

Beschwerde. Nr. 58170/13

VOR DEM EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

ZWISCHEN:

- (1) BIG BROTHER WATCH
- (2) OPEN RIGHTS GROUP
- (3) ENGLISH PEN
- (4) DR. CONSTANZE KURZ, Beschwerdeführer

- gegen -

VEREINIGTES KÖNIGREICH, Beschwerdegegner

INDIVIDUALBESCHWERDE NACH ARTIKEL 34

<p><u>Anwälte der Beschwerdeführer</u> Deighton Pierce Glynn Solicitors Centre Gate Colston Avenue Bristol BS1 4TR <u>Tel:</u> 0117 317 8133 <u>Fax:</u> 0117 317 8093 www.deightonpierceglyn.co.uk</p>	<p><u>Rechtsvertreter der Beschwerdeführer</u> Helen Mountfield QC Matrix Chambers Gray's Inn London WC1R 5LN Tel: 020 7404 3447 Fax: 020 74043448</p> <p>Tom Hickman Ravi Mehta Blackstone Chambers Temple London EC4Y 9BW Tel: 020 7583 1770 Fax: 020 7822 7350</p>
---	---

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	2
II. DARSTELLUNG DES SACHVERHALTS	6
A. Beschwerdeführer.....	6
B. Fallbeschreibung	9
C. Einschlägiges innerstaatliches Recht und Rechtspraxis	21
III. DARLEGUNG VON VERSTÖSSEN GEGEN DIE EMRK.....	42
A. Anwendbarkeit von Artikel 8	42
B. Die Erfordernisse von „gesetzlich vorgesehen“ in diesem Zusammenhang.....	43
C. Weshalb die Entgegennahme ausländischer Abfangdaten durch das Vereinigte Königreich nicht „gesetzlich vorgesehen“ ist.....	44
D. Verstoß gegen Artikel 8 durch das Generic GCHQ Intercept auf der Grundlage unspezifischer, laufender Pauschalgenehmigungen für das Abfangen externer Kommunikationsdaten.....	54
IV. ERKLÄRUNG ZU ARTIKEL 35 (1) DER KONVENTION.....	68
V. DARSTELLUNG DES BESCHWERDEGEGENSTANDS	73
VI. SONSTIGE INTERNATIONALE VERFAHREN.....	73
VII. AUFSTELLUNG DER BEIGEFÜGTEN UNTERLAGEN	73
VIII. ERKLÄRUNGEN UND UNTERSCHRIFTEN	73

I. ZUSAMMENFASSUNG

1. Das geheime Abfangen (Abhören) der Kommunikation durch den Staat trifft den Kernbereich der nach Artikel 8 der Konvention (im Folgenden „EMRK“) geschützten Freiheitsrechte. Soweit ihre Nutzung in veröffentlichten Rechtsnormen angemessen umrissen und verhältnismäßig ist, lassen sich solche Abfangmaßnahmen mit dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer rechtfertigen. Allerdings ergeben sich aus der zwangsläufig geheimen Art der Abfangpraktiken in Verbindung mit der Reichweite und der Sensibilität bestimmter Formen der Internetkommunikation schwerwiegende Risiken eines willkürlichen Eingreifens des Staates in viele Aspekte des Privatlebens und der Korrespondenz, wozu

notwendigerweise auch hoch intime Aspekte der Privatsphäre gehören. Die jüngsten technischen Entwicklungen bedeuten, dass der Staat mehr Möglichkeiten hat als je zuvor, private Kommunikation abzufangen, zu speichern und zu nutzen.

2. In Kennedy gegen Vereinigtes Königreich (2011) 52 EHRR 4 unter [93] erkannte unser Gerichtshof an, dass es aufgrund der offensichtlichen Gefahr einer geheimen Macht, Kommunikation abzufangen, „entscheidend wichtig“ ist, über klare und detaillierte Vorschriften für Abfangmaßnahmen zu verfügen, gerade auch deshalb, weil die dafür verfügbare Technologie ständig weiterentwickelt wird. Er bemerkte unter [94] an, dass es gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen würde, wenn der für Abfangmaßnahmen gewährte Ermessensspielraum sich in ungehemmter Machtfülle niederschläge. Er wies außerdem (unter [160]) darauf hin, dass das „*unterschiedslose Abfangen gewaltiger Kommunikationsmengen ... nach den internen Kommunikationsbestimmungen des „Regulation of Investigatory Powers Act von 2000“ („RIPA“)* nicht zulässig ist. Der Gerichtshof vertrat außerdem die Ansicht, die Rechtsprechung nach Artikel 8 müsse sich an die technologischen Entwicklungen bei Weber gegen Deutschland (2008) 46 EHRR SE5 unter [93] anpassen und merkte an, angesichts der sich schnell entwickelnden Telekommunikationstechnologie, müsse der gesetzgeberische Rahmen bei der Sicherung privater Informationen und der elektronischen Korrespondenz „*besonders präzise*“ sein Uzun gegen Deutschland (2012) 54 EHRR 121 unter [61]).
3. Diese Beschwerde wird eingereicht, weil weltweite Medienberichte aus jüngster Zeit darauf hinweisen, dass mittlerweile Technologien entwickelt worden sind und seit einiger Zeit genutzt werden, die es in der Tat ermöglichen, wahllos gewaltige Mengen an Kommunikationsdaten abzufangen, die dann zwischen den Staaten ausgetauscht werden können, wobei kein hinreichend präziser oder überprüfbarer rechtlicher Rahmen besteht und eine wirksame rechtliche Überprüfung nicht möglich ist.
4. Die beiden Programme, gegen die sich diese Beschwerde richtet, sind folgende:
 - 4.1. Die Anforderung, der Empfang und die Nutzung durch Nachrichtendienste des Vereinigten Königreichs („**UKIS**“) von Daten, die von anderen ausländischen Nachrichtendienstpartnern, insbesondere aus den Programmen „PRISM“ und

„UPSTREAM“ der US National Security Agency, bereitgestellt wurden (im Folgenden („**Entgegennahme ausländischer Abfangdaten**“) und

- 4.2. die Erfassung weltweiter und inländischer Kommunikation durch das Government Communications Headquarters („**GCHQ**“) zur Nutzung durch die UK Intelligence Services („**UKIS**“) und andere britische und ausländische Stellen mit Hilfe des gemäß weltweiten und laufenden Ermächtigungen erfolgenden Abfangens elektronischer Daten, die über transatlantische Glasfaserkabel übertragen werden („**TEMPORA**“-Programm) (im Folgenden „**generic GCHQ intercept**“). Was das „generic GCHQ intercept“ durch Anzapfen von Transatlantikkabeln angeht, handelt es sich um eine Form des Abfangens „*externer*“ Kommunikation (auch wenn es um Menschen im Vereinigten Königreich geht), sodass das generelle Verbot nach dem RIPA in Bezug auf das wahllose Anzapfen (ein Streitpunkt in *Kennedy*) nicht gilt.
5. Im öffentlichen Bereich liegen mittlerweile umfassende Informationen über den Betrieb von PRISM/UPSTREAM und TEMPORA vor. Was über die operative Seite bekannt ist, erläutern die Gutachten von Cindy Cohn, Legal Director der Electronic Frontier Foundation, und Dr. Ian Brown, Senior Research Fellow am Oxford Internet Institute der Universität Oxford. Aus diesen Informationen haben sich weitreichende Sorgen ergeben, die in einer Reihe europäischer Staaten wie auch in den USA vorgetragen worden sind [**Anhang 2/IB1/682-685; 983**].
6. Zusammengefasst bringen die Beschwerdeführer als Verstoß gegen Artikel 8 der EMRK Folgendes vor:
 - 6.1. In Bezug auf den Empfang im Ausland abgefangener Materialien – d.h. den Empfang, die Nutzung, die Verwahrung und die Verbreitung von Materialien, die von ausländischen Geheimdienstpartnern stammen, die diese selbst über das Abfangen von Kommunikationsdaten erhalten haben, reicht der rechtliche Rahmen nicht aus, um dem Erfordernis „gesetzlich vorgesehen“ nach Artikel 8(2) zu genügen.
 - 6.2. Was die eigenen allgemeinen Abfangmöglichkeiten des GCHQ angeht, erlauben es die im RIPA enthaltenen Bestimmungen über externe Kommunikationsermächtigungen den UKIS, generelle Ermächtigungen zu erlangen, die – tatsächlich unbegrenzt – das wahllose Abfangen gewaltiger

Mengen an Kommunikationsdaten gestatten. Die Rechtsvorschriften, denen zufolge allgemeine Ermächtigungen in Bezug auf solche externen Kommunikationsdaten zulässig sind, bieten keinen ausreichenden Schutz für eine nachprüfbar kontrollierte der willkürlichen Nutzung geheimer und eingreifender (intrusiver) staatlicher Machtbefugnisse.

- 6.3. Solche Rechtsvorschriften ermöglichen es niemandem, die allgemeinen Umstände vorherzusehen, unter denen die externe Kommunikation einer Überwachung unterliegen kann (wobei ansonsten Kommunikationsdaten beliebig genutzt werden können, wenn es um nationale Sicherheitsinteressen geht – ein im Recht des Vereinigten Königreichs (kurz UK) sehr weit gefasstes Konzept)). Sie verlangen keinerlei Genehmigungen für bestimmte Kategorien von Menschen oder Gebäuden. Sie erlauben das wahllose Abfangen von Kommunikationsdaten allein auf der Grundlage des Übertragungswegs und sehen für den eventuellen Zugang ausländischer Nachrichtendienstpartner zu dem abgefangenen Material keine Einschränkung vor. Kurz gesagt, es bestehen keine genau umrissenen Grenzen für den Ermessensspielraum der zuständigen Stellen oder die Art seiner Wahrnehmung. Darüber hinaus gibt es keine angemessene unabhängige oder demokratische Überprüfung. Eine wahllose und allgemeine Abfangpraxis und die Rechtsvorschriften, aufgrund derer sie durchgeführt wird, verstoßen somit gegen die Erfordernisse, wonach ein Widerstreit mit Artikel 8 „gesetzlich vorgesehen“ und verhältnismäßig sein muss.
7. Unser Gerichtshof und die ehemalige Kommission haben in der Vergangenheit Verstöße gegen Artikel 8 EMRK im Hinblick auf die Überwachungs- und Nachrichtendienstaktivitäten britischer Behörden festgestellt, da das Recht des Vereinigten Königreichs nicht hinreichend transparent, klar und präzise war. Diese Urteile haben die Reform im Vereinigten Königreich vorangebracht: z.B. Malone gegen UK (1985) 7 EHRR 14; Hewitt & Harman gegen UK (1992) 14 EHRR 657; Halford gegen UK (1997) 24 EHRR 523; Khan gegen UK (2001) 31 EHRR 45 sowie Liberty gegen UK (2009) 48 EHRR 1.
8. In Liberty prüfte dieser Gerichtshof die vorherige Gesetzgebung im UK über das Abfangen „*externer Kommunikation*“ nach dem *Interception of Communications Act von 1985* und stellte fest, dass das Gesetz keinen ausreichenden Schutz bietet.

Der Gerichtshof hat noch keine Gelegenheit gehabt, die derzeitige gesetzliche

Regelung gemäß dem RIPA in Bezug auf die externe Kommunikation zu prüfen. (Wie angegeben hing Kennedy mit dem Abfangen „*interner*“ Kommunikationsvorgänge zusammen).

9. Aus den weiter unten im Einzelnen dargelegten Gründen wird beantragt, die Beschwerde für zulässig zu erklären und den Gerichtshof zu der Feststellung zu veranlassen, dass Verstöße gegen Artikel 8 unter den in der Beschwerde aufgeführten Umständen festgehalten werden.

II. DARSTELLUNG DES SACHVERHALTS

A. Beschwerdeführer

10. **Big Brother Watch („BBW“)** ist eine Gesellschaft mit beschränkter Nachschusspflicht. Es handelt sich um eine 2009 gegründete Bürgerinitiative, die politische Maßnahmen recherchieren und in Frage stellen soll, die die Privatsphäre, die Freiheitsrechte und die bürgerlichen Freiheiten bedrohen und das Ausmaß der staatlichen Überwachung offenlegen soll. Sie setzt sich für eine weitergehende Kontrolle personenbezogener Daten und bessere Prüfmechanismen ein, damit diejenigen, die die Privatsphäre des Einzelnen nicht achten, ob nun Privatunternehmen oder Behörden, zur Rechenschaft gezogen werden.
11. BBW hat seinen Sitz in London. Seine Mitarbeiter unterhalten regelmäßige Kontakte und partnerschaftliche Arbeitsbeziehungen zu ähnlichen Organisationen in anderen Ländern. Sie kommunizieren oft weltweit mit Menschen und Gremien über E-Mail und Skype. Als lautstarker Kritiker übermäßiger Überwachung und Kommentator sensibler Themen in Bezug auf die nationale Sicherheit ist BBW der Auffassung, dass seine Mitarbeiter und Vorstandsmitglieder von der britischen Regierung oder in deren Auftrag überwacht worden sein könnten. Darüber hinaus unterhält BBW weltweit Kontakte zu Verfechtern der Internetfreiheit und Menschen, die sich bei Regulierungsbehörden beschweren möchten.
12. Der English PEN (Englische PEN-Club) ist eine eingetragene Wohlfahrtsorganisation. Er ist das Gründungszentrum einer weltweiten Schriftstellervereinigung mit 145 Zentren in mehr als 100 Ländern. Er setzt sich für die Freiheit zu

schreiben und zu lesen ein und betreibt auf der ganzen Welt Kampagnen zur freien Meinungsäußerung und zum gleichen Zugang zu den Medien.

13. Der Englische PEN-Club hat seinen Sitz in London und kooperiert partnerschaftlich mit Schwesterorganisationen auf der ganzen Welt. Er arbeitet außerdem eng mit gefährdeten oder inhaftierten Autoren zusammen. Seine interne und externe Kommunikation erfolgt per E-Mail und Skype und umfasst die ganze Welt. Da viele, für die der Englische PEN-Club in seinen Kampagnen möglicherweise kontroverse Positionen zu Regierungen vorträgt, glaubt er, dass er selbst und seine Kommunikationspartner einer Überwachung durch die britische Regierung unterliegen oder von den Geheimdiensten anderer Länder überwacht werden könnte, die solche Informationen dann an die britischen Sicherheitsdienste weiterleiten könnten (und umgekehrt). Er arbeitet eng mit Schriftstellern und Dissidenten in vielen Ländern zusammen, darunter Syrien, Weissrussland, die Türkei, Vietnam und Kamerun, und ist sehr besorgt, dass das Recht dieser Menschen auf freie Meinungsäußerung und Sicherheit durch die Überwachung gefährdet werden könnte.

14. Die **Open Rights Group („ORG“)** ist eine Gesellschaft mit beschränkter Nachschusspflicht. Sie wurde 2005 gegründet und ist eine der führenden Bürgerinitiativen im UK bei der Verteidigung der Meinungsfreiheit, der Innovation, der Kreativität und der Verbraucherrechte im Internet. Sie hat ihren Sitz in London und steht regelmäßig in Verbindung mit anderen Organisationen in anderen Ländern und arbeitet partnerschaftlich mit ihnen zusammen. Sie ist Mitglied von European Digital Rights (EDRi), einem im Juni 2002 gegründeten Netzwerk von 35 dem Schutz der Privatsphäre und der Bürgerrechte verpflichteten Organisationen, das in 21 verschiedenen europäischen Ländern Büros unterhält. Seine interne und externe Kommunikation erfolgt zumeist per E-Mail oder Skype. Aus ähnlichen Gründen wie den von BBW und dem Englischen PEN genannten ist sie der Überzeugung, dass ihre elektronische Kommunikation und ihre Aktivitäten aus dem Ausland abgefangen und an britische Behörden weitergeleitet oder aber von britischen Stellen abgefangen werden könnten.

15. **Dr. Constanze Kurz** wohnt in Berlin. Sie hat in Computerwissenschaften promoviert und arbeitet an der Hochschul HTW in Berlin. Sie ist Expertin für Überwachungsmethoden und Mitverfasserin von Fachstudien für das deutsche Bundesverfassungsgericht zu strittigen Fällen in Bezug auf Vorratsdatenspeicherung, Antiterrorbanken und die Stimmabgabe per Computer. Von 2010 bis 2013 gehörte sie der Enquete-Kommission „*Internet und digitale Gesellschaft*“ des Deutschen Bundestages an.
16. Dr. Kurz ist außerdem Sprecherin des deutschen „Chaos Computer Clubs“ (CCC), der dafür eintritt, Schwächen in Computernetzwerken aufzudecken, die die Interessen der Öffentlichkeit gefährden könnten. Er führt direkte Aktionen durch. So lenkte er die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf Sicherheitslücken im deutschen *Bildschirmtext*-Computernetzwerk, indem er es hackte und eine Hamburger Bank mit DM 134.000 zugunsten des Clubs belastete. Das Geld wurde am nächsten Tag vor der Presse zurückgezahlt. Bei einer anderen Gelegenheit, am 8. Oktober 2011, veröffentlichte der CCC eine Analyse der Staatstrojaner-Software, eines von der deutschen Polizei eingesetzten „Trojaner“-Computerüberwachungsprogramms. Der frühere Wikileaks-Sprecher Daniel Domscheit-Berg war eine Reihe von Jahren Mitglied des CCC, auch wenn er 2011 ausgeschlossen wurde.
17. Dr. Kurz hat sich offen zu den jüngsten Enthüllungen in Bezug auf Internet-Überwachungsaktivitäten des Vereinigten Königreichs geäußert, die in den deutschen Medien weiterhin große Besorgnis auslösen. Sie befürchtet, dass sie durchaus entweder direkt von dem GCHQ oder US-amerikanischen oder anderen ausländischen Geheimdiensten überwacht worden sein könnte, die die Daten möglicherweise an britische Geheimdienste weitergegeben haben – nicht nur wegen ihrer Aktivitäten als Verfechterin der Meinungsfreiheit, sondern auch, weil das GCHQ und andere von ihr und Menschen, mit denen sie – gewöhnlich verschlüsselt – kommuniziert, etwas lernen möchten.

