

Oxford Internet Institute
University of Oxford
One St Giles Oxford OX1 3JS
United Kingdom

1. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Bundesrepublik Deutschland

29. Mai 2014

Anhörung 3, Teil 1 – Nationale Regelungslage in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage sende ich Ihnen die in der Einladung zu Ihrer Anhörung am 5. Juni 2014 erbetene schriftliche Stellungnahme. Viele zusätzliche Informationen sind in der darin erwähnten Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Beschwerde Nr. 58170/13) und meinem Sachverständigengutachten zu dieser Beschwerde enthalten. Diese Unterlagen sind online verfügbar:

https://www.privacynotprism.org.uk/assets/files/privacynotprism/496577_app_No_58170-13_BBW_ORG_EP_CK_v_UK_Grounds.pdf https://www.privacynotprism.org.uk/assets/files/privacynotprism/IAN_BROWN-FINAL_WITNESS_STATEMENT.pdf

Gern werde ich am 5. Juni Ihre Fragen beantworten.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Ian Brown
Senior Research Fellow and Associate Professor

1) Welche Rechtsgebiete enthalten Bestimmungen, die für die Beurteilung von Angelegenheiten relevant sind, welche unter den Auftrag des Untersuchungsausschusses fallen?

- Grundlegende Gesetze, die den Sicherheitsbehörden Befugnisse verleihen

Die Tätigkeit des Government Communications Headquarters (GCHQ) des Vereinigten Königreichs unterliegt den Bestimmungen des Intelligence Services Act 1994. Dies gilt auch für den Secret Intelligence Service (auch bekannt als MI6), der für den Auslandsgeheimdienst verantwortlich ist. Der Security Service (auch MI5 genannt), welcher für den Inlandsgeheimdienst zuständig ist, unterliegt in seiner Tätigkeit den Bestimmungen des Security Service Act 1989.

- Telekommunikationsrecht

Das wichtigste Gesetz, das die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs reguliert, ist der Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA - insbesondere Teil 1 Kapitel 1). Viele Regierungsbehörden erheben „Kommunikationsdaten“ (oder „Metadaten“, wie sie in den USA genannt werden) von den Kommunikationsdienstleistern im Vereinigten Königreich. Dabei kommen die Befugnisse in Teil 1, Kapitel 2 des RIPA zur Anwendung.

Eine zweite entscheidende Befugnis ist im Telecommunications Act 1984

verankert:

94 Anweisungen im Interesse der nationalen Sicherheit etc.

(1) Der Secretary of State kann nach Rücksprache mit einer Person, auf die dieser Abschnitt Anwendung findet, Anweisungen allgemeiner Natur erteilen, die der Secretary of State im Interesse der nationalen Sicherheit oder im Hinblick auf die Beziehungen mit der Regierung eines Landes oder Hoheitsgebiets außerhalb des Vereinigten Königreichs für erforderlich hält...

(8) Dieser Abschnitt bezieht sich auf die OFCOM sowie auf Betreiber von öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzen.

Über die Anwendung dieser sehr umfassenden Befugnis ist nur wenig bekannt. Die Beauftragten für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs und Geheimdienste, die unter dem RIPA ernannt wurden, haben dem britischen Parlament jeweils mitgeteilt, dass sie die Anwendung dieser Befugnis nicht beaufsichtigen.¹

- Datenschutzrecht

Der Data Protection Act 1998 setzt die EU-Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) um. Das Gesetz enthält jedoch eine umfassende Ausnahme für die Zwecke der nationalen Sicherheit:

28 Nationale Sicherheit.

- (1) Personenbezogene Daten sind von den Bestimmungen der -*
- (a) Datenschutzgrundsätze,*
 - (b) Teil II, III und V sowie*
 - (c)*
- Absatz 54A und 55 ausgeschlossen,*

¹Ausschuss für innere Angelegenheiten – 17. Bericht,
Terrorismusbekämpfung, 30. April 2014, §175

wenn die Ausnahme von diesen Bestimmungen zum Schutze der nationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Gemäß Unterabsatz (4) gilt ein Zertifikat, das vom Minister der Krone unterzeichnet ist und bescheinigt, dass die Befreiung von einer oder allen in Unterabsatz (1) aufgeführten Bestimmungen bezüglich personenbezogener Daten jetzt oder zu irgendeinem Zeitpunkt für die darin erwähnten Zwecke erforderlich war, als zwingender Beweis dieser Tatsache...

4) Jede Person, die unmittelbar von der Ausstellung eines Zertifikats gemäß Unterabsatz (2) betroffen ist, ist berechtigt, vor Gericht gegen dieses Zertifikat zu klagen.

