem der journalistischen Freiheiten ist das in keiner Weise hinnehmbar. Das gilt umso mehr wegen des Umstandes, dass unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union derzeit bekanntlich heftig um das Gewicht der Pressefreiheit gestritten wird.

10) Aufgrund der fehlenden Betroffenheit des Diensteanbieters, der an dem aufwändigen und im Zweifel kostspieligen Streit keinerlei Interesse haben dürfte, hilft es auch nicht, dass im Falle der Ablehnung des Vollzugs einer Anordnung es zur Einbeziehung der zuständigen

⁹ Art. 11 (1).

¹⁰ s. EGMR, Ur. v. 14.09.2010 - 38224/03 Sanoma Uitgevers B. V./Niederlande, Rdz. 92.

¹¹ Art. 9 (1), (2).

¹² Art. 13.

Stellen des Mitgliedsstaates, in dem die Sicherung oder Beschlagnahme erfolgen soll, käme. Das derzeitige Schutzniveau, das die nationale Rechtsordnung den Medien und Journalisten bietet, wird durch die Verordnung ausgehebelt.

11) Einen weiteren, ungeklärten und für den Informanten- und Quellenschutz außerordentlich gefährlichen Aspekt stellt das in der Verordnung fehlende Verbot der Verwertung oder Weitergabe der Ermittlungsdaten außerhalb des Ermittlungsverfahrens dar. Spätestens in einer solchen Konstellation bleibt für den Schutz der journalistischen Tätigkeit keinerlei Raum übrig.

12) Auch künftig kann der besonderen Bedeutung der Freiheit der Medien, die entscheidend von der Wahrung des Redaktionsgeheimnisses sowie der Gewährleistung des Quellenschutzes abhängt, nur dadurch Rechnung getragen werden, dass Herausgabeanordnungen in der Zuständigkeit des Gerichtes im Vollstreckungsstaat bleiben. Um dies sicherzustellen, müssen die oben vorgeschlagenen Regelungen in den Wortlaut der Verordnung aufgenommen werden. Außerdem muss ein Verbot der Verwertung oder Weitergabe journalistischer Daten außerhalb des Ermittlungsverfahrens festgeschrieben werden.

Berlin/Brüssel/Mainz, den 26.09.2018

Kontakt:

Dr. Renate Dörr
ZDF-Europabüro Brüssel
Avenue des Arts 56
B-1000 Brüssel
Tel.: +32/2/2869131
doerr.r@zdf.de

Jürgen Burggraf
ARD-Verbindungsbüro Brüssel
Rue Jacques de Lalaing 28
B-1040 Brüssel
Tel.: +32/2/2359600
Juergen.Burggraf@WDR.DE

Christoph Bach
ZDF
ZDF-Straße 1
55127 Mainz
Tel: 06131/7014110
bach.c@zdf.de

Benno H. Pöppelmann
DJV
Torstraße 49
10119 Berlin
Tel: 030/726279212
poep@djv.de

Renate Schroeder
EJF
Rue de la Loi 155
B-1040 Brüssel
Tel.: +32/2/2352200
secretariat@europeanjournalists.org

Philippe Meistermann
BDZV
Rue de Namur 73A
B-1000 Brüssel
Tel.: +32/2/5510194
meistermann@bdzv.de