B. Fallbeschreibung

i. Hintergrund der Beschwerde über den Eingang im Ausland abgefangener Daten:

Medienenthüllungen zum Empfang von PRISM- und UPSTREAM-Daten

durch die Regierung des Vereinigten Königreichs

18. Die UKIS (UK Intelligence Services) sind in der Lage, von Geheimdiensten anderer Staaten abgefangene Informationen entgegenzunehmen. Die Bedenken der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht wurden durch die jüngste Medienberichterstattung über das Bestehen eines außerordentlich breit aufgestellten Überwachungsnetzes der US National Security Agency („NSA“) und die anscheinend erfolgende Teilung der Erkenntnisse aus den Abfangmaßnahmen der USA mit den Sicherheitsdiensten des Vereinigten Königreichs ausgelöst.
19. Diese Erfassung („coverage“) ergab sich aus der Offenlegung von NSA-Unterlagen durch Edward Snowden, einen früheren NSA-Systemadministrator. Das Bestehen der auf den Folien genannten Programme wurde von Präsident Obama und James Clapper, dem US Director of National Intelligence, bestätigt.¹

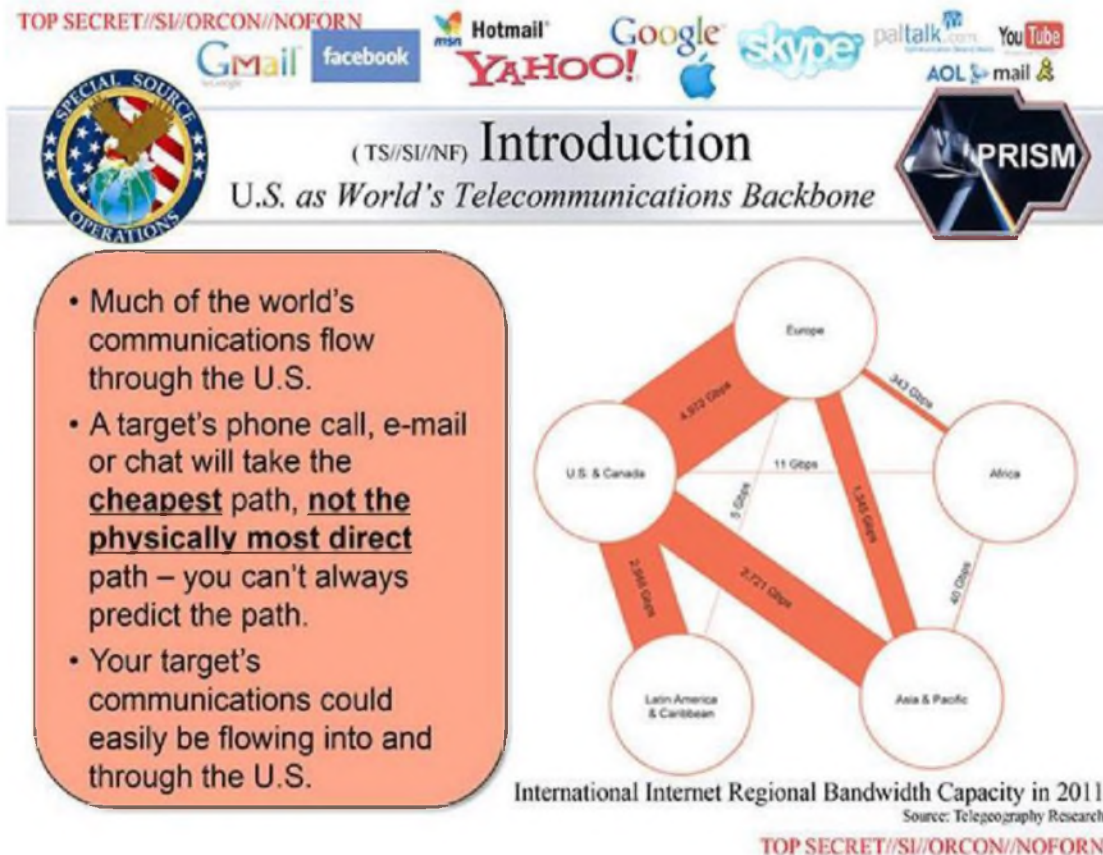
PRISM

20. PRISM ist ein von der NSA betriebenes Informationserfassungsprogramm, das es möglich macht, auf ein breites Spektrum an Inhalten der Internetkommunikation (wie E-Mails, Chats, Videos, Fotos, Dokumente, Links und andere Dateien) sowie Metadaten von US-Firmen wie Microsoft, Google, Yahoo, Apple, Facebook, YouTube und Skype zuzugreifen.
21. Metadaten bestehen aus „strukturierten Informationen, die eine Informationsquelle beschreiben, erläutern, lokalisieren oder auf andere Weise abrufbar, nutzbar oder verwaltbar machen“.² Im Bereich der privaten Kommunikation gehören dazu, wenn auch nicht ausschließlich, Informationen, die es ermöglichen, eine Person oder einen Standort zu identifizieren und den Zeitpunkt, die Dauer und den Tag der Kommunikation zu ermitteln. Durch Zusammenstellen verschiedener derartiger Einzelinformationen lässt sich ein detailliertes Bild des Lebens einer Person ermitteln (wie Dr. Ian Brown dies in §§9-14 seiner Zeugenaussage angab [**Anhang 2/511-513**]).

¹„Transcript: Obama’s Remarks on NSA Controversy“, 7. Juni 2013 [**Anhang 1/CC1/202-207**]; und „DNI Statement on Activities Authorized Under Section 702 of FISA“, 6. Juni 2013 [**Anhang 1/CC1/121D**].

² Siehe „Understanding Metadata“ (2004), United States National Information Standards Organization, S. 1. [**Anhang 3/1084-1103**]

22. Die Größenordnung der Operation PRISM ist potenziell beträchtlich, da globale Internetdaten dem günstigsten und nicht unbedingt dem physisch gesehen direktesten Weg folgen. Somit fließt ein beträchtlicher Teil der weltweiten Daten über die Server US-amerikanischer Kommunikationsanbieter, auch wenn sich keiner der an der Kommunikation Beteiligten in den Vereinigten Staaten befindet. Das folgende Modell aus den NSA-Folien macht dies deutlich:



Bildlegende: Ein großer Teil der weltweiten Kommunikation fließt durch die USA. – Anrufe, E-Mails oder Chats einer Zielperson nehmen den **günstigsten, nicht den physisch direktesten Weg**. Der Weg lässt sich nicht immer vorhersagen. – Die Kommunikation Ihrer Zielperson könnte ohne weiteres in und durch die USA fließen.

Zeitungsberichten zufolge gibt die NSA jeden Monat mehr als 2 000 auf PRISM beruhende „Berichte“ über Kommunikationsvorgänge heraus, und bis zum Juni 2013 wurden auf dieser Grundlage über 77 000 Geheimdienstberichte erstellt [Anhang 1/CC1/134-140]³. Das ist, wie es heißt, für die NSA sehr wertvoll, da aus den Folien hervorgeht, dass PRISM die in den NSA-Berichten „am häufigsten genutzte“ Ressource ist“ [Anhang 1/CC1/134].

³ „NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others“, Glenn Greenwald und Ewen MacAskill, *The Guardian*, 7. Juni 2013 [Anhang 1/CC1/134-140]

23. Die US-Regierung hat die Existenz des Programms bestätigt und erklärt, solche Abfangmaßnahmen stützten sich auf das Recht der Vereinigten Staaten, und zwar auf Section 702 des Foreign Intelligence Surveillance Act von 1978 („FISA“) (US Code § 1881(a)) **[Anhang 1/CC1/304-314]**. Diese Bestimmung erlaubt die Ausstellung erneuerbarer einjähriger Genehmigungen – ohne Ermächtigung – für eine allgemeine Überwachung im Ausland, wenn es sich bei der betreffenden Zielperson allem Anschein nach nicht um eine „US-Person“, also eine Person in den Vereinigten Staaten, handelt. Cindy Cohn, Legal Director der Electronic Frontier Foundation, hat zur Unterstützung der vorliegenden Beschwerde eine Zeugenaussage [Anhang 1] abgegeben, in der sie die Grenzen des Rechtsschutzes für die Privatsphäre nach diesem Gesetz erläutert. Zusammengefasst gelten diese nur für Personen in den USA oder „US Persons“ (Bürger und bestimmte dort wohnhafte Personen) und sollen sicherstellen, dass solche Personen nicht gezielt oder versehentlich von dem Programm erfasst werden. Das FISA sieht keinerlei Beschränkung der zulässigen staatlichen Überwachung von Nicht-US-Personen vor – jede (auf allgemeiner Grundlage) genehmigte Überwachung solcher Personen ist erlaubt. Somit ist jede Überwachung der Kommunikation zwischen zwei außerhalb der Vereinigten Staaten befindlichen Personen, deren Kommunikationsvorgang zufällig über die USA geleitet wird, uneingeschränkt erlaubt. Darüber hinaus gilt dies auch für einen Kommunikationsvorgang, bei dem die eine Seite sich in den Vereinigten Staaten befindet und damit eine „US-Person“ ist, ohne dass für den Betreffenden eine wahrscheinliche Ursache („*probable cause*“) in Bezug auf die jeweilige Person nachgewiesen werden müsste, soweit der Datenzugriff unter die weitgefaste Genehmigung zur Datenerfassung gemäß Section 702 fällt.

UPSTREAM

24. Die NSA betreibt außerdem gemäß Section 702 des FISA ein zweites Abfangprogramm namens „UPSTREAM“. Es ermöglicht den Zugang zu fast dem gesamten Datenverkehr über Glasfaserkabel, die US-amerikanischen Kommunikationsdiensteanbietern wie AT&T und Verizon gehören.
25. Wie Frau Cohn angibt **[Anhang 1/70]**⁴, bieten PRISM und UPSTREAM beide einen sehr umfassenden Zugang zu den Kommunikationsinhalten und -metadaten

⁴ Nach dem FISA-Gesetz, 50 U.S.C. §1801 (i), bezeichnet „United States person“ einen „Bürger der Vereinigten Staaten, einen Ausländer mit gesetzlich genehmigtem ständigem Wohnsitz (gemäß Section 1101 (a)(20) von Titel 8), einen nicht rechtsfähigen Verein, bei dem ein großer Teil der Mitglieder Bürger der Vereinigten Staaten oder nach dem Gesetz für einen ständigen Wohnsitz zugelassen sind oder ein in den Vereinigten Staaten eingetragenes Unternehmen, jedoch kein Unternehmen und keinen Verein, die nach der Definition in Subsection (a)(1), (2) oder (3) dieser Section eine ausländische Macht darstellen.“

von Nicht-US-Amerikanern, für die die Bestimmungen des Vierten Verfassungszusatzes (*Fourth Amendment*, der Schutz der Privatsphäre nach der US-Verfassung) nicht gelten. Diese beiden Programme ermöglichen dabei die massenhafte Erfassung, Erhebung, Sammlung und Speicherung (fast) der gesamten beträchtlichen globalen Kommunikationsinhalte und -metadaten von Nicht-US-Amerikanern, die durch die USA weitergeleitet werden. Sie gestatten auch das fast oder gar nicht eingeschränkte Durchsuchen dieser Inhalte und Metadaten, sobald feststeht, dass das Material nicht mit einer US-Person zu tun hat und – in vielen Ausnahmesituationen – selbst dann.

Übernahme abgefangener PRISM- und UPSTREAM-Daten durch die UKIS

26. Die von der Zeitung *The Guardian* veröffentlichten Dokumente von Edward Snowden zeigen, dass das GCHQ mindestens seit Juni 2010 Zugang zu PRISM-Materialien gehabt hat. Es wurde auch berichtet, dass das GCHQ allein 2012 aufgrund dieser Materialien mindestens 197 nachrichtendienstliche Berichte erstellte. In den von *The Guardian* veröffentlichten Dokumenten heißt es zum Beispiel, dass „es ... bei dem GCHQ Spezialprogramme für die gezielte Prism-Verarbeitung (gebe)“⁵ [Anhang 2/IB1/605B].
27. Es ist nicht klar, ob sich der Zugriff des GCHQ auf diese Materialien auf angeforderte Unterlagen beschränkt (d.h. auf Fälle, in denen das GCHQ die NSA ausdrücklich um Informationen bittet) oder ob dazu auch ein unaufgeforderter Informationsaustausch gehört. Anscheinend ist beides möglich. Es liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber vor, was nach dem Eingang mit solchen Materialien geschieht.
28. Die Enthüllungen über PRISM und UPSTREAM haben deutlich gemacht, dass es im Hinblick auf den Empfang von Daten von nachrichtendienstlichen Partnern in Übersee, die ihrerseits die Daten durch Abfangen von Kommunikationsvorgängen erhalten haben, an rechtlichen Kontrollen des GCHQ und der anderen UKIS-Dienste fehlt.

⁵ „UK gathering intelligence via covert NSA operation“, Nick Hopkins, *The Guardian*, 7. Juni 2013 [Anhang 2/IB1/605A-605D]

29. Das GCHQ hat die Nutzung von über PRISM erlangten Materialien nicht bestritten. Es brachte lediglich vor, dass es:

„seine gesetzlichen Verpflichtungen sehr ernst nimmt. Unsere Arbeit erfolgt in einem strengen rechtlichen und politischen Rahmen, der sicherstellt, dass unsere Tätigkeiten genehmigt, notwendig und verhältnismäßig sind und dass eine strenge Überwachung stattfindet, auch durch den Minister, die Kommissare für Abfang- und Aufklärungsdienste und den Geheimdienst- und Sicherheitsausschuss“.⁶

30. Es hat jedoch nicht den „rechtlichen [...] Rahmen“ angegeben, der „seiner seiner Auffassung nach für den Empfang von Materialien aus NSA-Abfangaktionen gilt.“

ii. Hintergrund der Beschwerde über Generic GCHQ Intercept:
das TEMPORA-Abfangprogramm des GCHQ

31. Die Enthüllungen auf der Grundlage von Edward Snowdens durchgesickerten Dokumenten enthalten auch Einzelheiten über das britische Überwachungsprogramm TEMPORA. Mit TEMPORA kann das GCHQ auf den elektronischen Datenverkehr zugreifen, der in Glasfaserkabeln zwischen dem Vereinigten Königreich und Nordamerika stattfindet. Die erfassten Daten betreffen sowohl die Internetkommunikation als auch Telefongespräche. Das GCHQ hat nicht nur Zugang zu Metadaten, sondern auch zu den Inhalten von E-Mails, Facebook-Einträgen und Website-Nutzungsdaten („*histories*“).⁷ Der Zugriff auf Daten erfolgt bei bestimmten Zielpersonen ohne Notwendigkeit eines hinreichenden Verdachts. Man spricht von „*special source exploitation*“ (besonderer Quellenabschöpfung), und Berichten zufolge läuft das Programm seit 18 Monaten.

32. Bei einem als „*buffering*“ (Pufferung) bezeichneten Prozess wurde das GCHQ angeblich durch den Minister ermächtigt, Informationen bei Inhalten 3 Tage lang und bei Daten 30 Tage lang zu speichern (auch wenn die Beschwerdeführer vermuten, dass diese Zeiträume verlängert werden, wenn den Daten nachrichtendienstlicher Wert beigemessen wird)⁸.

⁶ „GCHQ tapped fibre-optic cables for data, says newspaper“, *The Guardian*, 22. Juni 2013 [Anhang 2/IB1/678A-678C]

⁷ „GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world’s communications“, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies und James Ball, *The Guardian*, 21. Juni 2013 [Anhang 2/IB1/658-663]

⁸ *Ibid.*

33. Das TEMPORA-Programm wird mittels dem GCHQ erteilten Bescheinigungen gemäß Section (Paragraph) 8(4) des RIPA genehmigt. Dabei geht es um „*externe Kommunikation*“, also einen außerhalb der Britischen Inseln versandten oder empfangenen Datenverkehr.
34. Das GCHQ hat bestätigt, dass das Programm über 10 „*grundlegende*“ Zertifikate verfügt, darunter ein „*globales*“ Zertifikat für die GCHQ-Support Station in Bude (Cornwall). Diese Zertifikate werden, wie es heißt, überprüft und sind anscheinend alle 6 Monate erneuert worden. Daraus ergibt sich eine „*weitgefasste generelle rechtliche Befugnis, die immer wieder erneuert werden muss*“⁹.
35. Allerdings genehmigen die Zertifikate, auf denen diese „*weitgefasste generelle*“ Befugnis beruhen soll, den Angaben zufolge das Abfangen aller Daten aus dem Transatlantikkabel, solange das Ziel der Abfangmaßnahme einigen sehr weitgefassten Kriterien wie „Terrorismus“, „organisierte Kriminalität“ und „wirtschaftlichen Wohlergehen“ des Vereinigten Königreichs entspricht. Medienberichten zufolge enthalten die Genehmigungszertifikate keine Suchbegriffe und sind auch nicht mit detaillierten Einschränkungen in Bezug auf die Informationen verbunden, die abgefangen oder durchsucht werden können. *The Guardian* hat darüber Folgendes berichtet:

„Zu den Kategorien von Materialien gehören Betrug, Drogenhandel und Terrorismus, aber die Kriterien sind stets geheim und werden nicht öffentlich erörtert. Die Befolgung der Zertifikate durch das GCHQ wird von der Behörde selbst geprüft, aber die Ergebnisse dieser Überprüfungen sind ebenfalls geheim.

Einen Hinweis auf die mögliche Größe des „Schleppnetzes“ ergab sich aus einer Stellungnahme von Juristen des GCHQ, die es als unmöglich bezeichneten, die Gesamtzahl der Zielpersonen zu nennen, da „*dies eine unendlich lange Liste (wäre), die wir nicht bewältigen könnten.*“¹⁰

⁹ „*The legal loopholes that allow GCHQ to spy on the world*“, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies und James Ball, *The Guardian*, 21. Juni 2013 [**Anhang 2/IB1/664-668**]

¹⁰ Siehe oben Ziffer 7.

36. Es wird außerdem angedeutet, dass Privatfirmen mit dem GCHQ zusammenarbeiten, und zwar nach Lizenzbedingungen, die sie dazu zwingen zu kooperieren und davon Abstand zu nehmen, die Existenz einer solchen Ermächtigung oder eines derartigen Genehmigungszertifikats offenzulegen.¹¹
37. Die Größenordnung des TEMPORA-Programms ist ohne Beispiel. Wie *The Guardian* meldete, merkte der Verfasser eines für NSA-Analysten erstellten Dokuments mit dem Titel „A Guide to Using Internet Buffers at GCHQ“ an, TEMPORA „(stelle) eine spannende Gelegenheit (dar), einen direkten Zugang zu gewaltigen Mengen an „special source data“ (besonderen Quelldaten) des GCHQ zu erhalten.“¹²
38. In einem Vortrag teilte ein Rechtsberater des GCHQ NSA-Analysten 2011 mit, ein Grund für die Nutzung von TEMPORA-Materialien liege darin, dass „[das UK] im Vergleich mit den USA nur über ein leichtes Überwachungssystem (verfüge).“¹³ So berichtete *The Guardian* über interne GCHQ-Dokumente aus dem Jahre 2011, wonach eines der „Alleinstellungsmerkmale“ des Vereinigten Königreichs in „der Rechtsordnung des UK“ bestehe, da das GCHQ „weniger von den Besorgnissen der NSA in Bezug auf die Rechteinhaltung (berührt werde)“¹⁴.

¹¹ „BT and Vodafone among telecoms companies passing details to GCHQ“, James Ball, Luke Harding und Juliette Garside, *The Guardian*, 2. August 2013 [Anhang 2/IB1/719-722]. Diese Anforderungen wurden vermutlich auf der Grundlage der Sections 11-12 des RIPA und von *Interception of Communications*, Code of Practice (2007), Absätze 2.7-2.10 auferlegt.

¹² Siehe oben Ziffer 7.

¹³ Siehe oben Ziffer 7.

¹⁴ „GCHQ: Inside the Top Secret World of Britain’s Biggest Spy Agency“, Nick Hopkins, Julian Borger und Luke Harding, *The Guardian*, 1. August 2013 [Anhang 2/IB1/723-736]

39. US-amerikanische Stellen haben umfassenden Zugang zu TEMPORA-Informationen erhalten. Meldungen zufolge können mindestens 250 (*sic!*) und vielleicht sogar bis zu 850 000 US-Regierungsmitarbeiter sowie mit der US-Regierung partnerschaftlich zusammenarbeitende Privatfirmen auf diese Informationen zugreifen.¹⁵ Auf einer in der Zeitung *The Guardian* veröffentlichten Schulungsfolie hieß es: „*Sie sind in einer beneidenswerten Lage – haben Sie Spaß daran und machen Sie das meiste daraus!*“
40. Bei der NSA sollen nach dem Stand von Mai 2012 außerdem 250 Analysten in Vollzeit mit Hilfe von TEMPORA gewonnene Daten auswerten¹⁷. Es wurden keine Informationen darüber mitgeteilt, ob bei diesem internationalen Datenaustausch angemessene Sicherheitsmaßnahmen gelten. Wie weiter unten erläutert wird, sind diese in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen. Weitere Enthüllungen haben ergeben, dass die NSA dem GCHQ für drei Jahre bis zu £100 Millionen gezahlt hat, um sich den Zugang zu dessen Programmen zu sichern. Darum *muss das GCHQ seine volle Leistung bringen und auch entsprechend wahrgenommen werden* (so in einem Strategiebriefing des GCHQ).¹⁸ In der Zeitung *The Guardian* vom 21. Juni 2013 wurde gemeldet, das GCHQ habe für das Durchforsten der mit Hilfe von TEMPORA gewonnenen Daten mehr als 40 000 Suchbegriffe festgelegt, und die NSA selbst verwende über 31 000 Suchwörter zu die US-Regierung interessierenden Angelegenheiten und Personen.¹⁹

iii. Öffentliche Erklärungen der britischen Regierung

41. Im Anschluss an einige der oben erwähnten Enthüllungen gab der Minister für Auswärtiges und Commonwealth-Angelegenheiten (William Hague MP) am 10. Juni 2013 vor dem Parlament eine Erklärung ab. (Hansard HC, 10. Juni 2013, Spalten 32-42) **[Anhang 2/IB1/826-830]**. Zu der Nutzung von mit Hilfe von PRISM gewonnenen Daten durch das GCHQ führte Hague aus:

¹⁵ Siehe oben die Ziffern 7 und 14.

¹⁶ Siehe oben Ziffer 7.

¹⁷ Siehe oben Ziffer 7.

¹⁸ „*Exclusive: NSA pays £100m in secret funding for GCHQ*“ Nick Hopkins und Julian Borger, *The Guardian*, 1. August 2013 **[Anhang 2/IB1/714-718]**

¹⁹ Siehe oben Ziffer 7.

„Es ist angedeutet worden, das GCHQ nutze unsere Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten, um das Recht des UK zu umgehen und Informationen zu erhalten, die es im Vereinigten Königreich nicht auf legalem Wege beschaffen könne. Ich möchte uneingeschränkt klarstellen, dass dieser Vorwurf jeder Grundlage entbehrt. Alle Daten, die wir von den Vereinigten Staaten erhalten und die britische Staatsbürger betreffen, unterliegen sachgerechten Kontrollen und Sicherungsmaßnahmen nach dem Recht des UK, einschließlich der relevanten Paragraphen (Sections) des Intelligence Services Act, des Human Rights Act von 1998 und des Regulation of Investigatory Powers Act.“ (Hervorhebung durch die Verfasser).