„Nationale Sicherheit“ ist ein Begriff, der im britischen Recht sehr weit ausgelegt wird. In einem Präzedenzfall hat das Berufungsgericht einer Eingabe der Regierung zugestimmt, dass es sich dabei um ein „vielgestaltiges Konzept“ handelt, das „zahlreiche, unterschiedliche und (unter Umständen) unvorhersehbare Wege umfasst, die der bestmöglichen Förderung der Sicherheit des Landes dienen.“²

- *Verfassungsrecht*

Großbritannien besitzt keine kodifizierte Verfassung. Einige Gesetze haben eine verfassungsähnliche Wirkung, insbesondere der Human Rights Act 1998 (HRA), der Behörden dazu verpflichtet, gemäß der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu handeln. Die Schutzbestimmungen der Konvention können unter dem HRA direkt von den Gerichten im Vereinigten Königreich durchgesetzt werden, und diese Gerichte müssen zwar die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte berücksichtigen, sind jedoch nicht daran gebunden. Die obersten Gerichte können feststellen, dass eine Rechtsvorschrift des Vereinigten Königreichs nicht der Konvention entspricht, es ist dann jedoch Sache des Parlaments, das Gesetz zu ändern, um diese Inkompatibilität zu beseitigen. Bis dies geschehen ist, bleibt die betreffende Vorschrift in Kraft.

2) Welche Bestimmungen existieren oder haben innerhalb des zu untersuchenden Zeitraums auf Ebene der ordentlichen Gesetzgebung existiert, welche die Erhebung, Speicherung oder Weitergabe von inhaltsbezogenen oder sonstigen Daten gestatten, die sich auf Telekommunikationsaktivitäten und Internetnutzung beziehen - bezüglich Daten zu

- **Kommunikationen innerhalb Deutschlands,**
- **Kommunikationen aus bzw. nach Deutschland,**
- **Kommunikationen außerhalb Deutschlands**

Welche Einschränkungen existieren bezüglich dieser Befugnisse?

Die erste gesetzlich festgelegte Funktion des GCHQ besteht in der „Überwachung von oder dem Eingriff in elektromagnetische, akustische oder sonstige Emissionen und alle Geräte, die solche Emissionen erzeugen, und in der Beschaffung und Bereitstellung von Informationen, die aus diesen Emissionen oder Geräten sowie

aus verschlüsselten Materialien abgeleitet werden oder sich darauf beziehen“ (Abs. 3 (1)(a) Intelligence Services Act 1994). Der Direktor des GCHQ muss sicherstellen, dass „Vereinbarungen existieren, um zu gewährleisten, dass das GCHQ keine Informationen beschafft, sofern diese nicht zur ordentlichen Ausübung seiner Tätigkeit erforderlich sind, und dass es keine Informationen offenlegt,

² *Secretary of State für das Innenministerium vs Rehman* [2003] 1 AC

sofern dies nicht für diesen Zweck oder für die Zwecke eines sonstigen Strafverfahrens erforderlich ist“ (Abs. 4(2) ISA). Diese Funktionen können im Interesse der nationalen Sicherheit, des wirtschaftlichen Wohles des Vereinigten Königreichs und zur Unterstützung von Prävention oder Bekämpfung von Kapitalverbrechen ausgeübt werden (Abs. 3(2) ISA).

Alle Kommunikationen, die außerhalb des Vereinigten Königreichs beginnen oder enden, gelten als „externe“ Kommunikationen. Diese dürfen vom GCHQ unter einer umfassenden Befugnis, die vom Secretary of State gemäß Abschnitt 8 (4) RIPA erteilt wurde, überwacht werden, dabei sind die betroffenen Einrichtungen anzugeben (z. B. die Glasfaserkabel, die im Vereinigten Königreich enden und über die ein Großteil des Internetverkehrs zwischen dem europäischen Festland und den USA übertragen wird) und die vom Secretary of State ausgestellten Zertifikate, welche die Arten von Datenmaterial festlegen, auf die mittels dieser abgefangenen Daten zugegriffen werden kann. Es wurde berichtet, dass zehn „grundlegende“ Zertifikate existieren, die jeweils eine breite Datenkategorie wie z. B. „Betrug, Drogenhandel und Terrorismus“ abdecken.³ Die Befugnisse sind alle sechs Monate zu erneuern (alle drei Monate, sofern sie sich auf den Schutz des wirtschaftlichen Wohles des Vereinigten Königreichs beziehen). *

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG) im Vereinigten Königreich haben Betreiber von öffentlichen Kommunikationsnetzen bestimmte Daten, die innerhalb des Vereinigten Königreichs generiert oder verarbeitet werden und sich auf Telefon- oder Internetkommunikationen beziehen, auf Anweisung des Secretary of State für einen Zeitraum von 12 Monaten zu speichern. Es ist bisher unklar, welche Auswirkungen das Urteil des EU-Gerichtshofs, mit dem die Richtlinie gekippt wurde, auf die Umsetzung innerhalb des Vereinigten Königreichs haben wird. Eine Vielzahl von Regierungsbehörden kann gemäß Teil 1, Kapitel 2 RIPA auf die Kommunikationsdaten zugreifen.