42. Unter Bezugnahme auf diese Erklärung wurde der Minister von Douglas Alexander MP, dem Schattenaußenminister, gebeten:

„die einschlägigen Sections dieser Gesetze darzustellen und zu bestätigen, dass diese Erläuterung bedeutet, dass alle von uns aus den USA erhaltenen Daten zu britischen Staatsbürgern sich auf ministerielle Genehmigungen stützen und – wie im RIPA gefordert – der Aufsicht durch den Intercept Commissioner unterliegen.“ (Spalte 35)

43. Der Minister erwiderte:

„Der Herr Abgeordnete hat mit Recht seine Unterstützung für den Datenaustausch mit unseren Verbündeten bekundet. Die Position zu dem rechtlichen Rahmen entspricht genau den Angaben in meiner Erklärung: Alle Daten über britische Staatsbürger, die wir von den Vereinigten Staaten bekommen, unterliegen dem gesamten Gesetzesspektrum, einschließlich Section 3 des Intelligence Services Act von 1994 und den Bestimmungen des RIPA in den Sections 15 und 16, in denen festgelegt ist, dass das Zusammentragen von Informationen notwendig und verhältnismäßig sein muss und beschrieben wird, wie die Behörden mit erlangten Informationen umgehen müssen.“

44. Alexander stellte auch einige spezifische Fragen:

„Konkret gefragt: Welcher rechtliche Rahmen gilt in den folgenden beiden Fällen?

Erstens bei einem Ersuchen des UK an einen Nachrichtendienst eines internationalen Verbündeten um das Abfangen des Inhalts privater Kommunikationsvorgänge. Kann der Herr Minister bestätigen, dass für diesen Ablauf von dem zuständigen Minister unterzeichnete und von dem Intercept Commissioner gemäß Teil I des RIPA gebilligte Einzelgenehmigungen ausschlaggebend sind?

Zweitens: Könnte der Minister auf die spezifische Frage eingehen, was geschieht, wenn das UK ein Ersuchen an einen Geheimdienst eines internationalen Verbündeten richtet, nicht um eine Abfangmaßnahme zu beantragen, sondern um bei dieser Behörde vorhandene Daten in Bezug auf den Inhalt von privaten Kommunikationsvorgängen durchsuchen zu lassen und, insbesondere, welcher rechtliche Ablauf in einem solchen Fall gewählt wird? Kann er für derartige Umstände bestätigen, dass für diesen Ablauf ebenfalls von dem zuständigen Minister unterzeichnete und von dem Intercept Commissioner gemäß Teil I des RIPA gebilligte Einzelgenehmigungen ausschlaggebend sind?“ (Spalten 35-36)

45. Der Minister lehnte es ab, Informationen zu der in solchen Fragen geltenden rechtlichen Regelung zu geben. Er beantwortete die Fragen wie folgt:

„Zu den weiteren Fragen des Herrn Abgeordneten im Hinblick auf die Erteilung von Genehmigungen kann ich ihm aus Gründen, die ich nicht öffentlich anführen darf, nicht so detailliert wie gewünscht antworten. Ich würde ihm nur zu gerne eine möglicherweise sehr hilfreiche Antwort geben, möchte aber angesichts der je nach den Umständen und Abläufen unterschiedlichen Situation nicht kategorisch antworten – die Umstände könnten gelegentlich etwas verschieden sein. Ich kann jedoch sagen, dass die Aufsicht durch das Ministerium und eine unabhängige Überprüfung gegeben sind, sodass auch hier der Eindruck verfehlt ist, Operationen würden ohne ministerielle Aufsicht irgendwie am Recht des UK vorbei durchgeführt. Ich fürchte, spezifischer kann ich mich dazu nicht äußern.“

46. Der erste und der zweite Beschwerdeführer richteten mit Datum vom 3. Juli 2013 ein Schreiben an den Minister und andere britische Regierungsstellen [**Anhang 3/1056-1079**], in dem die hier genannten angeblichen Verstöße gegen die Konvention dargestellt wurden (siehe dazu weiter unten die Absätze 181-182). In einem Antwortschreiben vom 26. Juli 2013 [**Anhang 3/1081-1083**] erklärte der Anwalt des Schatzamts im Auftrag der britischen Regierung:

„Was Ihre Beschwerden zu dem möglichen Empfang von Aufklärungsdaten US-amerikanischer Geheimdienste angeht, Folgendes: Neben dem gesetzlichen Verfahren gemäß dem RIPA, müssen der SIS (= MI6) und das GCHQ sich auch nach dem Intelligence Services Act von 1994 richten, insbesondere dann, wenn sie Informationen erhalten und offenlegen. Die Behörden müssen außerdem in Übereinstimmung mit dem HRA und dem Data Protection Act von 1998 handeln.“

iv. Bericht des Intelligence and Security Committee, 17. Juli 2013

47. Am 17. Juli 2013 veröffentlichte das Intelligence and Security Committee (Geheimdienst- und Sicherheitsausschuss) des Parlaments („ISC“) ein „*Statement of GCHQ’s Alleged Interception of Communications under the US PRISM Programme*“ („Erklärung zu der angeblichen Erfassung von Kommunikationsdaten im Rahmen des PRISM-Programms der USA“) [**Anhang 2/IB1/831-833**]. Der Bericht bestätigte den Zugriff des GCHQ auf PRISM-Materialien. Es hieß darin:

„1. Im Laufe des letzten Monats sind in den USA wie in Großbritannien Einzelheiten über streng geheime Datenerhebungsprogramme der US Signals Intelligence Agency (US-Behörde für Fernmeldeaufklärung und elektronische Aufklärung) – der National Security Agency (NSA) – an die Öffentlichkeit gedrungen. Der Schwerpunkt der Medienberichterstattung liegt auf dem Zusammentragen von Kommunikationsdaten und -inhalten durch die NSA. Dazu

gehören die massenhafte Sammlung von ‚Metadaten‘ bei einem großen Kommunikationsanbieter (Verizon) sowie der Zugang zu Kommunikationsinhalten über eine ganze Reihe US-amerikanischer Internetfirmen (im Rahmen des PRISM-Programms).“

...

4. In Medienberichten wird bestätigt, dass das GCHQ ohne ordnungsgemäße Genehmigung Zugang zu PRISM und damit zum Inhalt von Kommunikationsvorgängen in Großbritannien hatte. Dazu wird die Ansicht vertreten, das GCHQ habe damit das britische Recht umgangen. Das ist eine sehr besorgniserregende Angelegenheit: Sollte dies zutreffen, würde es sich um eine schwerwiegende Verletzung der Rechte britischer Bürger handeln.“

48. In dem Bericht hieß es weiter:

„Unsere Ermittlungen

5. Das ISC hat detaillierte Aussagen des GCHQ zu Protokoll genommen. Zu unseren Ermittlungen gehörten auch die Prüfung des Zugangs des GCHQ zu Kommunikationsinhalten, der für den Zugang geltende rechtliche Rahmen und Vereinbarungen des GCHQ mit ausländischen Partnern über den Austausch solcher Informationen. Wir haben von dem GCHQ substantielle Berichte erhalten, darunter:

- eine Liste of antiterroristischer Operationen, zu denen das GCHQ in allen einschlägigen Bereichen Geheimdienstdaten aus denen USA bekommen konnte;
- eine Liste aller Personen, die im Rahmen solcher Regelungen einer Überwachung unterlagen und entweder im Vereinigten Königreich vermutet oder als britische Staatsbürger identifiziert wurden;
- eine Liste aller ‚Selektoren‘ (Auswahlelemente) (wie E-Mail-Anschriften) für Personen, zu denen Aufklärungserkenntnisse angefordert wurden;
- eine Liste der Ermächtigungen und internen Genehmigungen, die für jede dieser einzelnen Zielpersonen galten;
- eine Reihe von (durch uns ausgewählten) Geheimdienstberichten, die aus diesen Aktivitäten hervorgingen sowie
- die den Zugang zu diesen Materialien regelnden förmlichen Vereinbarungen. Wir besprachen das Programm bei unserem letzten Besuch in den Vereinigten Staaten mit der NSA und unseren Kollegen im Kongress. Uns liegen außerdem mündliche Aussagen des Direktors des GCHQ vor, den wir im Einzelnen befragen konnten.“

49. Das ISC kam zu dem Schluss, ohne weitere Angaben zu der geltenden rechtlichen Regelung oder den Sicherungsmaßnahmen zu machen, dass keine Verstöße gegen britisches Recht stattgefunden hatten.

„Wir haben die Berichte geprüft, die das GCHQ auf der Grundlage von in den USA erlangten nachrichtendienstlichen Daten erstellt hat und sind überzeugt, dass sie den gesetzlichen Verpflichtungen des GCHQ entsprechen. Die rechtliche Befugnis dafür ergibt sich aus dem Intelligence Services Act von 1994.

Darüber hinaus bestand in jedem Fall, in dem das GCHQ Informationen aus den USA anforderte, eine von einem Minister unterzeichnete Abfahrgenehmigung entsprechend den rechtlichen Sicherungsmaßnahmen, wie sie in dem Regulation of Investigatory Powers Act von 2000 vorgesehen sind.“

50. In einer Passage zu „Nächste Schritte“ hielt das ISC Folgendes fest:

„6. Auch wenn wir zu dem Schluss gelangt sind, dass das GCHQ nicht das britische Recht umgangen oder zu umgehen versucht hat, ist es doch angebracht, weiter zu prüfen, ob der geltende gesetzgeberische Rahmen ... über den Zugang zur privaten Kommunikation noch angemessen ist.

7. In einigen Bereichen ist der Wortlaut der Gesetzgebung allgemein gehalten, und mit Recht sind in Bezug auf diese Aktivitäten des GCHQ detailliertere politische Vorgaben und Abläufe festgelegt worden, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen nach dem Human Rights Act von 1998 sicherzustellen. Wir prüfen somit auch weiterhin das komplexe Wechselspiel zwischen dem Intelligence Services Act, dem Human Rights Act und dem Regulation of Investigatory Powers Act sowie die ihnen zugrundeliegenden politischen Schritte und Verfahren. Wir stellen fest, dass auch der Interception of Communications Commissioner dieser Frage nachgeht.“

Der Fußnotenverweis in dem obigen Abschnitt erwähnte das *Intelligence Services Act 1994* (Spalte 5) („ISA“), das RIPA und das HRA.

51. Der ISC-Bericht warf somit bewusst Fragen nach der Angemessenheit der geltenden Regelung auf.

52. Darüber hinaus hielten sich die Formulierungen in dem ISC-Bericht zwangsläufig in Grenzen, da das ISC nur Geheimdienstinformationen betrachtet hatte, die das GCHQ von den USA über bestimmte Personen, für die in Großbritannien Abfanggenehmigungen vorlagen, ausdrücklich angefordert hatte. Sie beschäftigte sich nicht mit anderen Informationen, die das GCHQ oder andere britische Regierungsstellen von der NSA erhalten hatten. Aus den Formulierungen in dem ISC-Bericht ging dies nicht klar hervor, aber der ISC-Vorsitzende, Sir Malcolm Rifkind MP, bestätigte es auf einem anschließenden Pressebriefing.²⁰

²⁰ „*Inquiry into snooping laws as committee clears GCHQ*“, Julian Borger, *The Guardian*, Donnerstag, 18. Juli 2013 [Anhang 2/IB1/834-836]

C. Einschlägiges inländisches Recht und Rechtspraxis

53. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sind in Anhang 4 zu dieser Beschwerde in voller Länge aufgeführt.

i. Das Intelligence Services Act von 1994 und das Security Service Act von 1989

54. Die UKIS bestehen aus drei Behörden: dem Secret Intelligence Service („**SIS**“), dem Government Communications Headquarters („**GCHQ**“) und dem Security Service.
55. Section 1 des *Intelligence Services Act von 1994* („**ISA**“) (siehe Anhang 4) enthält die gesetzliche Grundlage für die Arbeit des SIS und im Übrigen auch eine Rechtsgrundlage für den Empfang von Informationen seitens ausländischer Behörden:

„1. Der Secret Intelligence Service

(1) Es gibt auch weiterhin einen Secret Intelligence Service (in diesem Gesetz als „der Intelligence Service“ bezeichnet), der dem Minister unterstellt ist und, vorbehaltlich der unten aufgeführten Subsection (2), folgende Aufgaben hat:

- (a) Erlangung und Bereitstellung von Informationen zu Handlungsweisen oder Vorhaben von Personen außerhalb der Britischen Inseln sowie
- (b) Erfüllung anderer Aufgaben in Verbindung mit den Handlungsweisen oder Vorhaben solcher Personen.

(2) Die Aufgaben des Intelligence Service dürfen nur wahrgenommen werden:

- (c) im Interesse der nationalen Sicherheit, unter besonderer Berücksichtigung der Außen- und Verteidigungspolitik der Regierung Ihrer Majestät im Vereinigten Königreich oder
- (d) im Interesse des wirtschaftlichen Wohlergehens des Vereinigten Königreichs oder
- (e) zur Unterstützung der Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten.“

56. Section 2 des ISA sieht die Kontrolle der SIS-Operationen durch einen von dem Minister ernannten Leiter des Dienstes vor. Er ist für die effiziente Arbeit des Dienstes verantwortlich, und Section 2(2) sieht vor, dass:

„... er ... verpflichtet (ist), Sorge zu tragen,

- (a) dass Vorkehrungen getroffen worden sind, um zu gewährleisten, dass der Intelligence Service keinerlei Informationen erlangt, soweit dies nicht für die ordnungsgemäße Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlich ist und Informationen nur preisgibt, wenn dies notwendig ist, und zwar

- (i) für diesen Zweck;
- (ii) im Interesse der nationalen Sicherheit;
- (iii) zur Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten oder
- (iv) im Hinblick auf Strafverfahren ...”

Subsection 2(4) verlangt von dem Leiter des Intelligence Service einen Jahresbericht über die Arbeit von UKIS für den Premierminister und den Minister, wobei diese Berichte nicht veröffentlicht werden.

57. Section 3 des ISA beschreibt die Befugnis für die Tätigkeit des GCHQ:

„3. Das Government Communications Headquarters (GCHQ)

(1) Es wird weiterhin ein dem Außenminister unterstelltes Government Communications Headquarters (GCHQ) geben, das, vorbehaltlich der nachstehenden Subsection, die Aufgabe hat,

- (a) elektromagnetische, akustische und sonstige Emissionen zu überwachen und in diese einzugreifen, ebenso auch bei jeder Art von Ausrüstungen, die solche Emissionen hervorrufen, und Informationen zu erlangen und bereitzustellen, die aus solchen Emissionen oder mit solchen Ausrüstungen sowie aus verschlüsselten Materialien gewonnen wurden sowie
- (b) Beratung und Hilfestellung in Bezug auf:
 - (i) Sprachen einschließlich technischer Fachterminologie und
 - (ii) Verschlüsselung und andere Fragen in Verbindung mit dem Schutz von Informationen und anderer Materialien anzubieten,

und zwar für die Streitkräfte der Krone, die Regierung ihrer Majestät im Vereinigten Königreich oder ein Northern Ireland Department (nordirisches Ministerium) oder jede andere Organisation, die im Hinblick auf die Zielsetzungen dieser Section wie von dem Premierminister jeweils angegeben festgelegt wird.

(2) Die in der obigen Subsection (1)(a) genannten Funktionen dürfen nur wahrgenommen werden

- (a) im Interesse der nationalen Sicherheit, unter besonderer Bezugnahme auf die Außen- und Verteidigungspolitik der Regierung Ihrer Majestät im Vereinigten Königreich oder
- (b) im Interesse des wirtschaftlichen Wohlergehens des Vereinigten Königreichs in Verbindung mit den Handlungsweisen oder Vorhaben von Personen außerhalb der Britischen Inseln oder
- (c) zur Unterstützung der Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten.

(3) In dem vorliegenden Gesetz bezieht sich der Ausdruck „GCHQ“ auf das Government Communications Headquarters und jede Einheit oder jeden Teil einer Einheit der Streitkräfte der Krone, die jeweils von dem Außenminister angefordert wird, um das Government Communications Headquarters bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.”

58. Nach Section 4(2) ISA ist der Director des GCHQ verpflichtet,

„... dafür Sorge zu tragen,

- (a) dass Regelungen getroffen werden, um zu gewährleisten, dass von dem GCHQ keine Informationen außer für die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben beschafft werden und es keine Informationen offenlegt, soweit dies nicht für diesen Zweck oder im Hinblick auf ein Strafverfahren erforderlich ist“

59. Section 1 des *Security Service Act von 1989* (siehe Anhang 4) stellt die rechtliche Grundlage des Security Service dar und enthält unter anderem die Befugnis für die Entgegennahme von Informationen aus ausländischen nachrichtendienstlichen Quellen:

„1.— Der Security Service

(1) Es gibt weiterhin einen Security Service (in diesem Gesetz kurz „der Dienst“), der dem Minister unterstellt ist.

(2) Der Dienst hat die Aufgabe, die nationale Sicherheit zu schützen und vor allem Schutz zu bieten vor Bedrohungen durch Spionage, Terrorismus und Sabotage, Aktivitäten von Agenten ausländischer Mächte und Aktionen, die darauf abzielen, die parlamentarische Demokratie mit politischen, industriellen oder gewaltsamen Mitteln zu untergraben.

(3) Eine weitere Aufgabe des Dienstes ist die Sicherung des wirtschaftlichen Wohlergehens des Vereinigten Königreichs vor Bedrohungen durch Aktionen oder Vorhaben von Personen außerhalb der Britischen Inseln.

(4) Außerdem hat der Dienst die Aufgabe, die Arbeit der Polizei, der Serious Organised Crime Agency (Behörde zur Bekämpfung der organisierten Schwerkriminalität) und anderer Strafverfolgungsbehörden bei der Vorbeugung und Aufdeckung schwerer Straftaten zu unterstützen.

- (5) Section 81(5) des Regulation of Investigatory Powers Act von 2000 (zur Bedeutung von „Vorbeugung“ und „Aufdeckung“) gilt, soweit es um schwere Straftaten geht, im Sinne dieses Gesetzes entsprechend der Anwendung in Bezug auf die Ziele der nicht in Kapitel I von Teil I enthaltenen Bestimmungen des Gesetzes.“

60. Section 2 ist eine ähnliche Bestimmung wie die in Section 2 des ISA, da sie einen Director-General vorsieht, der folgende Pflichten hat:

“2.— Der Generaldirektor

[...]

(2) [...] hat sicherzustellen,

- (a) dass Regelungen bestehen, um zu gewährleisten, dass der Dienst keine Informationen erlangt, soweit dies nicht für die ordnungsgemäße Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlich ist oder diese von ihm nur in dem Maße offengelegt werden, wie dies für diesen Zweck erforderlich ist, zur Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten oder aber für Strafverfahren dient; und [...].“

In ähnlicher Weise verlangt Subsection 2(4) von dem Generaldirektor die Erstellung eines Jahresberichts über die Tätigkeit des Security Service für den Premierminister und den Minister.

ii. Das Regulation of Investigatory Powers Act von 2000

61. Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Abfangen und die Entgegennahme von Kommunikationsdaten sind in erster Linie im RIPA enthalten (siehe Anhang 4). Das „*Hauptziel*“ des RIPA, wie es in den begleitenden Explanatory Notes („Erläuterungen“) zu dem Gesetz beschrieben wird, besteht darin, „*sicherzustellen, dass die entsprechenden Ermittlungsbefugnisse menschenrechtskonform genutzt werden*“. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes enthalten die Absätze 43-49 der Rechtssache Liberty.
62. Teil I des RIPA regelt den Bereich „*Kommunikation*“. Kapitel I von Teil I des RIPA enthält Vorschriften für das Abfangen von Kommunikationsvorgängen. Kapitel II von Teil I regelt die Erlangung von „*Kommunikationsdaten*“ bei Telekommunikationsanbietern.

Teil I, Kapitel I des RIPA:

63. Der Geltungsbereich *rationae materiae* in Kapitel I wird in drei Bestimmungen dargelegt. Section 1(1) RIPA sieht Folgendes vor:

„Es gilt als strafbare Handlung, wenn jemand vorsätzlich und ohne rechtliche Befugnis irgendwo im Vereinigten Königreich eine Kommunikation während ihrer Übertragung mit Hilfe eines ... (b) öffentlichen Telekommunikationssystems abfängt.“

64. Section 2(2) definiert „Abfangen“ wie folgt:

„jemand fängt eine Kommunikation während der Übertragung mit Hilfe eines Telekommunikationssystems nur dann ab, wenn er

- (a) dabei das System verändert oder in dieses oder seinen Betrieb eingreift,
- (b) auf diese Weise mit Hilfe des Systems durchgeführte Übertragungen überwacht oder
- (c) so Übertragungen überwacht, die drahtlos zu oder von Bauteilen des Systems vorgenommen werden,

um auf diese Weise die Kommunikationsinhalte ganz oder teilweise während der Übertragung einer anderen Person als dem Absender oder dem vorgesehenen Empfänger der Kommunikation zugänglich zu machen.“

65. Section 2(4) legt die geografische Reichweite von Kapitel I fest:

„Im Sinne des vorliegenden Gesetzes erfolgt das Abfangen einer Kommunikation im Vereinigten Königreich nur dann, wenn die Änderung, das Eingreifen oder die Überwachung ... durch Weiterleitung innerhalb des Vereinigten Königreichs erfolgen.“

66. Section 1(5) definiert den Begriff der „*lawful authority*“ (gesetzliche Befugnis) wie folgt:

„(5) Eine Weiterleitung (*conduct*) ist im Sinne dieser Section nur dann gesetzlich erlaubt, wenn sie

(a) aufgrund von oder nach Section 3 oder 4 genehmigt ist;

(b) entsprechend einer Genehmigung nach Section 5 („Abfanggenehmigung“) erfolgt

(c) oder in Bezug auf einen gespeicherten Kommunikationsvorgang auf einer gesetzlichen Befugnis beruht, die (von dieser Section abgesehen) wahrgenommen wird, um Informationen zu beschaffen oder sich Dokumente oder andere Besitztümer anzueignen.“

67. Somit ist das Abfangen von Kommunikationsvorgängen nicht rechtswidrig, wenn es aufgrund einer von dem Außenminister gemäß Section 5 erteilten Genehmigung zulässig ist.

68. Section 8 legt die Erfordernisse für den Inhalt von Genehmigungen fest:

„8.— Inhalt von Genehmigungen

(1) Eine Abfanggenehmigung muss Folgendes nennen oder beschreiben:

(a) eine Person als Gegenstand der Abfangmaßnahme oder

(b) ein einziges Gebäude als das Gebäude, bei dem die in der Genehmigung genannte Abfangmaßnahme stattfinden soll.

(2) Die Bestimmungen über eine Abfanggenehmigung, in der Kommunikationsvorgänge beschrieben werden, deren Abfangen durch die Genehmigung erlaubt oder verlangt wird, müssen eine oder mehrere Aufstellung(en) umfassen, in der oder denen die Anschriften, Nummern, Geräte und andere Elemente oder Verbindungen daraus aufgeführt werden, die zur Identifizierung der möglicherweise oder tatsächlich abzufangenden Kommunikationsvorgänge verwendet werden sollen.

(3) Jeder Faktor oder jede Verbindung von Faktoren entsprechend Subsection (2) muss die Identifizierung von Kommunikationsvorgängen gestatten, die wahrscheinlich oder tatsächlich Folgendes darstellen oder einschließen:

- (a) Kommunikation seitens oder für die in der Genehmigung gemäß Subsection (1) genannte oder beschriebene Person oder
- (b) Kommunikation von dem so bezeichneten oder beschriebenen Gebäude aus oder für die Übermittlung dorthin vorgesehene Kommunikation.

(4) Die Subsections (Absätze) (1) und (2) gelten nicht für eine Abfanggenehmigung, wenn

(a) die Beschreibung der Kommunikationsvorgänge, auf die sich die Genehmigung bezieht, die nach der Genehmigung zulässige oder verlangte Weiterleitung auf Fälle nach Subsection (5) beschränkt und

(b) der Minister zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung eine für diese geltende Bescheinigung ausgestellt hat, mit der Folgendes bestätigt wird:

(i) die Beschreibungen des abgefangenen Datenmaterials, dessen Prüfung er als erforderlich ansieht und

(ii) dass er die Prüfung des so beschriebenen Materials entsprechend den Angaben in Section 5(3)(a), (b) oder (c) als erforderlich betrachtet.

(5) Eine Weiterleitung fällt unter diese Subsection, wenn es sich dabei um Folgendes handelt:

- (a) das **Abfangen externer Kommunikationsvorgänge** während der Übermittlung mit Hilfe eines Telekommunikationssystems sowie
- (b) jede Weiterleitung, die nach Section 5(6) für eine derartige Abfangmaßnahme zulässig ist.

(6) Eine Bescheinigung für die Zwecke gemäß Subsection (4) darf nur von dem Minister persönlich ausgestellt werden."

(Hervorhebung durch die Verfasser)

69. Die Sections 8(4) und 8(5)(a) des RIPA wirken insofern zusammen, als die Einschränkungen und Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf den Geltungsbereich einer Abfanggenehmigung für *interne* Kommunikationsvorgänge, die diesen Gerichtshof in der Rechtssache Kennedy überzeugten, nicht für eine Genehmigung gelten, die vor dem Hintergrund einer beschriebenen Kategorie abgefangener Materialien allgemeiner Art sein mag. Ian Brown erläutert dies näher unter §§52-55 seiner Zeugenaussage **[Anhang 2/530-32]**.

70. Darüber hinaus gilt für eine solche allgemeine Genehmigung ein langer Aufbewahrungszeitraum. Kraft Section 9(1)(a) und 9(6)(ab) des RIPA gilt eine Standardgenehmigung mit der Unterschrift des Außenministers mit der Angabe, „dass die Erteilung der Genehmigung aus Gründen für erforderlich angesehen wird, die sich auf Section 5(3)(a) oder (c) stützen“, für einen Zeitraum von sechs Monaten. Ohne eine solche Erklärung gilt sie drei Monate lang (Section 9(6)(c)). Eine Verlängerung um jeweils sechs Monate ist möglich (Section 9(1)(b)), soweit der Außenminister bescheinigt, dass die Genehmigung weiterhin erforderlich ist.
71. Section 15 des RIPA verlangt von dem Außenminister, Regelungen einzuführen, um die in dieser Section aufgeführten „allgemeinen Sicherungsmaßnahmen“ zu gewährleisten, bei denen es um die Nutzung abgefangener Materialien geht, insbesondere Einschränkungen des Umfangs der Offenlegung solcher Materialien.
72. Section 16(1) und (2) des RIPA sehen vor, dass eine Abfanggenehmigung in Bezug auf „externe Kommunikation“ nur „eine Einzelperson (im UK) betreffen“ kann oder „als Ziel oder auch eines der Ziele die Identifizierung der in der von ihm versandten oder von ihm beabsichtigten Kommunikation enthaltenen Materialien haben kann“, soweit der Minister dies als erforderlich bescheinigt.
73. Section 17 schränkt die Offenlegung des Vorliegens oder Inhalts von nach Kapitel I erteilten Genehmigungen ein. Section 18(1)(c) hebt diese Einschränkung für Verfahren vor dem Investigatory Powers Tribunal (IPT, Gericht für Ermittlungsbefugnisse) auf (siehe unten).

Kapitel II des RIPA:

74. Kapitel II des RIPA betrifft die „Erfassung und Offenlegung von Kommunikationsdaten“. Der Geltungsbereich *rationae materiae* von Kapitel II ergibt sich aus Section 21. Section 21(1) des RIPA sieht Folgendes vor:

„Dieses Kapitel gilt (a) für jede Weiterleitung im Hinblick auf ein [...] Telekommunikationssystem zur Beschaffung von Kommunikationsdaten, mit der Ausnahme des Abfangens von Kommunikationsvorgängen während ihrer Übermittlung mit Hilfe eines solchen Dienstes oder Systems und (b) die Offenlegung von Kommunikationsdaten gegenüber irgendjemandem.“

75. Das Kapitel II Chapter II des RIPA gilt nur für eine Weiterleitung in Bezug auf ein Telekommunikationssystem zur Erlangung von (i) Metadaten (gemäß Section 21(4)(a) oder (b)) oder (ii) anderer Daten, unter Einschluss von Inhaltsdaten, die von einer Person verwahrt werden, die einen „Telekommunikationsdienst“ (gemäß Section 21(4)(c)) anbietet. Es gilt nicht für Inhaltsdaten, die von einem anderen Anbieter, wie einem ausländischen Nachrichtendienst, stammen. Inhaltsdaten und Metadaten werden in der Zeugenaussage von Ian Brown unter §§8-14, 31 erläutert [**Anhang 2/510-513, 521-522**].

Überprüfung der Ermittlungsbefugnisse:

76. Teil IV des RIPA sieht die „Überprüfung“ der Ermittlungsbefugnisse vor.

77. Das RIPA schreibt die Benennung von zwei Kommissaren vor, die die Tätigkeiten der Geheimdienste überwachen sollen:

77.1. Die Section 57 des RIPA sieht die Benennung eines „*Interception of Communications Commissioner*“ vor. Der Commissioner hat die Aufgabe, die Wahrnehmung der Aufgaben – unter anderem – gemäß den Kapiteln I und II des Gesetzes zu überwachen und den Premierminister mit einem Bericht in Kenntnis zu setzen, wenn er Verstöße gegen das Gesetz feststellt (Section 58). Der Premierminister hat solche Berichte dem Parlament vorzulegen (Section 58(6), wobei er als sensibel betrachtete Informationen bearbeiten kann (Section 58(7)).

77.2. Section 59 des RIPA sieht die Benennung eines „*Intelligence Services Commissioner*“ vor, der mit der Wahrnehmung der Erfüllung der Aufgaben der unterstellten Geheimdienste gemäß dem ISA betraut ist. Der Commissioner hat auch dem Premierminister Berichte vorzulegen (Section 60). Der Premierminister hat solche Berichte, die ebenfalls redigiert werden können (Section 60(5)), dem Parlament zu unterbreiten (Section 60(4)).

78. Der Intelligence Services Commissioner hat außerdem eine außergesetzliche Rolle bei der Überwachung der Befolgung der „*Consolidated Guidance to Intelligence Officers and Service Personnel on the Detention and Interviewing of Detainees Overseas, and on the Passing and Receipt of Intelligence Relating to Detainees*“ („**Consolidated Guidance**“) übernommen. Die Consolidated Guidance („Umfassende Leitlinien für Geheimdienstmitarbeiter und anderes Dienstpersonal zur Inhaftierung und Befragung von Häftlingen im Ausland und für die Weitergabe und Entgegennahme von Aufklärungsdaten über Häftlinge“) wurde im Juli 2010 von der britischen Regierung veröffentlicht.
79. In seinem Jahresbericht 2011 (13. Juli 2012 (HC 497) S. 28 [**Anhang 3/1104-1154**]) erklärte der Commissioner, seine außergesetzliche Rolle sei aufgrund einer Vereinbarung auf Anlässe beschränkt worden, bei denen die UKIS oder die Streitkräfte
- an der Befragung eines in Übersee von dritter Seite festgehaltenen Häftlings beteiligt gewesen waren (dazu gehört unter Umständen ein *feeding in questions* (Übermittlung von Fragen) oder die Forderung nach der Inhaftierung einer Einzelperson).
 - (erbetene oder nicht erbetene) Informationen von einer Verbindungsinstanz erhalten hatten, bei denen Anlass zu der Vermutung bestand, dass sie von einem Häftling kamen.
 - Informationen über einen Häftling an eine Verbindungsinstanz weitergeleitet hatten.“
80. Wie es auf Seite 11 des Jahresberichts 2011 heißt, kann das außergesetzliche Mandat des Intelligence Service Commissioner auf Weisung des Premierministers erweitert werden. Im Augenblick ist dies jedoch nicht erfolgt und gilt darum nicht für den Empfang oder die Nutzung von Aufklärungsdaten ausländischer Nachrichtendienstpartner.
81. Die Section 65 sieht ein Gericht vor, das Investigatory Powers Tribunal („IPT“), das dafür zuständig ist, über Ansprüche zu entscheiden, die mit der Führung der Nachrichtendienste zusammenhängen, darunter auch Verfahren nach dem *Human Rights Act von 1998* („HRA“) (Section 65(2)). In *R(A) gegen B* [2009] UKSC 12; [2010] 2 AC 1, vertrat der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs die Auffassung, dass das IPT in solchen Verfahren ausschließlich und endgültig zuständig ist (S. 36 unter [38], nach Lord Brown of Eaton-under-Heywood JSC).

82. Section 68(1) sieht vor, dass das IPT befugt ist, sein eigenes Verfahren festzulegen. In Section 68(4) heißt es wie folgt:

„Wenn das Gericht über Verfahren, Klagen oder Vorlagen entscheidet, die ihm unterbreitet oder bei ihm eingereicht worden sind, hat es den Beschwerdeführer zu benachrichtigen, und ihm stehen (vorbehaltlich aller Bestimmungen gemäß Section 69(2)(i)) je nach Sachlage nur folgende Schritte offen:

- (a) eine Erklärung, es sei eine Entscheidung zu seinen Gunsten getroffen worden oder
- (b) eine Erklärung, es sei keine Entscheidung zu seinen Gunsten ergangen.“

83. Section 69(1) sieht vor, dass der Minister Vorschriften über die Ausübung der IPT-Rechtsprechung erlässt. Die Vorschriften (die *Investigatory Powers Tribunal Rules S.I. 2000/2665*) sehen vor, dass einem Beschwerdeführer nur dann eine Begründung gegeben wird, wenn die Beschwerde aufrechterhalten wird und es gilt die Verpflichtung, keine Informationen offenzulegen, deren Preisgabe dem öffentlichen Interesse widersprechen würde:

„Offenlegung von Informationen

6.—(1) Das Gericht nimmt seine Aufgaben so wahr, dass keine Informationen in einem Umfang oder auf eine Weise offengelegt werden, der oder die dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft oder der nationalen Sicherheit, dem wirtschaftlichen Wohlergehen des Vereinigten Königreichs oder der anhaltenden Wahrnehmung der Aufgaben eines der Geheimdienste schadet.

[...]

Benachrichtigung des Beschwerdeführers

13..(1) Zusätzlich zu jeder Erklärung nach Section 68(4) des Gesetzes hat das Gericht den Beschwerdeführer entsprechend dieser Vorschrift zu informieren.

(2) Fällt eine Entscheidung zugunsten des Beschwerdeführers aus, hat das Gericht diesem eine Zusammenfassung dieser Entscheidung mit allen Feststellungen zum Sachverhalt zukommen zu lassen.

(3) Wird die Entscheidung gefällt, dass

- (a) die Einleitung eines Verfahrens nach Section 7 oder das Vorbringen der Beschwerde leichtfertig (*frivolous*) oder schikanös ist,
- (b) das Verfahren nach Section 7 oder die Beschwerde nicht fristgerecht eingeleitet oder eingereicht worden ist und dass keine Fristverlängerung erfolgen sollte oder
- (c) der Beschwerdeführer nicht berechtigt ist, ein Verfahren nach Section 7 einzuleiten oder die Beschwerde vorzubringen,

teilt das Gericht dies dem Beschwerdeführer entsprechend mit.

(4) Die Informationspflicht nach dieser Vorschrift unterliegt stets der allgemeinen Verpflichtung des Gerichts nach Vorschrift 6(1).

84. Das IPT nimmt Beschwerden selten an. Hier die offiziellen Zahlen:

Jahr	Beschwerden	Angenommene Beschwerden
2012	168	0
2011	180	0
2010	164	6 (5 davon verbundene Beschwerden)
2009	157	1
2008	136	2
2007	66	0
2006	86	0
2005	80	2 (verbundene Beschwerden)
2004	90	0
2003	110	0
2002	137	0
2001	95	0
INSGESAMT	1469	11 (7 Beschwerdeführer mit verbundenen Beschwerden in 2 Fällen)

*Quellen: Hansard HC Debates, 23. April 2009: Spalte 858W;
Hansard HC Debates, 11. Januar 2010: Spalte 701W;
Jahresberichte des Investigatory Powers Tribunal (2010-2012);*

Codes of Practice:

85. Die Section 71 des RIPA verlangt von dem Minister die Veröffentlichung von Codes of Practice in Bezug auf die Ausübung und Erfüllung der Befugnisse und Verpflichtungen unter anderem gemäß den Kapiteln I und II des Gesetzes. Diese Codes sind von Personen zu berücksichtigen, die Befugnisse nach dem Gesetz wahrnehmen sowie von Commissioners oder dem IPT (Section 72).
86. Der Minister hat solche Codes veröffentlicht, darunter *Interception of Communications: Code of Practice* [Anhang 2/1B1/921] und *Acquisition and Disclosure of Communications Data: Code of Practice* [Anhang 3/1161-1222].
87. Das Kapitel 6 des *Interception of Communications Code* betrifft „Sicherungsmaßnahmen“ (*Safeguards*)”. Darin heißt es unter anderem:
- „6.1 Alle Materialien (einschließlich damit zusammenhängender Kommunikationsdaten), die aufgrund einer Genehmigung entsprechend Section 8(1) oder Section 8(4) des Gesetzes abgefangen wurden, sind in Übereinstimmung mit den Sicherungsmaßnahmen zu behandeln, denen der Minister gemäß der ihm nach dem Gesetz zukommenden Verpflichtung zugestimmt hat. Diese Sicherungsmaßnahmen werden dem Interception of Communications Commissioner zugänglich gemacht und müssen den weiter unten dargestellten Erfordernissen von Section 15 des Gesetzes genügen. Darüber hinaus gelten die Sicherungsmaßnahmen der Section 16 des Gesetzes für Section 8(4) entsprechende Genehmigungen. Jede Verletzung dieser Sicherungsmaßnahmen ist dem Interception of Communications Commissioner zur Kenntnis zu bringen.
- [...]
- Verbreitung abgefangener Materialien*
- 6.4 Die Zahl der Personen, denen auch nur ein Teil der Materialien offengelegt wird und der Umfang der Offenlegung sind auf das Minimum zu begrenzen, das für die in Section 15(4) des Gesetzes beschriebenen genehmigten Zwecke dargelegt wird. Diese Verpflichtung gilt gleichermaßen für die Offenlegung gegenüber weiteren Personen innerhalb der Behörde wie auch außerhalb derselben. Sie wird durch das Verbot der Offenlegung gegenüber Personen durchgesetzt, bei denen nicht die erforderliche Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wurde und folgt außerdem dem „Need-to-know“-Prinzip: Abgefangenes Material darf niemandem offengelegt werden, es sei denn die betreffende Person hat Verpflichtungen, die mit einem der genehmigten Ziele in Verbindung stehen, sodass sie zur Erfüllung dieser Verpflichtungen Kenntnis von dem Material haben muss. Ebenso darf nur soviel von dem Material offengelegt werden, wie der Empfänger benötigt. Reicht zum Beispiel eine Zusammenfassung des Materials aus, sollte nicht mehr als das offengelegt werden.“ (Hervorhebung durch die Autoren)
88. Der zuletzt genannte Code bot eine Hilfestellung in Bezug auf die Bereitstellung von Information für ausländische Stellen:

„Erhebung von Kommunikationsdaten für ausländische Stellen

7.11 Zwar brauchen die meisten Behörden, die Kommunikationsdaten im Sinne des Gesetzes erhalten, diese Daten keiner Stelle außerhalb des Vereinigten Königreichs offenzulegen, doch kann es Fälle geben, in denen es im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich, angemessen und rechtmäßig ist, dies zu tun.

7.12 Es gibt zwei Methoden, mit denen Kommunikationsdaten, ob nun gemäß dem Gesetz erlangt oder nicht, beschafft und ausländischen Stellen offengelegt werden können:

- Justizielle Zusammenarbeit
- Nichtjustizielle Zusammenarbeit

Keine dieser Methoden zwingt Behörden des Vereinigten Königreichs, ausländischen Stellen Daten offenzulegen. Daten dürfen nur offengelegt werden, wenn eine britische Behörde sicher ist, dass dies im öffentlichen Interesse liegt und alle einschlägigen Bedingungen nach dem innerstaatlichen Recht erfüllt sind.

[...]

Nichtjustizielle Zusammenarbeit

7.15 Die Behörden im Vereinigten Königreich können von ihren Kollegen in anderen Ländern direkte Hilfsersuchen entgegennehmen.

Dabei kann es sich um Ersuchen um die Erfassung und Offenlegung von Kommunikationsdaten zur Vorbeugung und Aufdeckung von Straftaten handeln. Geht ein solches Ersuchen ein, kann die Behörde des Vereinigten Königreichs erwägen, die Erfassung oder Offenlegung der angeforderten Daten gemäß den Bestimmungen von Kapitel II Teil I des Gesetzes zu verlangen.