Was den unbefugten Zugriff auf Computernetzwerke und -systeme außerhalb des Vereinigten Königreichs anbetrifft, so sieht der Intelligence Services Act 1994 dazu folgendes vor:

7 Genehmigung von Handlungen außerhalb der Britischen Inseln.

(1) Wäre eine Person abgesehen von diesem Abschnitt für eine Handlung haftbar, die außerhalb der Britischen Inseln ausgeübt wurde, so entfällt eine solche Haftung, falls es sich bei der betreffenden Handlung um eine Handlung handelt, für die eine Genehmigung des Secretary of State nach Maßgabe des vorliegenden Abschnitts vorliegt..

(9) Für die Zwecke dieses Abschnitts gilt der Verweis in Unterabschnitt (1) auf eine Handlung, die außerhalb der Britischen Inseln ausgeübt wurde, auch als Verweis auf eine Handlung, die -
(a) auf den Britischen Inseln ausgeübt wurde; sich jedoch

(b) auf eine Vorrichtung bezieht oder beziehen soll, die sich außerhalb der Britischen Inseln befindet, oder sich auf jegliche Dinge bezieht, die aus einer solchen Vorrichtung stammen

Der Staatssekretär hat „allgemeine Schutzklauseln“ für überwachtetes Datenmaterial und die dazugehörigen Kommunikationsdaten (Abs. 15(2) RIPA) festzulegen, um sicherzustellen, dass :

(a) die Anzahl der Personen, gegenüber denen Datenmaterial oder Daten offen gelegt oder auf sonstige Art und Weise verfügbar gemacht werden,

³ GCHQ zapft Glasfaserkabel für einen geheimen Zugriff auf die weltweite Kommunikation an, *The Guardian*, 21. Juni 2013

- (b) der Umfang, in dem diese Materialien oder Daten offen gelegt oder auf sonstige Art und Weise verfügbar gemacht werden,*
- (c) der Umfang, in dem diese Materialien oder Daten kopiert werden,*
- und*
- (d) die Anzahl der angefertigten Kopien;*

auf die für die zulässigen Zwecke erforderliche Anzahl begrenzt ist.

Dieses Datenmaterial ist „auf sichere Art und Weise“ zu speichern und „umgehend zu vernichten, sofern keine weiteren Gründe für die Aufbewahrung gemäß den zulässigen Zwecken vorliegen.“ Solche Bestimmungen sind auch erforderlich, wenn das Material „Behörden eines Landes oder Hoheitsgebietes außerhalb des Vereinigten Königreichs ausgehändigt wird“. Es existieren jedoch keine weiteren gesetzlichen Kontrollen über den Austausch dieser Daten mit Regierungen im Ausland.

Der Secretary of State muss Verhaltenskodizes über die Überwachung sowie die Sammlung und Offenlegung von Kommunikationsdaten vorgeben, diese enthalten jedoch nur wenige über die im RIPA verankerten Schutzbestimmungen hinausgehende Anforderungen.

3) In welcher Form erfolgt der Schutz gegen die Sammlung, Aufbewahrung und Weitergabe von inhaltsbezogenen oder sonstigen Daten, die sich auf Telekommunikationsaktivitäten (einschließlich Internetnutzung) beziehen? Welche Schutzrechte gelten für Privatnutzer von Telekommunikation und Internet

- gegenüber Regierungsbehörden?*
- gegenüber Unternehmen, die Telekommunikations- und Internetinfrastruktur anbieten?*
- gegenüber Privatpersonen und Unternehmen, insbesondere Dienstleistern aller Kategorien?*

Die Situation ist für alle diese Organisationen ähnlich. RIPA Abs. 1(1) legt folgendes fest: „Es liegt immer eine Straftat vor, wenn eine Person mutwillig und ohne gesetzliche Befugnis an einem beliebigen Ort innerhalb des Vereinigten Königreichs eine beliebige Kommunikation während der Übertragung mithilfe eines ... (b) öffentlichen Telekommunikationssystems überwacht.“ Der RIPA legt die Umstände fest, unter denen Geheimdienste (sowie Strafverfolgungsbehörden und die Steuerbehörde HM Revenue and Customs) eine gesetzliche Befugnis zur Durchführung einer Überwachung erhalten können.