7.16 Die britische Behörde muss überzeugt sein, dass das Ersuchen den Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs nach der Menschenrechtsgesetzgebung entspricht. In jedem Fall sind die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, bevor die Behörde die Genehmigung oder den Bescheid bearbeitet.

Offenlegung von Kommunikationsdaten gegenüber ausländischen Behörden

7.17 Prüft eine Behörde des Vereinigten Königreichs den Empfang von Kommunikationsdaten seitens einer ausländischen Behörde wie auch die Weiterleitung von Daten an diese Behörde, hat sie zu erwägen, ob die Daten außerhalb des Vereinigten Königreichs hinreichend geschützt sind und welche Sicherungsmaßnahmen dafür erforderlich sein könnten. Zu diesen Sicherungsmaßnahmen könnte das Festlegen von Bedingungen für die Verarbeitung, Speicherung und Löschung der Daten gehören.

[...]

7.21 Das DPA erkennt an, dass es nicht immer möglich sein wird, in Ländern außerhalb der Europäischen Union für einen angemessenen Datenschutz zu sorgen [...] und dass es Ausnahmen von dem Grundsatz gibt [...]. Es können Umstände vorliegen, unter denen es zum Beispiel im Interesse der nationalen Sicherheit erforderlich ist, Kommunikationsdaten einem Drittstaat offenzulegen, auch wenn in diesem Land keine angemessenen Sicherungsmaßnahmen für den Datenschutz bestehen. Eine solche Entscheidung kann nur Fall für Fall von der Behörde getroffen werden, bei der die Daten liegen.“ (Hervorhebung durch die Verfasser).

iii. Das Data Protection Act von 1998

89. Das *Data Protection Act von 1998* (Spalte 29) („**DPA**“, Datenschutzgesetz) (siehe Anhang 4) setzt die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr in britisches Recht um (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L.281 vom 23.11.1995) („**Datenschutzrichtlinie**“). Das DPA bezieht sich auf die „*Verarbeitung personenbezogener Daten*“ von „*betroffenen Personen*“ durch „*Kontrollstellen*“ oder „*für die Datenverarbeitung Verantwortliche*“.

90. Zur „Verarbeitung“ der Daten gehören (Section 1(1)):

„die Beschaffung, Aufzeichnung oder Verwahrung der Informationen oder Daten oder die Vornahme jeder Maßnahme oder Reihe von Maßnahmen in Bezug auf die Informationen oder Daten, darunter ... (b) das Aufrufen, die Abfrage oder die Nutzung der Informationen oder Daten, (c) die Offenlegung der Informationen oder Daten durch Weiterleitung, Verbreitung oder andere Formen der Verfügbarmachung...“.

91. Die Hauptgrundsätze des Gesetzes (die „Datenschutzgrundsätze“) werden in Teil I von Schedule 1 (Aufstellung) (Section 4(1)) aufgeführt, der in Übereinstimmung mit Teil II von Schedule 1 (Section 4(2)) auszulegen ist. Die wichtigste Bestimmung des Gesetzes besagt, dass „[...] *eine Kontrollstelle ... verpflichtet (ist), die Grundsätze des Datenschutzes in Bezug auf sämtliche personenbezogenen Daten einzuhalten, bei denen sie als Kontrollstelle auftritt*“ (Section 4(4)).

92. Die Datenschutzprinzipien lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe Aufstellung 1 des DPA):

- „1. Personenbezogene Daten sind fair und rechtmäßig zu verarbeiten.
2. Personenbezogene Daten sind nur für einen oder mehrere genau angegebene und rechtmäßige Zwecke zu beschaffen und dürfen nicht auf eine mit diesem Zweck oder diesen Zwecken unvereinbare Weise weiterverarbeitet werden.
3. Personenbezogene Daten müssen im Hinblick auf den Zweck oder die Zwecke, für das oder die sie verarbeitet werden, angemessen, relevant und nicht exzessiv sein.
4. Personenbezogene Daten müssen zutreffend sein und erforderlichenfalls auf dem neuesten Stand gehalten werden.

5. Für irgendeinen Zweck oder irgendwelche Zwecke verarbeitete personenbezogene Daten dürfen für diesen Zweck oder diese Zwecke nicht länger als nötig verwahrt werden.

6. Personenbezogene Daten sind entsprechen den Rechten der unter dieses Gesetz fallenden betroffenen Personen zu verarbeiten.

7. Es sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen gegen die unerlaubte und rechtswidrige Verarbeitung personenbezogener Daten sowie den versehentlichen Verlust, die Zerstörung oder die Beschädigung personenbezogener Daten zu ergreifen.

8. Personenbezogene Daten dürfen nicht in ein Land oder Gebiet außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums übermittelt werden, es sei denn dieses Land oder Gebiet gewährleistet einen angemessenen Schutz für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.“

93. Allerdings sieht Section 28 in Fragen der nationalen Sicherheit einen Ausschluss vor:

28.— Nationale Sicherheit.

- (1) Personenbezogene Daten fallen nicht unter die Bestimmungen
- (a) der Datenschutzgrundsätze,
 - (b) der Teile II, III und V sowie
 - (c) der Sections 54A und 55,

wenn eine Ausnahme von dieser Bestimmung zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Vorbehaltlich Subsection (4) stellt ein von einem Minister der Krone unterzeichnetes Zertifikat, wonach eine Ausnahme von allen oder einem Teil der in Subsection (1) erwähnten Bestimmungen für den dort genannten Zweck im Hinblick auf personenbezogene Daten erforderlich ist oder zu einem bestimmten Zeitpunkt war, einen schlüssigen Beweis für einen solchen Sachverhalt dar.

94. Die Datenschutzrichtlinie selbst sieht in Artikel 13.1(a) eine Ausnahme im Hinblick auf zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit erforderliche Maßnahmen vor. Das entspricht Art. 4.2 des Vertrags über die Europäische Union (Amtsblatt C 83/13), wonach „*die nationale Sicherheit ... weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten (fällt)*“.

iv. Das Human Rights Act von 1998

95. Section 1 des *Human Rights Act* von 1998 (siehe Anhang 4) lässt die Rechtsansprüche aus der Konvention im britischen Recht wirksam werden. Sie definiert die Rechte nach der Konvention wie in dem Gesetz aufgeführt, darunter auch Artikel 8 EMRK. Section 2 verlangt von einem Gerichtshof

oder Gericht bei einer Frage, die sich in Verbindung mit einem Recht nach der Konvention ergeben hat, die Berücksichtigung jedes Urteils, jeder Entscheidung und Erklärung sowie jedes Rechtsgutachtens dieses Gerichtshofs.

96. Section 3 verlangt, dass die primäre Gesetzgebung und die untergeordnete Gesetzgebung nach Möglichkeit auf eine mit den Rechten nach der Konvention vereinbare Weise zu verstehen und umzusetzen ist. Allerdings kann ein Gerichtshof bei einem Verfahren zur Prüfung der Frage, ob eine Bestimmung mit einem Recht nach der Konvention vereinbar ist, indem er zu dem Schluss gelangt, dass dies nicht der Fall ist, diese Unvereinbarkeit gemäß Section 4 feststellen.

97. Eine Unvereinbarkeitserklärung kann nur von den gerichtlichen Instanzen nach Section 4(5) abgegeben werden:

- „(5) In dieser Section bezeichnet „Gerichtshof“ („court“)
- (a) den Zentralgerichtshof (*Supreme Court*);
 - (b) den Justizausschuss des Kronrats (*Judicial Committee of the Privy Council*);
 - (c) das Berufungswehrstrafgericht (*Court Martial Appeal Court*);
 - (d) in Schottland das Oberste Gericht für Strafsachen (*High Court of Justiciary*), wenn es nicht als Gericht erster Instanz oder Oberstes Gericht für Zivilsachen tätig wird;
 - (e) in England und Wales oder Nordirland das Oberste Gericht (*High Court*) oder das Berufungsgericht (*Court of Appeal*);
 - (f) den *Court of Protection* (Abteilung des High Court zur Verwaltung des Vermögens von Geisteskranken) in allen Fragen, mit denen der Vorsitzende der Familiengerichtsabteilung, der Vizekanzler oder ein nachrangiger Richter des High Court befasst ist.“

98. Section 6 sieht vor, dass es rechtswidrig ist, wenn eine Behörde auf mit der Konvention unvereinbare Weise handelt, es sei denn unter den in Section 6(2) angegebenen Umständen. Wer geltend macht, eine Behörde habe auf eine Weise gehandelt oder handeln wollen, die gemäß Section 6(2) rechtswidrig ist, kann nach diesem Gesetz vor dem zuständigen Gerichtshof oder Gericht ein Verfahren gegen die Behörde anstrengen.

v. Das Justice and Security Act von 2013

99. Section 10 des ISA (aufgehoben) legte fest, dass das ISC die Arbeit der

UKIS, einschließlich der drei wichtigsten Geheimdienste, zu überwachen hat. Der Ausschuss bestand aus von dem Premierminister benannten Abgeordneten, war jedoch kein Parlamentsausschuss. Er gehörte formell dem *Cabinet Office* (Kabinettsamt) an und war für eine effektive Überwachung nicht unabhängig genug.

100. In ihrem Jahresbericht 2010/2011 unternahm das ISC eine „allumfassende“ Prüfung seiner Befugnisse, Abläufe und des gesetzgeberischen Rahmens und kam zu dem Schluss, dass *„die derzeitigen Regelungen ... deutlich überholt (sind) und es ... Zeit für einen radikalen Wandel (ist). Der Status quo ist nicht zu halten“* (§22). Nach einer Prüfung des ISA schlussfolgerte es, *„[d]ie Gesetzgebung [...] (enthalte) Sicherungsmaßnahmen, die – obwohl sie 1994 für notwendig erachtet wurden – mittlerweile überholt sind [...]. Das Gesetz von 1994 bedarf deshalb der Aktualisierung“* (§273).

101. Teil I des *Justice and Security Act von 2013 (JSA)*, siehe Anhang 4) enthält einige Reformen. Section 1 lautet:

„1.— Das Intelligence and Security Committee des Parlaments

(1) Es wird ein Gremium mit dem Namen Intelligence and Security Committee of Parliament eingesetzt (in diesem Teil als „ISC“ bezeichnet).

(2) Das ISC besteht aus neun Mitgliedern, die aus den Reihen der Mitglieder des Unterhauses und des Oberhauses stammen.

(3) Jedes Mitglied des ISC ist von dem Haus des Parlaments zu benennen, aus dem es hervorgeht.

(4) Mitglied des ISC kann nur sein, wer

- (a) von dem Premierminister dafür benannt worden ist und
- (b) kein Minister der Krone ist.

(5) Vor der Entscheidung über die Benennung einer Person als Mitglied hat der Premierminister den Oppositionsführer zu konsultieren.

(6) Ein Mitglied des ISC wird von dessen Mitgliedern zum Vorsitzenden gewählt.“

102. Section 2 JSA nennt die Aufgaben des ISC:

“2.— Hauptaufgaben des ISC

(1) Das ISC kann die Ausgaben, die Verwaltung, die Politik und die operativen Tätigkeiten folgender Einrichtungen prüfen:

- (a) des Security Service,
- (b) des Secret Intelligence Service und
- (c) des Government Communications Headquarters.

(2) Die ISC kann andere Aktivitäten der Regierung Ihrer Majestät überprüfen oder in anderer Form beaufsichtigen, die sich entsprechend der Darstellung in einem Memorandum of Understanding auf Geheimdienst- oder Sicherheitsfragen beziehen.

(3) Das ISC kann gemäß Subsection (1) oder (2) jede einzelne operative Angelegenheit prüfen, soweit

- (a) das ISC und der Premierminister überzeugt sind, dass
 - (i) es nicht um eine laufende Geheimdienst- oder Sicherheitsoperation geht und
 - (ii) die Angelegenheit von beträchtlichem nationalen Interesse ist;
- (b) der Premierminister das ISC um die Prüfung der Frage gebeten hat oder
- (c) die Prüfung der Angelegenheit durch das ISC sich auf die Untersuchung von dem ISC (ob nun als Reaktion auf ein Ersuchen des ISC oder nicht) freiwillig vorgelegten Informationen beschränkt, die
 - (i) von dem Security Service,
 - (ii) dem Secret Intelligence Service,
 - (iii) dem Government Communications Headquarters oder
 - (iv) einer Regierungsstelle stammen.

(4) Die Prüfung einer bestimmten operativen Angelegenheit durch das ISC gemäß Subsection (3)(a) oder (b) muss nach Ansicht des ISC und des Premierministers allen Grundsätzen entsprechen, die in einem Memorandum of Understanding oder darin aufgeführten sonstigen Bestimmungen enthalten sind.

(5) Ein Memorandum of Understanding nach dieser Section

- (a) kann andere Bestimmungen über das ISC oder seine Aufgaben enthalten, die nicht der in Subsection (2) oder (4) aufgeführten Art entsprechen,
- (b) muss zwischen dem Premierminister und dem ISC vereinbart werden und
- (c) kann mit dem Einverständnis des Premierministers und des ISC abgeändert (oder durch ein anderes Memorandum ersetzt) werden.

(6) Das ISC hat gemäß dieser Section ein Memorandum of Understanding zu veröffentlichen und eine Kopie desselben dem Parlament vorzulegen.“

103. Section 3 sieht vor, dass das ISC dem Parlament einen Jahresbericht vorzulegen hat, der vorab dem Premierminister zuzusenden ist (Section 3(3)) und den es zu überarbeiten hat, wenn der Premierminister die Gefahr sieht, dass sensible Informationen offengelegt werden könnten (Section 3(4)).

104. Das Verzeichnis 1 zum JSA enthält weitere Bestimmungen über die Verfahren und die Zusammensetzung des ISC. In Absatz 4 werden außerdem die Regeln für den Zugang des ISC zu Informationen dargelegt.

vi. Definition der „nationalen Sicherheit“

105. Im Hinblick auf die vorliegende Beschwerde ist unbedingt zu beachten, dass englische Gerichte eine weitreichende Vorstellung von der Definition der „nationalen Sicherheit“ entwickelt haben, die über das allgemeine internationale Verständnis dieses Begriffs hinausgeht. Bei der Frage, ob im Interesse der nationalen Sicherheit eine Genehmigung erteilt werden soll, wird ein britischer Minister natürlich die weitgefasste Definition englischer Gerichte zugrunde legen.
106. In der Rechtssache Secretary of State for the Home Department gegen Rehman [2003] 1 AC 153 prüfte das Oberhaus die Frage, was nach britischem Recht die „nationale Sicherheit“ bedeute. Die Special Immigration Appeals Commission hatte Herrn Rehman's Einspruch gegen eine Abschiebungsverfügung mit dem Hinweis aufrechterhalten, dass der Minister mit der Erklärung, Herr Rehman stehe einer Organisation nahe, die auf dem indischen Subkontinent an terroristischen Aktivitäten beteiligt sei, nicht nachgewiesen habe, dass der Beschuldigte die nationale Sicherheit des Vereinigten Königreichs bedrohte. Das Berufungsgericht und das Oberhaus verwarfen diese Feststellung und betrachteten das Konzept der „nationalen Sicherheit“ als „vielgestaltig“ und eine „politische Frage“, die der Minister zu klären habe. Die „nationale Sicherheit“ als solche kann nach englischem Recht auch Maßnahmen einschließen, die andere Länder dabei unterstützen sollen, Gefährdungen *für diese* zu bekämpfen und überschneidet sich darum mit der Außenpolitik.
107. Nach dem Urteil des Berufungsgerichts erklärte Lord Woolf, die Regierung habe *„zu Recht vorgetragen, dass die „nationale Sicherheit“ ein vielgestaltiges Konzept ist, mit dem die zahlreichen, unterschiedlichen und (vielleicht auch) unvorhersagbaren Möglichkeiten erfasst werden sollen, mit denen die Sicherheit der Nation am besten gefördert werden kann.“* (§35).

108. Lord Slynn erklärte zu §17 (auf S. 183A):

„Ich kann ja die Bemerkung des Ministers akzeptieren, dass die wechselseitige Zusammenarbeit zwischen dem Vereinigten Königreich und anderen Staaten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus die nationale Sicherheit des Vereinigten Königreichs stärkt und eine solche Zusammenarbeit aus sich heraus zu einer solchen Sicherheit beiträgt, „indem das Vereinigte Königreich unter anderem innerhalb des Vereinigten Königreichs gegen Unterstützer des gegen andere Staaten gerichteten Terrorismus vorgeht. Das ist eine ausgesprochen politische Frage, die, wie ich schon erklärt habe, in erster Linie den Minister betrifft.“

109. Lord Hoffmann erklärte unter §53 (Seite 193A):

„Die Entscheidung, ob die Unterstützung einer bestimmten Bewegung im Ausland unserer nationalen Sicherheit schaden würde, kann sensible außenpolitische Fragen aufwerfen. Wie ich nachher noch erläutern werde, stimme ich dem Berufungsgericht insofern zu, als es artifiziell wäre zu versuchen, die nationale Sicherheit von der Außenpolitik zu trennen. All dies gehört in die Zuständigkeit der verantwortlichen Minister und nicht der Gerichte.“

110. Die englischen Gerichte stützen sich weiterhin auf diese weitgefaste Definition der nationalen Sicherheit und haben sie darüber hinaus mit dem Konzept der „guten auswärtigen Beziehungen“ in R (Corner House) gegen Director of the Serious Fraud Office [2009] 1 AC 756 nahezu getilgt. Dabei ging es um die Entscheidung, strafrechtliche Ermittlungen wegen schwerwiegender Vorwürfe der Bestechung durch ein britisches Unternehmen bei Waffenverkäufen nach Saudiarabien einzustellen. Die saudiarabische Regierung hatte den Hinweis gegeben, strafrechtliche Ermittlungen würden sich nachteilig auf die nachrichtendienstliche und diplomatische Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich auswirken. Der Berufungsgerichtshof sah darin ebenfalls eine Bedrohung der nationalen Sicherheit. In dem Urteil des Gerichtshof hieß es in §139:²¹

„Die nationale Sicherheit hängt wesentlich von der Zusammenarbeit mit anderen Staaten ab. Diese Zusammenarbeit setzt wiederum die Pflege oder Aufrechterhaltung guter Beziehungen voraus. ... Es ist allzu einfach für einen Staat, der gute Beziehungen zu einem anderen Staat zu unterhalten gedenkt, gegen dessen Vertreter Ermittlungen stattfinden, von einer möglichen Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit zu sprechen, sollten die guten Beziehungen sich verschlechtern, umso mehr wenn der andere Staat mächtig und strategisch bedeutsam ist.“

²¹ Die Frage wurde von dem Oberhaus unmittelbar angesprochen; siehe aber Baroness Hale in §53.

111. Während der jüngsten Aussprachen im Parlament über den Gesetzentwurf zu Justiz und Sicherheit (Justice and Security Bill) erläuterte Baroness Manningham-Buller, die ehemalige Generaldirektorin des Security Service, die Vorstellung der britischen Regierung von einer Bedrohung der nationalen Sicherheit, die sich deutlich ausgeweitet hat und zum Beispiel auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Pandemien und im Bereich der Energiesicherheit umfasst:

„Als ich zum Security Service kam, war die nationale Sicherheit ein recht enger Begriff entsprechend den Anweisungen von Attlee für die Nachrichtendienste am Kriegsende. Es ging um den militärischen Schutz des UK vor einem drohenden militärischen Angriff und den Schutz durch die Nachrichten- und Geheimdienste vor Spionage, Sabotage, Terrorismus und Bedrohungen der parlamentarischen Demokratie seitens der extremen Rechten und der extremen Linken – Faschismus und Kommunismus. Diese Sicht der nationalen Sicherheit entsprechend der Attlee-Erklärung bestimmte die erste Gesetzgebungstranche: das Security Service Act, das erste Interception of Communications Act, das Intelligence Services Act und das Regulation of Investigatory Powers Act. Es war eine Abmachung, die sicherlich nicht gesetzlich festgelegt war, aber in der Bevölkerung auf Verständnis stieß.

Die vorige Regierung – und ich werfe ihr das nicht vor – hatte erklärt: „Haltet durch, denn die allgemeine Sicherheit und die des Bürgers reichen viel weiter als diese Fragen.“ Deshalb entwarf sie unter dem letzten Premierminister eine nationale Sicherheitsstrategie, die deutlich breiter angelegt war und Fragen wie Pandemien und zusätzliche Internetbedrohungen, Energiesicherheit und dergleichen umfasste und diese Regierung hat auf dieser frühen nationalen Sicherheitsstrategie aufgebaut und verfügt inzwischen über eine recht langfristige nationale Sicherheitsstrategie, die ein breites Themenspektrum abdeckt.“ (HC. Deb 17. Juli 2012 Hansard, Spalte 124)

112. Entgegen den Bemühungen, den Begriff in dem Gesetzentwurf zu definieren, erklärte Minister James Brokenshire Folgendes:

„Die wohlüberlegte Politik mehrerer aufeinanderfolgender Regierungen und die Praxis des Parlaments haben bisher darin bestanden, den Begriff der „nationalen Sicherheit“ nicht zu definieren. Das geht in Ordnung, um die nötige Flexibilität zu erhalten, damit der Begriff veränderten Umständen angepasst werden kann.“ (HC. Deb 31. Jan 2013 Hansard, Spalte 130).

III. DARLEGUNG VON VERSTÖßEN GEGEN DIE KONVENTION

A. Anwendbarkeit von Artikel 8

113. Bei dieser Beschwerde geht es um zwei unterschiedliche, wenn auch zusammenhängende Verstöße gegen das nach Artikel 8 EMRK geschützte Recht. Zum Ersten die Frage der Entgegennahme im Ausland abgefangener Daten. Hierbei stellt die Beschaffung oder Entgegennahme, Auswertung, Nutzung, Speicherung und Vernichtung durch britische Behörden abgefangener Daten im Rahmen geheimer Überwachungsmaßnahmen einen Eingriff in das Privatleben von Einzelpersonen dar: z.B. Hewitt & Harman gegen UK unter [34]-[35]; Liberty gegen United Kingdom unter [56]. Zweitens bedeutet die Erlangung dieser Daten vor dem Hintergrund der eigenen allgemeinen Abfangmaßnahmen des GCHQ offensichtlich einen Verstoß gegen Artikel 8, was jedoch auch für die „Weiterleitung von Daten an andere Behörden und die Nutzung durch dieselben“ gilt. Es handelt sich hierbei um einen „gesonderten Verstoß gegen die Rechte des Beschwerdeführers gemäß Art. 8“ (z.B. Weber gegen Deutschland unter [78]).

114. Die vorliegende Anfechtung bezieht sich auf die Unzulänglichkeiten des rechtlichen Schutzes im Vereinigten Königreich, der angeblich für diese beiden Tätigkeitsfelder gilt, die dem ersten Anschein nach gegen durch Artikel 8 EMRK geschützte Rechte verstoßen. Gemäß den Darlegungen in den obigen Absätzen 11-18 sind alle Beschwerdeführer in der vorliegenden Rechtssache aus stichhaltigen Gründen der Überzeugung, dass sie wahrscheinlich einer allgemeinen Überwachung durch das GCHQ unterliegen und/oder dass die UK-Sicherheitsdienste über ausländische Abfangdaten verfügen, die sich auf ihre elektronische Kommunikation beziehen.

115. Jedenfalls hat der Gerichtshof unter solchen Umständen die Auffassung vertreten, dass allgemeine Einwendungen gegen die gesetzliche Regelung nach Artikel 8 zulässig sind:

„... angesichts der besonderen Merkmale geheimer Überwachungsmaßnahmen und der Bedeutung einer effektiven Kontrolle und Aufsicht über dieselben hat der Gerichtshof allgemeine Einwendungen gegen die entsprechende rechtliche Regelung zugelassen“ (*Kennedy gegen United Kingdom* (2011) 52 EHRR [119], Hervorhebung durch die Verfasser).

Die Beschwerdeführer machen diese Ansprüche auch für andere geltend, die von der Überwachung, über die sie sich beklagen, betroffen sind.

116. Die Beschwerdeführer brauchen deshalb nicht nachzuweisen, dass ihr Datenverkehr („Kommunikation“) tatsächlich Gegenstand von Abfangmaßnahmen gewesen ist oder dass ihre Informationen auf andere Weise dem Zugriff von Behörden der britischen Regierung unterlegen haben.

B. Die Anforderungen von „gesetzlich vorgesehen“ in diesem Zusammenhang

117. Das Erfordernis, wonach gemäß Artikel 8(2) jeder Eingriff in das Privatleben „gesetzlich vorgesehen“ sein muss, wird nur erfüllt, wenn drei Bedingungen Genüge getan wird. Zum Ersten muss die Maßnahme irgendwie im innerstaatlichen Recht verankert sein. Zweitens muss das innerstaatliche Recht mit der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sein, und drittens muss die entsprechende Person in der Lage sein, die Folgen des innerstaatlichen Rechts für sich selbst vorherzusehen.

118. Zu dem Abfangen von Kommunikationsvorgängen durch einen Geheimdienst räumte der Gerichtshof ein (z.B. in *Kennedy* unter [152]), dass eine solche Überwachung zwangsläufig verdeckt erfolgt, sodass mit der verlangten Vorhersehbarkeit nicht die Fähigkeit eines Einzelnen gemeint sein kann, genau vorherzusehen, ob er überwacht wird oder welche genauen Begriffe verwendet werden, um Überwachungsziele festzulegen. Es bedarf allerdings eines Rahmens, anhand dessen ein Bürger hinreichend genau verstehen lernt, was für Menschen und welche Datenübermittlung Gegenstand einer Überwachung sein können: die bestehenden Sicherungsmaßnahmen

im Hinblick auf die Verbreitung und das Teilen solcher Materialien; der Rahmen zur Abwehr der willkürlichen und unverhältnismäßigen Nutzung solcher Materialien sowie Überprüfungen der Befugnis für die Ausübung einer solchen Überwachung und Begrenzungen der dafür zulässigen Zeitdauer. Nötig ist ein gesetzlicher Rahmen, der eine nachprüfbar kontrollierte Durchführung einer willkürlichen Durchführung geheimer und eingreifender staatlicher Überwachungsmaßnahmen gestattet.

**C. Weshalb die Entgegennahme ausländischer Abfangdaten
nicht „gesetzlich vorgesehen“ ist**

i. Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage

119. Die Entgegennahme, Auswertung und Nutzung abgefangener Daten, die von ausländischen Geheimdiensten bereitgestellt wurden, finden im britischen Recht keine ausreichende Grundlage.
120. In seiner Erklärung vom 10. Juni 2013 vor dem Parlament behauptete der Außenminister, im innerstaatlichen Recht gebe es eine solche Rechtsgrundlage. Er führte aus, „*alle (von Drittstaaten) erhaltenen Daten*“ in Bezug auf britische Staatsbürger unterlägen „*gesetzlichen Kontrollen und Sicherungsmaßnahmen*“ (siehe oben §41-45). Er nannte die Sections 15 und 16 des RIPA, das HRA und das ISA. Das ISC äußerte sich ähnlich (siehe oben §49-50). In einem Schreiben an den ersten und den zweiten Beschwerdeführer nannte die britische Regierung auch das DPA.
121. Allerdings ergeben die genannten gesetzlichen Bestimmungen keine Grundlage für die Regelung der Entgegennahme von Informationen seitens ausländischer Nachrichtendienste:

121.1. Die Sections 1 (SIS) und 3 (GCHQ) des ISA und Section 1 des SSA von 1989 (Security Service) ermächtigen diese Behörden, Informationen „zu beschaffen und zu liefern“, darunter auch von und an ausländische(n) Nachrichtendienste(n). Die mit diesen Befugnissen verbundenen rechtlichen Sicherungsmaßnahmen halten sich jedoch in sehr engen Grenzen. Es besteht keine unmittelbare gesetzliche Kontrolle in Bezug auf die Zwecke, für die sie genutzt werden können, außer dass die Leiter dieser Behörden verpflichtet sind, dafür Sorge zu tragen, dass keine Informationen beschafft werden, soweit dies nicht für die in den Sections 2(2)(a) und 4(2)(a) des ISA bzw. Section 2 des SSA von 1989 genannten Zwecke „notwendig“ ist.

121.2. Diese Zwecke sind jedoch überaus weit definiert. Beim Leiter des SIS gehören dazu (a) die Zielsetzung der Wahrnehmung der Aufgaben des SIS; (b) die Interessen der nationalen Sicherheit; (iii) die Vorbeugung und Aufdeckung schwerer Straftaten oder „für jede Art von Strafverfahren“ (Hervorhebung durch die Verfasser). Die Aufgaben des SIS bestehen in der Beschaffung und Bereitstellung von Informationen im Interesse der nationalen Sicherheit, des wirtschaftlichen Wohlergehens im Vereinigten Königreich oder der Unterstützung der Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten. Im Falle des Generaldirektors des Security Service umfassen diese Tätigkeiten (a) die Wahrnehmung der Aufgaben des Security Service; (b) außerdem (i) die Vorbeugung und Aufdeckung schwerer Straftaten oder (ii) „die Zielsetzung jeder Art von Strafverfahren“. (Der große Umfang des Konzepts der nationalen Sicherheit wird weiter unten behandelt.)

121.3. Der gesetzliche Rahmen sieht keine Kontrolle in der Frage vor, was der Leiter des SIS oder der Generaldirektor als „notwendig“ betrachten kann. So braucht keiner der beiden für die Entgegennahme von Materialien eine Genehmigung.

121.4. Ebenso wenig teilen die ISA oder die SSA mit, worin die „Regelungen zur Gewährleistung“, dass keine Informationen zu rechtswidrigen Zwecken beschafft werden, bestehen sollten oder wie jemand das

Bestehen solcher Regelungen feststellen soll. Anders als bei einer Einzelgenehmigung ist schwer einzusehen, weshalb jemand nicht erfahren sollte, aufgrund welcher Regelungen Schutz vor Willkür oder Missbrauch dieser geheimen Befugnis zur Informationsbeschaffung geboten werden soll. Diese Befugnis wird durch keinerlei Codes of Practice geregelt.

121.5. Im Gegensatz zu den Angaben der britischen Regierung gilt Kapitel 1 des RIPA nicht für die Entgegennahme von durch die NSA abgefangenen Unterlagen. Seine Bestimmungen beschränken sich auf das Abfangen von Kommunikationsvorgängen durch britische Behörden. Der Außenminister verwies dazu ausdrücklich auf die Sections 15 und 16 des RIPA. Diese Sections enthalten allerdings in Kapitel I des RIPA hier nicht anwendbare Einschränkungen des Abfangens von Kommunikationsvorgängen. Außerdem bedarf es entgegen dem scheinbaren Hinweis in dem ISC (siehe oben, §50) nach Kapitel 1 des RIPA keinerlei Genehmigung für die Entgegennahme solcher Informationen.

121.6. Kapitel 2 des RIPA gilt ebenfalls nicht für die Entgegennahme von Aufklärungsdaten ausländischer Behörden, da es darin nur um „Kommunikationsdaten“ geht, die in Section 21(4) des Gesetzes als Daten definiert sind, welche sich im Besitz einer Telekommunikationsdienstleistungen erbringenden Person befinden (d.h. gewöhnlich Metadaten). Darüber hinaus erstreckt sich die Befugnis auf die Beschaffung von Informationen über einen „*Post- oder Telekommunikationsdienstbetreiber*“: Sections 22(4) und 25(1). Ausländische Regierungsbehörden sind keine Post- oder Telekommunikationsdienstbetreiber.²²

121.7. Auch wenn der Anwalt des Schatzamts für die britische Regierung geltend gemacht hat, das DPA biete Schutzrechte (oben unter §46), enthält dieser Rechtstext doch eine ausdrückliche Ausnahme von den Datenschutzgrundsätzen in Verbindung mit der Verarbeitung von Daten

²² Darüber hinaus handelt es sich bei den NSA-Daten um Inhaltsdaten wie auch um Metadaten. Dazu gehören zum Beispiel Informationen über Suchanfragen von Internetnutzern und den Inhalt ihrer E-Mails. Kapitel II gilt nur für Metadaten.

im Interesse der nationalen Sicherheit (Section 28). Der Verweis des Anwalts des Schatzamts auf diese Gesetzgebung ergibt somit keine Rechtsgrundlage für die Regelung der Entgegennahme und Nutzung von Kommunikationsdaten, wie Artikel 8 dies verlangt.

121.8. Artikel 8 der Konvention, wie er über das HRA Wirkung erlangt hat, schreibt an sich kein Gesetz vor, das regeln soll, wie Informationen beschafft, entgegengenommen, gespeichert, verbreitet, genutzt oder vernichtet werden. Ganz im Gegenteil ist Artikel 8 so ausgelegt worden, dass die innerstaatliche Gesetzgebung derartige Einschränkungen offen und transparent darlegt: Halford gegen UK 1997 24 EHRR 523, Khan gegen UK (2001) 31 EHRR 45, Liberty gegen UK (2009) 48 EHRR 1; Kennedy gegen UK (2011) 52 EHRR 4.

122. Dementsprechend fehlt es im Recht des UK an gesetzlichen Kontrollen oder Sicherungsmaßnahmen in Bezug auf:

122.1. die Umstände, unter denen die UKIS ausländische Nachrichtendienste ersuchen können, zur Unterrichtung der UKIS Daten abzufangen.

122.2. Die Umstände, unter denen die UKIS um Zugang zu durch Abfangen erlangten gespeicherten Daten ausländischer Nachrichtendienste ersuchen können.

122.3. Das Ausmaß, in dem die UKIS von ausländischen Nachrichtendiensten angeforderte und/oder empfangene Abfangdaten nutzen, auswerten, verbreiten, speichern (usw.) können sowie die Umstände, unter denen und das Verfahren, mit dem solche Daten vernichtet werden müssen.

123. Die Weigerung des Außenministers, die beiden Fragen des Abgeordneten Douglas Alexander MP (siehe oben §§42-4) zu beantworten, bestärkt uns in dem Schluss, dass, *wenn* es irgendwelche Bestimmungen oder Leitlinien in Bezug auf (a) Ersuchen ausländischer Regierungen um Abfangmaßnahmen nach deren Recht (erste Frage) und (b) Ersuchen um von ausländischen

Regierungen verwahrte Informationen (zweite Frage) gibt, diese Bestimmungen geheim und nicht veröffentlicht sind.

124. Das Fehlen gesetzlicher Sicherungsmaßnahmen erregt vor allem angesichts der Entgegennahme von Daten Besorgnis, wie sie im Rahmen der Programme PRISM und UPSTREAM beschafft werden, da das US-amerikanische Recht selbst keine nennenswerten Sicherungsmaßnahmen in Bezug auf Kommunikationsvorgänge außerhalb der USA vorsieht, soweit es nicht um US-Bürger geht (siehe die Aussage von Cindy Cohn unter §§54-55, 60 [**Anhang 1/87-88, 90**]).

125. Angesichts dieser Umstände werden die Forderungen, wonach ein Verstoß gegen Artikel 8 „gesetzlich vorgesehen“ sein muss, nicht erfüllt.

126. In *Halford gegen United Kingdom* (1997) 24 EHRR 523 §50-51 wurde eine Telefonabhörmaßnahme als nicht gesetzlich vorgesehen eingestuft, weil das „*innerstaatliche Recht keine Regelung für das Abfangen getätigter Anrufe vorsah*“. Bei *MM gegen United Kingdom* App. No. 24029/07 13. November 2012 beschrieb der Gerichtshof seine Schlussfolgerung in *Khan gegen United Kingdom* Nr. 35394/97, § 27, EGMR 2000 V als Rechtssache, bei der er einen Verstoß gegen Artikel 8 feststellte, „*weil es keine gesetzliche Festlegung gab, die die Nutzung der Daten regelte und die jeweils geltenden Leitlinien weder rechtsverbindlich noch öffentlich direkt zugänglich waren*“. Diese Anmerkungen sind unmittelbar anwendbar.

127. In ihrem Bericht vom Juli 2013 räumte das ISC ein, dass sich die Frage stelle, ob „*der derzeitige gesetzliche Rahmen ... noch angemessen (sei)*“. Es machte darauf aufmerksam, dass die Gesetzgebung in einigen Bereichen „*allgemein formuliert (sei) und detailliertere politische Schritte und Verfahren*“ folgen müssten (siehe oben, §50-52). Diese Bedenken bedeuten, auch wenn sie bei weitem zu schwach vorgetragen werden, ein stillschweigendes Eingeständnis des Fehlens anwendbarer Sicherungsmaßnahmen innerhalb der zurzeit geltenden gesetzlichen Regelungen.

ii. Rechtsqualität

128. In Telegraaf Media Nederland Landelijke Media BV gegen Niederlande

Beschw. Nr. 39315/06, 22. Nov. 2012, fasste der Gerichtshof die Rechtslage unter §90 zusammen:

„gesetzlich vorgesehen“ setzt nicht nur voraus, dass die angefochtene Maßnahme auf inländischem Recht beruhen muss, sondern bezieht sich auch auf die Qualität des entsprechenden Rechts und verlangt, dass es für den Betroffenen zugänglich und in seinen Wirkungen vorhersehbar ist. Das entsprechende Gesetz muss mit der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sein, sodass es ein bestimmtes Maß an Rechtsschutz gegenüber einer willkürlichen Beeinträchtigung durch Behörden in Bezug auf die nach Artikel 8 § 1 und Artikel 10 § 1 zugesicherten Rechte bieten muss. Gerade wenn, wie in diesem Fall, die Exekutive eine Befugnis geheim wahrnimmt, treten die Gefahren der Willkür offen zutage. Da die praktische Umsetzung geheimer Überwachungsmaßnahmen von den Betroffenen oder der breiten Öffentlichkeit nicht überprüft werden kann, widerspricht es der Rechtsstaatlichkeit, wenn das der Exekutive zugestandene gesetzliche Ermessen sich in ungehemmter Machtausübung niederschlägt.“

129. Daraus ergibt sich Folgendes:

„Das Gesetz muss in jedem Fall mit hinreichender Klarheit den Umfang des den zuständigen Stellen gewährten Ermessensspielraums und die Art seiner Wahrnehmung angeben und dem rechtmäßigen Ziel der betreffenden Maßnahme Rechnung tragen, um dem Einzelnen einen angemessenen Schutz vor willkürlichen Eingriffen zu bieten (siehe *Weber und Saravia*, op.cit., §§ 93-95 und 145; *Segerstedt-Wiberg und andere gegen Schweden*, Nr. 62332/00, § 76, EGMR 2006-VII; *Liberty und andere gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 58243/00, §§ 62-63; 1. Juli 2008; *Kennedy gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 26839/05, § 152, 18. Mai 2010).“

130. Aus den oben genannten Gründen genügt das britische Recht nicht diesen Erfordernissen, da es sich auf die Entgegennahme von Informationen seitens ausländischer Nachrichtendienste bezieht, die diese abfangen haben. Der Ermessensspielraum, Ergebnisse ausländischer Abfangmaßnahmen zu erlangen, zu verwahren und zu teilen, bietet dem Einzelnen einen unzureichenden Schutz vor willkürlichen und unverhältnismäßigen Eingriffen in sein Recht auf eine Privatsphäre.

131. Außerdem bestehen keine Einschränkungen dafür, dass die UKIS die gesetzlichen Sicherungsmaßnahmen umgehen, die bei dem Abfangen von Kommunikationsdaten gemäß Kapitel 1 des RIPA erforderlich sind, wenn es um die Erlangung von Informationen geht, die aus Abfangmaßnahmen ausländischer Behörden wie der NSA herrühren, auch wenn die britische Behörde diese Daten aufgrund einer Genehmigung gemäß Sections 5 und 8(1) ebenfalls hätte erlangen können. Das RIPA

fordert britische Stellen geradezu auf, folgenden Punkt zu bedenken: Section 5(5) verlangt, dass bei der Prüfung der Notwendigkeit einer Genehmigung zu bedenken ist, ob „die Informationen sinnvollerweise ... auf anderem Wege hätten beschafft werden können.“

132. In dem ISC-Bericht hieß es, dass „in jedem Fall, in dem das GCHQ Informationen aus den USA bekommen wollte“, auch eine britische Genehmigung ausgestellt worden sei, vermutlich im Hinblick auf bestimmte Einzelpersonen in Großbritannien (siehe oben, §49). Das scheint rein zufällig erfolgt zu sein und, wie es heißt, nicht aufgrund eines rechtlichen Erfordernisses. Darüber hinaus hätte die Genehmigung natürlich nicht die Entgegennahme von Informationen von US-Nachrichtendiensten abgedeckt oder sich notwendigerweise darauf bezogen, sodass für den Empfang und die Nutzung der Materialien keine Einschränkungen hätten gelten können. So mag die Genehmigung Einschränkungen vorgesehen haben, die mit der Methode hätten umgangen werden können, Informationen über eine Zielperson aus den Programmen PRISM oder UPSTREAM zu erlangen. Kurz gesagt: Wenn es Genehmigungen in Bezug auf Personen gegeben haben mag, für die spezifische Ersuchen um Informationen seitens der NSA vorlagen, bedeutet das keine Gewissheit, dass auf der Empfänger- und Nutzerseite (UKIS) angemessene Einschränkungen für Materialien der NSA oder anderer ausländischer Nachrichtendienste bestanden. Siehe auch die Zeugenaussage von Ian Brown unter §20 [Anhang 2/516-517].