Der Premierminister ernennt zwei Beauftragte (die eine hohe richterliche Tätigkeit ausüben oder ausgeübt haben), diese sind für die Überwachung der Ausübung der RIPA-Befugnisse verantwortlich: den Geheimdienstbeauftragten und den Beauftragten für Kommunikationsüberwachung. Beide erstatten dem Premierminister Bericht, dieser kann vertrauliche Informationen redigieren, bevor sie an das Parlament weitergeleitet werden.

Mit dem Justice and Security Act 2013 wurde ein Ausschuss für Geheimdienste und Sicherheit im Parlament begründet, um die Arbeit der Geheimdienste zu überwachen. Die Mitglieder werden vom Premierminister nominiert, der auch den Jahresbericht des Ausschusses redigiert.

Anbieter von Post- und Telekommunikationsdiensten können Kommunikationen „für Zwecke überwachen, die mit der Bereitstellung oder dem Betrieb des Dienstes oder mit der Durchsetzung einer Verordnung bezüglich des Dienstes zusammenhängen, die sich auf die Nutzung von Post- oder Telekommunikationsdiensten bezieht“ (RIPA Abs. 3).

Nutzer haben außerdem Rechte unter dem Data Protection Act 1998, der auf der EU-Datenschutzlinie basiert (mit Ausnahme von Angelegenheiten, welche die nationale Sicherheit betreffen), und den Privacy and Electronic Communications Regulations 2011, die auf der EU-Richtlinie über den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation (2009/136/EG) basieren.

4) Welche Möglichkeiten für individuellen Rechtsschutz haben betroffene Personen, wenn ihre inhaltsbezogenen und sonstigen Daten, die sich auf Telekommunikationsaktivitäten und die Internetnutzung beziehen, gesammelt, gespeichert oder von den „Five Eyes“ Staaten weitergeleitet werden, in den jeweiligen Staaten?

Das Investigatory Powers Tribunal (IPT), das durch den RIPA begründet wurde, hat die alleinige Zuständigkeit für die Anhörung von Beschwerden über die Geheimdienste oder die Überwachungstätigkeit. Da Privatpersonen jedoch nicht darüber informiert werden, dass sie Gegenstand einer Überwachung oder einer sonstigen Beobachtung waren, haben sie nur wenige Möglichkeiten, sich dagegen zu wehren. Während der Überwachung gesammeltes Material darf in Prozessen außerhalb des IPT nicht bzw. nur in einer begrenzten Anzahl von weiteren speziellen Prozessen verwendet werden (Abs. 17-18 RIPA).

Eine pakistanische Menschenrechtsgruppe, „Bytes for All“, hat Klage vor dem IPT erhoben. Ihre Klage ist darauf begründet, dass das Massenüberwachungsprogramm des GCHQ gegen ihre Rechte verstoße, die in Artikel 8, 10 und, angesichts der diskriminierenden Wirkung der GCHQ-Fokussierung auf Kommunikationen außerhalb des Vereinigten Königreichs, auch in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind.⁴ In einer ersten richtungsweisenden Anhörung wurde diese Klage mit vier weiteren Klagen von Organisationen aus dem Vereinigten Königreich zusammengefasst. Die nächste Anhörung ist für den 14. Juli 2014 geplant.

Das IPT gilt unter dem Human Rights Act nicht als eines der „höheren Gerichte“, die eine Inkompatibilität zwischen dem britischen Recht und der Europäischen Menschenrechtskonvention feststellen können. Das Gericht ist nicht verpflichtet, Details seiner Negativentscheidungen zu veröffentlichen. Auch kann gegen seine Entscheidungen keine Berufung eingelegt werden. Bis 2012 gab das IPT 11 von insgesamt 1469 Klagen statt.

Drei Organisationen mit Sitz im Vereinigten Königreich (Big Brother Watch, Open Rights Group und English PEN) sowie eine Wissenschaftlerin aus Berlin (Dr. Constanze Kurz) haben direkt beim Europäischen Gerichtshof für

Menschenrechte gegen die Verletzung ihres Rechts auf Privatsphäre geklagt. Sie argumentieren damit, die Gerichte im Vereinigten Königreich könnten kein wirksames Rechtsmittel unter der Konvention bieten und es sei somit nicht erforderlich, dass sie zunächst die innerstaatlichen Rechtsmittel ausschöpfen.⁵ Der Europäische Gerichtshof hat dem Antrag Priorität eingeräumt, die Entscheidung jedoch bis zum Abschluss des oben beschriebenen IPT-Falls ausgesetzt.

⁴ *Bytes for All vs. Secretary of State für auswärtige Angelegenheiten und Commonwealth-Fragen*, Investigatory Powers Tribunal, unter https://www.privacyinternational.org/sites/privacyinternational.org/files/file_downloads/ipt-bytes-for-all.pdf

⁵ Antrag Nr. 58170/13 §§62--66