133. Soweit Sicherungsmaßnahmen für die Entgegennahme von Informationen ausländischer Stellen vorgesehen sind, wurden diese nicht veröffentlicht. Die britische Regierung hat es abgelehnt, Einzelheiten zu den geltenden internen Verfahren mitzuteilen.

In Liberty gegen UK stellte der Gerichtshof angesichts eines Verstoßes gegen Artikel 8 fest, dass:

„66. ... der Regierung zufolge (siehe die obigen Absätze 48-51) zu dem entsprechenden Zeitpunkt interne Bestimmungen, Handbücher und Anweisungen für die Abläufe bei der Auswahl abgefangener Materialien zur Prüfung, Verbreitung und Speicherung galten, die eine Sicherungsmaßnahme gegen Machtmissbrauch darstellen. Der Gerichtshof weist jedoch darauf hin, dass Einzelheiten dieser „Regelungen“ gemäß Section 6 nicht in der Gesetzgebung enthalten waren und auch nicht in anderer Form veröffentlicht wurden.“

67. Die Schlussfolgerung des Commissioner in seinen Jahresberichten, wonach die „Regelungen“ des Ministers befolgt worden seien (siehe die obigen Absätze 32-33) – zweifellos eine wichtige Sicherungsmaßnahme gegen Machtmissbrauch – hat nicht zu mehr Zugänglichkeit und Klarheit des Programms beigetragen, da er nicht offen sagen konnte, wie die „Regelungen“ aussahen. In diesem Zusammenhang erinnert der Gerichtshof an seine obige Rechtsprechung, wonach die Verfahren zur Prüfung, Nutzung und Speicherung abgefangener Materialien unter anderem in einer für öffentliche Überprüfung und Kenntnisnahme geeigneten Form dargelegt werden sollten.“

134. In MM gegen Vereinigtes Königreich, op.cit, erklärte der Gerichtshof:

194. In der oben genannten (§§ 69-80) Rechtssache *Malone* stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 8 fest, da das in England und Wales geltende Recht über das Abfangen von Kommunikationsvorgängen für polizeiliche Zwecke „etwas unklar und unterschiedlich auslegbar“ war, sodass sich nach den dem Gerichtshof vorliegenden Belegen nicht mit ausreichender Sicherheit feststellen ließ, welche Teile der Abfangbefugnisse in Rechtsvorschriften enthalten waren und was in dem Ermessen der Exekutive stand. Infolge der damit verbundenen Unklarheit und Ungewissheit im Hinblick auf die Rechtslage gelangte der Gerichtshof zu dem Schluss, der Geltungsbereich und die Nutzung des öffentlichen Stellen zugebilligten Ermessensspielraums seien nicht ausreichend klar dargestellt worden (siehe auch *Liberty und andere*, op.cit., §§ 64-70).

195. Der Gerichtshof sieht es als wesentlich an, was die Aufzeichnung und Übermittlung strafrechtlich relevanter Daten wie beim Abhören von Telefonen, geheimer Überwachung und versteckter Nachrichtenerfassung angeht, über klare und detaillierte Regeln für den Geltungsbereich und die Anwendung von Maßnahmen zu verfügen. Das gilt auch für Mindestsicherungsmaßnahmen u.a. in Bezug auf die Zeitdauer, die Speicherung, die Nutzung, den Zugang Dritter, Verfahren zur Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit der Daten und Verfahren zu ihrer Vernichtung, um so die Gefahr des Missbrauchs und willkürlichen Vorgehens hinreichend auszuschließen (siehe *S. und Marper*, op.cit., § 99, und die dort aufgeführten Verweise).

135. Keines dieser Erfordernisse nach Artikel 8 ist in diesem Fall erfüllt worden.

136. Nur in einem Zusammenhang sind politische Maßnahmen in Bezug auf die Nutzung und Entgegennahme ausländischer Geheimdienstkenntnisse veröffentlicht worden: in der Consolidated Guidance zur Regelung der Beschaffung und Entgegennahme von Informationen ausländischer Nachrichtendienste bei drohender Folter oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Dies wurde nach Behauptungen über eine Beteiligung des UK an Folter und Misshandlungen von Häftlingen im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 so abgefasst und veröffentlicht (siehe oben, §78). In dieser detaillierten politischen Planung werden z.B. die Umstände beschrieben, unter denen Genehmigungen für Informationen von einer im Ausland festgehaltenen Person vorliegen oder angefordert werden. Diese Politik hat jedoch ihre Grenzen und erstreckt sich nicht auf die Entgegennahme von

Informationen ausländischer Nachrichtendienste durch eingreifende Abfang- oder Überwachungsmaßnahmen wie nach Section 702 des FISA.

137. Außerdem gibt es keinen effektiven Überblick über die Entgegennahme, Nutzung, Speicherung usw. der so beschafften Informationen:

137.1. Die Zuständigkeiten der Geheimdienste und der Interception of Communications Commissioners beschränken sich auf die Beurteilung der Einhaltung bestimmter Vorschriften des RIPA und, bei den Intelligence Services, auf die *Consolidated Guidance*. Der Premierminister könnte die Zuständigkeit des Intelligence Commissioner auf die Entgegennahme von Informationen ausländischer Abfangmaßnahmen ausweiten, hat dies aber nicht getan. Außerdem haben die Ergebnisse der Berichte keine bindende Wirkung.

137.2. Auch die Zuständigkeit des ISC ist begrenzt. Es hatte die Thematik in keinem seiner Berichte angesprochen, bis die Informationen über PRISM in britischen und US-amerikanischen Medien an die Öffentlichkeit gelangten. Es scheint nicht einmal etwas davon geahnt zu haben (siehe die Zeugenaussage von Ian Brown §45 [**Anhang 2/527-528**]). Es reagiert einfach nur und billigt nicht oder weiß nicht einmal unbedingt, was Gegenstand der Klage bei diesem Verfahren ist. Darüber hinaus zeigt sein Bericht die deutlichen Einschränkungen der Rolle und Aufgaben des ISC. Insbesondere

- a. hat das ISC nicht eindeutig ermittelt, welche gesetzlichen Bestimmungen es für anwendbar hält, sieht man von einem allgemeinen Hinweis auf das ISA, das HRA und das RIPA ab.
- b. Es hat keine internen Abläufe oder Sicherungsmaßnahmen genannt, die sich auf die Genehmigung, Speicherung, Verbreitung und Vernichtung von Daten beziehen. Solche Fragen wurden auch in seinem Bericht nicht einmal allgemein angesprochen.
- c. Es hat keine fundierte Grundlage für seinen Schluss vorgelegt, das GCHQ habe seinen gesetzlichen Pflichten genügt oder seine

Feststellung, es habe nicht das britische Recht „*umgangen oder zu umgehen versucht*“.

- d. Es erbat nicht oder erwog nicht andere Vorstellungen als die der Intelligence Services und der NSA.
- e. Es handelt sich um einen Ausschuss aus Abgeordneten, die nicht selbst unbedingt Anwälte (und jedenfalls keine Richter) sind und sich nicht kompetent zu der Rechtmäßigkeit der Vorgehensweise des GCHQ zu äußern vermögen.
- f. Es hat sich dafür entschieden, das Verhalten des SIS oder des Security Service nicht zu prüfen, obwohl solche Behörden aller Wahrscheinlichkeit nach die Hauptverantwortung dafür tragen, die bei dem GCHQ eingegangenen Daten zu nutzen und in der Lage sind, selbst Daten ausländischer Behörden zu erhalten. Das ISC kann nicht zur Prüfung solcher Fragen veranlasst werden.

Deshalb bietet die Zuständigkeit des ISC eindeutig keinen Ausgleich für klare und veröffentlichte rechtliche Sicherungsmaßnahmen.

138. Auch das IPT bietet keinen ausreichenden rechtlichen Schutz. Auf die Grenzen gehen die nachstehenden Absätze 171-173 ein.

139. Zusammengefasst gesagt gibt es im Vereinigten Königreich keine Gesetzgebung (oder sonstige Rechtsvorschriften), von denen sich sagen ließe, dass sie „*den Bürgern einen angemessenen Hinweis auf die Bedingungen und Umstände (gäben), unter denen die Behörden befugt sind, so zu handeln*“ wie bei den Maßnahmen gemäß *Uzun gegen Deutschland* (2012) 54 EHRR 121).

D. Verstoß gegen Artikel 8 durch das Generic GCHQ Intercept
auf der Grundlage unspezifischer, laufender Pauschalgenehmigungen
für das Abfangen externer Kommunikationsdaten

i. Rechtsqualität

140. Obwohl die Sections 8(1) und (2) des RIPA Schutzvorkehrungen und Erfordernisse für die Zielausrichtung von Abfanggenehmigungen enthalten, hebt Section 8(4) des RIPA diesen Schutz in den Subsections 8(1) und 8(2) bei externen Kommunikationsvorgängen wieder auf. Dabei finden das Versenden und der Empfang außerhalb des UK statt, ob es nun um britische Staatsbürger geht oder nicht. Section 8(4) erlaubt damit das so genannte allgemeine Abfangen von Kommunikationsdaten einfach auf der Grundlage der zur Übertragung verwendeten Mittel.

141. Das TEMPORA-Programm wurde mit Genehmigungen errichtet, die gemäß Section 8(4) des RIPA in Bezug auf externe Kommunikationsvorgänge erteilt wurden. Wie weiter oben dargestellt, hat das GCHQ nach diesem Programm uneingeschränkten Zugang zu allen externen Kommunikationsvorgängen über transatlantische Glasfaserkabel. Aus Medienberichten (siehe Dr. Browns Aussage unter §52 [**Anhang 2/ 531**]) geht hervor, dass diese Überwachung auf der Grundlage von zehn allgemeinen Genehmigungen erfolgt. Die Befugnis für diese allgemeine Überwachung durch das GCHQ wird anscheinend alle sechs Monate erneuert.

142. Ob nun gesondert oder gemeinsam betrachtet, stellen sich die Auswirkungen der nachstehenden Merkmale der gesetzlichen Genehmigungsregelung für externe Kommunikationsvorgänge so dar, dass Artikel 8 nicht befolgt wird:

142.1. Die für interne Genehmigungen geltenden Einschränkungen und Sicherungsmaßnahmen gelten nicht für externe Genehmigungen.

142.2. Sie werden nicht von einem Richter oder einer von den UKIS unabhängigen Stelle gebilligt, ob nun vor oder nach ihrer Erteilung,

und/oder die Überwachungsregelung bietet keine angemessene Gewähr dafür, dass die Abfangmaßnahmen und die Nutzung der Daten nicht über das strikt Notwendige hinausgehen.

(a) Unzulänglichkeit der gesetzlichen Einschränkungen und Sicherungsmaßnahmen

143. Der Gerichtshof hat folgende „*Mindeststandards*“ erarbeitet, die im „*geschriebenen Recht*“ als „*klare, detaillierte Regeln*“, statt als interne Bestimmungen oder andere Formen des Rechts erscheinen sollten; (i) die Art der Straftaten, die Anlass zu einer Abfangmaßnahme geben können; (ii) eine Beschreibung der Kategorien von Personen, deren Kommunikation abgefangen werden kann; (iii) eine zeitliche Begrenzung der Abfangmaßnahme; (iv) das bei der Prüfung, Nutzung und Speicherung der gewonnenen Daten zu befolgende Verfahren; (v) die bei der Mitteilung der Daten an andere zu ergreifenden Vorsichtsmaßnahmen; (vi) die Umstände, unter denen Kommunikationsdaten vernichtet werden müssen. Siehe Weber unter [92] und [95]. Siehe außerdem Huvig gegen Frankreich (1990) 12 EHRR 528; Aman gegen die Schweiz (2000) 30 EHRR 843; Valenzuela Contreras gegen Spanien (1999) 28 E.H.R.R. 483 sowie Prado Bugallo gegen Spanien (App. 58496/00, 18. Februar 2003).

144. Zwar gelten für Genehmigungen in Bezug auf externe Kommunikationsvorgänge minimale gesetzliche Vorschriften, doch ergibt sich nach einer Analysis und auch aus den öffentlichen Enthüllungen über das TEMPORA-System, dass die Bestimmungen des RIPA den Anforderungen von Artikel 8 nicht genügen.

145. Erstens werden die Anforderungen an die Zielsprache einer Person oder eines Ortes gemäß den Sections 8(1)-(3) nicht berücksichtigt. Section 8(4) erlaubt somit die „*pauschale strategische Überwachung*“ von Kommunikationsvorgängen, bei denen sich mindestens ein Absender oder Empfänger außerhalb der Britischen Inseln befindet: C. Walker, Terrorism and the Law (OUP, 2011) unter [2.58] S.70 [**Anhang 3/1155-1156**].

146. Zweitens muss der Secretary of State zwar „*die Beschreibungen der Materialien (liefern), deren Prüfung er als erforderlich ansieht*“ (Section 8(4)(b)(i)), doch sind der Reichweite dieser Beschreibung keine Grenzen gesetzt. Die Beschreibung könnte also wie folgt lauten: „der gesamte Datenverkehr über ein bestimmtes Kabel zwischen Großbritannien und den USA“; siehe Ian Brown §52 [**Anhang 2/531**]. Sie muss sich nicht auf bestimmte Einzelpersonen, eine bestimmte Gruppe, eine bestimmte Bedrohung oder einen bestimmten Zeitraum beschränken. In der Praxis werden alle Kommunikationsvorgänge abgefangen, als ob die britische Regierung jeden Brief öffnete, der von den Britischen Inseln aus versandt oder dort weitergeleitet wird. Das bedeutet keinen Unterschied gegenüber den weitreichenden Beschreibungen, wie sie in der Rechtssache *Liberty* geprüft wurden (unter [64]).

147. Drittens ist der Außenminister zwar verpflichtet zu bescheinigen, dass er die Prüfung der Materialien im Hinblick auf die in Section 5(3) dargelegten Zwecke für erforderlich hält, doch sind diese Zwecke extrem weitgefasst und unterliegen nur wirklich minimalen Einschränkungen: „*im Interesse der nationalen Sicherheit* mit dem „*Ziel der Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten*“, „*zur Sicherung des wirtschaftlichen Wohlergehens des Vereinigten Königreichs*“ oder zur Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten gemäß einem internationalen Rechtshilfeabkommen: Section 8(4)(b)(ii). Das Konzept der nationalen Sicherheit, das für diese Beschwerde besondere Relevanz besitzt, ist vage und in seiner Reichweite unvorhersehbar:

147.1. Die britischen Gerichte haben das Konzept der nationalen Sicherheit als „*vielgestaltig*“ beschrieben und eine sehr weitgefasste Definition akzeptiert, zu der auch der Schaden für die internationalen Beziehungen gehört. Sie haben die Auffassung vertreten, es gebe hier Überschneidungen mit der Außenpolitik und die Regierung verfüge über einen sehr großen Ermessensspielraum, um festzulegen, welche Handlungsweisen im Interesse der nationalen Sicherheit liegen (siehe oben §§107-110). Die britische Regierung

hat ihrerseits dem Konzept der nationalen Sicherheit eine immer weiter reichende Bedeutung gegeben und dazu erklärt, sie werde keine Definition nennen, weil sich verändernden Umständen Rechnung getragen werden müsse (siehe oben §§111-112). Das Konzept der nationalen Sicherheit als solches und als Gegenstand des Rechts des UK ist obskur, rechtlich und politisch unscharf, und sein Geltungsumfang wie seine Anwendung sind vage und unvorhersehbar.

147.2. Demzufolge können die UKIS Kommunikationsvorgänge abfangen und für Zwecke nutzen, die weit über den Schutz des UK vor Bedrohungen durch Terrorismus, Spionage oder Militäractionen hinausgehen. So können diese Daten anscheinend genutzt werden, um zur Pflege guter Beziehungen ausländischen Regierungen zu helfen oder die britische Politik bei dem Schutz vor Krankheiten voranzubringen. Es ist nicht erforderlich, dass Personen, deren Kommunikation abgefangen und ausgewertet wird, irgendeines Verhaltens verdächtig sein müssen, das im UK eine Straftat darstellt oder gegen das UK gerichtet ist.

147.3. In Kennedy gegen UK vertrat der Gerichtshof die Auffassung, der Begriff „*nationale Sicherheit*“ habe eine eindeutige Bedeutung und werde zum Beispiel in der Konvention selbst verwendet (unter [159], vgl. die Kritik an diesem Begriff in Liberty gegen UK unter [65]). Allerdings berücksichtigte der Gerichtshof – bei allem Respekt – in dieser Rechtssache nicht die oben in §§107-110 genannten Behörden oder die in §§111-112 beschriebene erklärte Position der britischen Regierung. Man stützte sich auf eine Definition des Interception of Communications Commissioner in seinem Jahresbericht 1986, die (i) nicht autoritativ oder rechtsverbindlich und (ii) überholt ist. Es trifft nicht zu, dass die nationale Sicherheit im britischen Recht eine eindeutige Bedeutung besitzt, sondern sie ist bewusst vage und „vielgestaltig“ gehalten.

147.4. Darüber hinaus ist die Definition von „*schweren Straftaten*“ nicht hinreichend klar, um Staatsbürgern deutlich zu machen, welche Art von Tätigkeiten die Behörden zu Abfang- und Überwachungsmaßnahmen veranlassen könnte.

148. Viertens sieht Section 9(1) zwar das Erlöschen einer Abfanggenehmigung bei Nichtverlängerung vor, doch hilft dies in der Praxis nicht bei strategischen Pauschalgenehmigungen, die stets verlängert werden, da sie nicht auf bestimmte Einzelpersonen oder eine spezifische Bedrohung, sondern auf allgemeine Bedrohungen der nationalen Sicherheit (usw.) abstellen: Ian Brown §53 [**Anhang 2/531**]. Wie in der Rechtssache Gillan und Quinton gegen UK (2010) 50 EHRR 45, (unter [81]) ist die behauptete gesetzliche Befristung nicht zum Tragen gekommen, sodass in Wirklichkeit ein „*laufendes Programm*“ unbefristeter Genehmigungen besteht.

149. Fünftens besitzen die „*allgemeinen Sicherungsmaßnahmen*“ in Section 15 des RIPA nur eine sehr begrenzte Tragweite. Sie geben dem Minister auf, dafür Sorge zu tragen, dass Regelungen getroffen worden sind, um sicherzustellen, dass die Zahl der Personen, denen abgefangene Materialien offengelegt werden und das Anfertigen von Kopien „*sich auf das Mindestmaß beschränken, das für die genehmigten Zwecke erforderlich ist*“: Section 15(1), (2). Die Materialien müssen vernichtet werden, wenn kein Anlass mehr besteht, sie für „*genehmigte Zwecke*“ zu verwahren: Section 15(3). „*Genehmigte Zwecke*“ ist jedoch ein äußerst weitgefasster Begriff (Section 15(4)) und schließt auch Fälle ein, in denen die Informationen für irgendeinen der in Section 5(3) genannten Zwecke notwendig sind oder „*(notwendig) werden dürften*“. Dazu gehören auch die Interessen der nationalen Sicherheit.

150. Informationen können somit für jeden mit der nationalen Sicherheit zusammenhängenden Zweck verwendet und auch dann verwahrt werden, wenn sie gegenwärtig nicht von Nutzen sind. Außerdem braucht der anhaltende oder künftige Nutzen der Informationen nicht mit der Grundlage verknüpft zu sein, auf der diese erlangt worden waren, sondern sie können solange verwahrt werden, wie es als wahrscheinlich gilt, dass sie für die nationale Sicherheit im Allgemeinen künftig von Nutzen sein werden. Nach dem RIPA oder dem Code ist auch nicht vorgeschrieben, die Materialien irgendwann zu sichten (im Code ist von einer Sichtung „*in geeigneten Zeitabständen*“, §6.8 die Rede).

151. Sechstens beschränkt sich der Umfang der „*Sicherungsmaßnahmen*“ gemäß Section 16 auf den Schutz von Personen innerhalb des Bereichs der Britischen Inseln, die das Aufklärungsziel darstellen, indem die Reichweite einer Genehmigung nach Section 8(4) auf solche Personen eingeschränkt wird. Section 16 soll sicherstellen, dass aufgrund einer Genehmigung nach Section 8(4) erlangte Materialien nicht geprüft werden, wenn diese gestützt auf eine Genehmigung gemäß Section 8(1) erlangt werden könnten (d.h. Materialien in Bezug auf eine Einzelperson auf den Britischen Inseln). Allerdings gilt nach Section 16:

- Es bestehen keine Einschränkungen für das Abfangen oder die Prüfung von Daten, die von einer Person im UK versandt worden sind, wenn die Prüfung nicht auf diese Person abzielt. Die Kommunikation *mit* der Zielperson von dem UK aus kann solange frei geprüft werden, wie dies unter den Dachbegriff der „nationalen Sicherheit“ fällt.
- Es bestehen keine Einschränkungen für die Prüfung personenbezogener Daten sich nicht im UK aufhaltender Personen, seien sie nun britische Staatsbürger oder Bürger anderer Staaten – auch dort, wo sie nach der Datenselektion Zielpersonen sind.
- Es ist (gemäß Section 16(3)) erlaubt, auf eine Person im UK abzielende Materialien zu prüfen – also Daten, die aufgrund einer Genehmigung gemäß Section 8(1) beschafft werden könnten –, wenn der Außenminister bescheinigt, dass dies für die erlaubte Höchstzeitdauer im Interesse der nationalen Sicherheit erforderlich ist. Es fehlen Leitlinien dazu, wie der Minister ein solches „Erfordernis“ bewertet.

Die Auswirkungen dieser Punkte werden aus der Aussage von Ian Brown unter §§40-42, 53-55 [**Anhang 2/524-526; 531-532**] und seinen Beispielen deutlich.

152. Es ist darum klar zu erkennen, dass die „*Sicherungsmaßnahmen*“ im RIPA in Bezug auf externe Genehmigungen offensichtlich mangelhaft sind. Der weitgefasste Begriff der „nationalen Sicherheit“ bringt es mit sich, dass die Art der Straftaten, die zu einer Abfangmaßnahme oder der Prüfung

der Kommunikation führen können, ebensowenig genau definiert wird wie die Kategorien von Personen, deren Kommunikation abgefangen werden könnte. Die Abfangmaßnahmen sind nicht effektiv begrenzt und das Gesetz legt nicht das Verfahren fest, nach dem die Kommunikationsvorgänge geprüft oder Vorkehrungen getroffen werden sollen, wenn eine Übermittlung an Dritte – wie die NSA – stattfindet. Die Umstände, unter denen die Kommunikationsdaten vernichtet werden müssen, werden zwar aufgeführt, sind aber so weitgefasst, dass in der Praxis gewaltige Mengen an abgefangenen Informationen weiterhin gespeichert werden können.

153. Das Urteil dieses Gerichtshofs in *Liberty gegen UK* gibt einen deutlichen Hinweis darauf, dass die hier betrachteten Vorschriften nicht mit Artikel 8 vereinbar sind. In diesem Fall beschäftigte sich der Gerichtshof mit den analogen Bestimmungen von Section 3(2) des *Interception of Communications Act von 1985* („ICA“) in Bezug auf externe Kommunikationsvorgänge, das vor dem Inkrafttreten des RIPA Gültigkeit besaß (Beschreibung in dem Urteil des Gerichtshofs unter §§22-27). Diese Bestimmungen waren materiell-rechtlich mit dem RIPA vergleichbar und boten in zweierlei Hinsicht mehr Schutz.²³

154. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die Bestimmungen des ICA in Bezug auf das Abfangen externer Kommunikationsvorgänge die Forderungen von Artikel 8 nicht erfüllten. Der Gerichtshof akzeptierte zuerst einmal, dass die in Section 3(2) (jetzt RIPA, Section 8(4)) aufgeführte Befugnis, externe Kommunikationsdaten abzufangen, „*der Exekutive einen äußerst weiten Ermessensspielraum (einräumte)*“ (unter §§64-65). Genehmigungen könnten „*sehr weitgefasste Klassen*“ der Kommunikation mit

²³ Section 3(3) des ICA enthielt eine zusätzliche Einschränkung in Bezug auf eine Genehmigung für externe Abfangmaßnahmen: Eine solche Genehmigung durfte in den genehmigten Materialien keine Adresse auf den Britischen Inseln zur Einbeziehung von Kommunikationsvorgängen an diese oder von dieser Adresse enthalten, es sei denn

„3(3)(a) [D]er Außenminister ist der Ansicht, dass die Prüfung der Kommunikation von dieser Adresse und an diese erforderlich ist, um Terroranschlägen vorzubeugen oder diese aufzudecken; wobei
(b) die Kommunikation von dieser Adresse und an diese nur insofern Teil der genehmigten Materialien ist, wie sie innerhalb des in der Genehmigung genannten Zeitraums von nicht mehr als drei Monaten versandt worden ist.“

abdecken, wie z.B. alle Unterseekabel mit einem Terminal im UK, über die die externe Kommunikation nach Europa (oder in die USA) abgewickelt werden kann. Somit könnte jede Form der außerhalb der Britischen Inseln versandten oder empfangenen Telekommunikationsdaten abgefangen werden. Der gewährte Ermessensspielraum war damit „*praktisch völlig uneingeschränkt*“. Genau die gleiche Argumentation gilt auch in dieser Rechtssache.

155. Nach dem Urteil in *Liberty gegen UK* schrieb der Gemeinsame Parlamentsausschuss für Menschenrechte an den Innenminister und fragte, welche Schritte die Regierung ergreife, um das Urteil umzusetzen und darüber hinaus, ob er es so sehe, dass das RIPA, das neue Gesetz, die von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellten Mängel behoben habe. In der Antwort des Innenministers hieß es, er habe den guten Eindruck, dass das RIPA zusammen mit dem Code of Practice die Unzulänglichkeiten beseitigt habe, werde die Angelegenheit aber im Auge behalten.

156. Der Gemeinsame Ausschuss für Menschenrechte stellte außerdem folgende Frage **[Anhang 3/1157-1159]**:

„Hat die Regierung insbesondere den Eindruck, dass öffentlich zugängliche Informationen über das derzeitige Verfahren für „die Auswahl abgefangener Materialien sowie ihre Teilung mit anderen Behörden, Speicherung und Vernichtung“ verfügbar sind? Wenn ja, wo sind sie zu finden?“

157. Der Innenminister antwortete darauf: „*Informationen stehen im Gesetz selbst, im Code of Practice und den Jahresberichten des Interception Commissioner.*“

158. Wie oben schon dargelegt wurde, ist das RIPA in Bezug auf Materialien und im Hinblick auf externe Kommunikation mit der Gesetzgebung vergleichbar, die in der Rechtssache *Liberty gegen UK* eine Rolle spielte und auch in diesem Fall verwarf der Gerichtshof die Jahresberichte des Interception Commissioner als Möglichkeit, Mängel des rechtlichen Systems zu beheben (unter §67).

Außerdem betrug die Höchstdauer, während der über eine Person auf den Britischen Inseln gezielt erlangte Materialien aufgrund einer Genehmigung in Bezug auf externe Kommunikation geprüft werden konnten, drei Monate (statt sechs Monate) in die nationale Sicherheit betreffenden Fällen.

159. Jedenfalls wird in den Jahresberichten des Commissioner nicht auf das TEMPORA-Programm verwiesen. Somit stellt sich die Frage, ob der gemäß Section 71 des RIPA veröffentlichte Code of Practice 71 ausreicht, um die Mängel der rechtlichen Regelung in Liberty gegen UK zu beheben. Die Antwort ist ein klares Nein.
160. Kapitel 5 des Code bezieht sich auf externe Genehmigungen. In einem großen Teil von Kapitel 5 werden die Bestimmungen des RIPA behandelt. Es sieht einige weitere Anforderungen vor, die bei gezielten Genehmigungen in Bezug auf davon betroffene Einzelpersonen einen gewissen Schutz bieten könnten, so z.B. dass Genehmigungsanträge einen „*ungewöhnlichen Grad kollateraler Intrusion*“ angeben müssen: §5.2. Das ist jedoch überhaupt kein Schutz bei Genehmigungen nach Section 8(4): Ian Brown §53 **[Anhang 2/531]**.
161. In dem Code wird keine Angabe von Suchbegriffen oder Informationen verlangt, die auf den Umfang einer erfolgenden Datenerhebung (*data trawl*) schließen lassen könnten. Ebenso wenig bestehen Einschränkungen bei von ausländischen Nachrichtendienstpartnern wie der NSA angegebenen Suchbegriffen oder mit diesen geteilten Suchergebnissen. Es gibt keinen Prozess für die Genehmigung von Suchbegriffen oder die Aufsicht über die Verwendung der Genehmigung nach Section 8(4) durch Geheimdienstmitarbeiter im UK oder bei ausländischen Diensten. Es besteht also „*ein Mangel an Vorschriften, die angemessen genau die Art der Sichtung durch Überwachung beschaffter Aufklärungsdaten angeben...*“: Association for European Integration and Human Rights gegen Bulgarien (App. No. 62549.00, 28. Juni 2007), §86.
162. Kapitel 6 des Code legt Bedingungen für die Speicherung, Verbreitung und Vernichtung von Informationen fest, doch werden dadurch der Geltungsumfang und die Dauer der Genehmigungen nicht begrenzt.
163. In Kennedy gegen UK prüfte der Gerichtshof das RIPA in Verbindung mit *interner* Kommunikation. Er stellte fest, dass diese Bestimmungen nicht gegen Artikel 8 verstießen. Unter §160 und §162 stellte der Gerichtshof jedoch klar, dass seine Argumentation sich auf interne Kommunikation beschränkte. Ein Kernbestandteil seiner Schlussfolgerung lautete:

„in Fällen der internen Kommunikation muss in der Genehmigung selbst – entweder mit Namen oder in Form einer Beschreibung – klar eine Person als Abhörziel oder ein einzelnes Gebäude als das Gebäude aufgeführt werden, für das die Genehmigung erteilt wird. Namen, Anschriften, Telefonnummern und andere relevante Informationen müssen in der die Genehmigung begleitenden Aufstellung angegeben werden. Die wahllose Erfassung gewaltiger Mengen an Kommunikationsdaten ist nach den Bestimmungen des RIPA über interne Kommunikation nicht gestattet (unter [160], Hervorhebung durch die Verfasser).

164. Die RIPA-Regelung über das Abfangen externer Kommunikationsvorgänge weist darum weiterhin Mängel auf und vermag Artikel 8 nicht zu erfüllen, da die „*wahllose Erfassung von Kommunikationsvorgängen*“ gestattet ist. Angemessene Änderungen sind seit Liberty gegen UK nicht erfolgt.

(b) Fehlen einer unabhängigen Genehmigung / effektive Aufsicht

165. Wie der Gerichtshof vor kurzem in der Rechtssache Telegraaf Media bekräftigte, op.cit. unter §98, „(ist es) [a]uf einem Gebiet, wo in Einzelfällen Missbrauch potenziell so leicht ist und so schädliche Folgen für die gesamte demokratische Gesellschaft haben könnte, vom Grundsatz her wünschenswert, die Aufsichtsbefugnisse einem Richter anzuvertrauen“. In geeignetem Rahmen und bei anderen ausreichenden Sicherungsmaßnahmen ist der Gerichtshof bereit hinzunehmen, dass eine „*unabhängige Aufsicht*“ angemessen ist.

166. In Klass und andere gegen Deutschland (1978) 2 EHRR 214 war der Gerichtshof der Auffassung, die Praxis, um vorherige Zustimmung zu Überwachungsmaßnahmen bei der G10 Commission nachzusuchen, einer unabhängigen Einrichtung unter Leitung eines Gremiums mit einem Vorsitzenden an der Spitze, der für ein Richteramt qualifiziert war und die Befugnis hatte, die Maßnahme sofort zu beenden, sei angemessen. Die Commissioners gemäß dem RIPA sind mit dieser Praxis nicht vergleichbar. So stellte der UN-Sonderberichterstatter zur Förderung und zum Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Frank La Rue) vor kurzem, im April 2013, in einem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat den Mangel an richterlicher Aufsicht im UK (unter §54 und die damit verbundene Gefahr einer „... *willkürlichen De facto-Genehmigung von Rechtsdurchsetzungssuchen*“ fest (UN Dok. A/HRC/23/40 unter §56 [Anhang 2/IB1/1016]).

167. Angesichts der Unangemessenheit der Sicherungsmaßnahmen, wie sie oben beschrieben wird, könnte in diesem Zusammenhang nur die gerichtliche Zustimmung zu einer externen Kommunikationsgenehmigung Artikel 8 genügen. Jedenfalls erfolgt keine Zustimmung zu solchen Genehmigungen vor oder nach ihrer Erteilung. Das ist allein Sache der Exekutive.
168. Der bei dem RIPA einschlagene Weg ist auch dem in den USA bei dem FISA gewählten Vorgehen gegenüberzustellen. Zwar hat auch diese Regelung ihre Mängel, doch unterliegt das Abfangen externer Kommunikationsvorgänge gemäß Section 702 des FISA der Zustimmung durch das FISA Court, ein unabhängiges richterliches Gremium, wie es in der Zeugen aussage von Cindy Cohn beschrieben wird; §39 **[Anhang 1/82]**
169. In Kennedy war dieser Gerichtshof davon beeindruckt, wie leicht Genehmigungen im IPT angefochten werden können und welche Aufsichtsmöglichkeiten der Interception of Communications Commissioner hat. Zumindest bei externen Genehmigungen genügen solche Schutzvorkehrungen jedoch nicht den Anforderungen nach Artikel 8 (§§166-167).
170. Der Interception of Communications Commissioner hat eine Aufsichtsfunktion und ist nicht befugt, eine Abfanggenehmigung zu untersagen oder aufzuheben. Das gilt für alle Behörden, die zum Abfangen von Kommunikationsvorgängen befugt sind, nicht nur für die UKIS.²⁴ Er überprüft Genehmigungen im Nachhinein nach Zufallskriterien. Es weist nichts darauf hin, dass der Interception of Communications Commissioner jemals das TEMPORA-Programm überprüft hat und er hat keinerlei Bedingungen für die Verwendung und Prüfung der Materialien aus der massenhaften Erfassung aller externen Kommunikationsvorgänge festgelegt. Der Commissioner erfüllt zwar eine wertvolle „Aufpasserfunktion“, doch stellt er wohl keinen Ausgleich für die fehlende richterliche oder unabhängige Ausstellung überaus eingriffige (intrusive) Abfanggenehmigungen dar, schon gar nicht bei externen Kommunikationsvorgängen, die nur minimalen gesetzlichen Bedingungen und Einschränkungen unterliegen.

²⁴ Wie der Sonderberichterstatter im April 2013 feststellte, sind „mehr als 200 Behörden, Polizeieinheiten und Strafvollzugsanstalten ermächtigt, nach dem Regulation of Investigatory Powers Act von 2000 Kommunikationsdaten zu beschaffen. Demzufolge können Einzelpersonen nur schwer einschätzen, wann und von welcher staatlichen Stelle sie überwacht werden könnten“ (A/HRC/23/40) (§56) **[Anhang 2/IB1/1003-1055]**.

171. Das IPT ist befugt, eine Abfanggenehmigung aufzuheben oder die Vernichtung von Daten zu verlangen. Es stellt jedoch keinen Ersatz für die unabhängige Zustimmung zu Genehmigungen in Bezug auf externe Kommunikationsvorgänge dar. Gemäß Section 65(2) des RIPA beschränkt sich die Zuständigkeit des Gerichts auf Klagen, die ihm aus der Öffentlichkeit unterbreitet werden. Da die Erteilung von Genehmigungen für das Abfangen externer Kommunikationsdaten gemäß Section 8(4) wie nach dem TEMPORA-System nicht offengelegt wird, haben Einzelne keine Möglichkeit, solche Genehmigungen anzufechten. Nur bei einem überaus ungewöhnlichen Durchsickern von Informationen über eine solche Genehmigung könnte das Gericht mit der Angelegenheit befasst werden. Die Personen, deren Kommunikation tatsächlich geprüft wurde, würden davon nichts wissen oder kaum Einspruch einlegen.

172. Unbeschadet der Lecks in Verbindung mit dem TEMPORA-Programm hat die britische Regierung es abgelehnt, die Existenz des Programms zu bestätigen oder zu bestreiten oder irgendwelche Informationen über erteilte Genehmigungen im Hinblick auf externe Kommunikationsvorgänge zu geben (anders als das Vorgehen der US-Regierung beim PRISM-Programm).

173. Darüber hinaus hat das IPT, sieht man von einer sehr geringen Zahl von Urteilen zu Rechtsfragen ab, keine seiner 1 469 Entscheidungen veröffentlicht. Wenn es eine Beschwerde abweist – bisher in nur 7 aller Fälle (siehe oben §84), darf es diese Entscheidung nicht begründen: Section 68(4) des RIPA und IPT-Bestimmungen Section 13(1). Wenn es eine Beschwerde annimmt, dürfen aus seiner Begründung keine Informationen hervorgehen, die dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, was angesichts der Politik der britischen Regierung, das Vorliegen von Abfanggenehmigungen bei UKIS weder zu bestätigen noch zu bestreiten, aller Wahrscheinlichkeit nach bedeutet, dass für eine solche Erkenntnis keinerlei Gründe angegeben werden würden.

174. Keinerlei öffentlich zugängliche Daten lassen darauf schließen, dass irgendwelche Sicherungsmaßnahmen der Nutzung oder Weiterverbreitung

von Daten entgegenstehen, die das GCHQ abgefangen hat und die es oder die britischen Geheimdienste mit der NSA oder anderen Diensten teilen, die nicht selbst auf die Standards der Konvention verpflichtet sind.

175. Schließlich hat das ISC auch das Thema TEMPORA nicht untersucht. Gemäß Section 2(1) des JSA verfügt das ISC nur über begrenzte Befugnisse für die Prüfung laufender operativer Angelegenheiten. Sein Bericht vom Juli 2013 beschränkt sich auf die Prüfung der Frage, wie es bei dem GCHQ mit der Entgegennahme von Informationen aus dem PRISM-Programm aussieht.

ii. Allgemeines Abfangen externer Kommunikationsvorgänge durch das GCHQ:

Mangelnde Verhältnismäßigkeit

176. Das allgemeine Abfangen externer Kommunikationsvorgänge durch das GCHQ allein auf der Grundlage ihrer zufälligen Übertragung mittels transatlantischer Glasfaserkabel bedeutet ihrem Wesen nach einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Privatleben von Tausenden – vielleicht Millionen – von Menschen, deren Privatdaten von den UKIS lediglich wegen des Übertragungswegs abgefangen und geprüft worden sind.

177. Die folgende Fakten und Sachverhalte verdeutlichen das offensichtliche Missverhältnis beim allgemeinen Abfangen externer Kommunikationsdaten:

177.1. Das Fehlen von Sicherungsmaßnahmen entsprechend denen in den Sections 8(1) und 8(2) des RIPA in Bezug auf das Abfangen interner Kommunikationsdaten, bei denen die Genehmigung auf eine bestimmte Einzelperson, mehrere Einzelne oder Gebäude gerichtet sein muss;

177.2. Da hinreichend genau umrissene Kriterien fehlen, um festzulegen, wann abgefangene externe Kommunikationsvorgänge weiter ausgewertet werden, kann ein solches Abfangergebnis nicht nur für zielgerichtete und ausreichend wichtige Zwecke genutzt werden;

177.3. Die übermäßige Zahl der angeblich verwendeten Suchbegriffe und der angeblich über einen Zugang zu TEMPORA-Materialien verfügenden

Personen ist ihrem Wesen nach unverhältnismäßig, ebenso auch das Fehlen von Einschränkungen in diesem Bereich sowie dafür, wer hier liefern oder eine gesetzliche Genehmigung erteilen darf;

177.4. Das Abfangen von Kommunikationsdaten allein wegen der verwendeten Übertragungswege ist viel zu breit angelegt und nur unzureichend mit den vorgeblichen Zwecken verknüpft, zu denen die Abfangmaßnahme erfolgt. So werden Kommunikationsvorgänge von Personen und Standorten aus, bei denen kein Verdacht besteht, abgefangen und durch die Suchmaschinen gejagt, wonach ihre Kommunikationsdaten eingehender ausgewertet, in Berichten dargestellt und weiteren Maßnahmen unterworfen werden.

177.5. Allgemeine externe Abfangmaßnahmen erfolgen aufgrund einer übertrieben weiten Definition der nationalen Sicherheit, die das Konzept „guter internationaler Beziehungen“ ausblendet.

177.6. Es bestehen keine hinreichend klaren Sicherungsmaßnahmen zum Schutz vor einem Missbrauch der Befugnis des GCHQ oder ausländischer Partnerdienste, externe Kommunikationsdaten abzufangen und zu nutzen, von denen einigen, die nicht unbedingt an die Standards der Konvention gebunden sind, direkter Zugang zu TEMPORA-Materialien gewährt worden ist.

177.7. Aus den oben genannten Gründen findet keine gerichtliche Aufsicht oder eine andere zufriedenstellende unabhängige Prüfung dieser Abläufe statt.

178. In der Tat gelten für die Befugnis, externe Kommunikationsdaten abzufangen, im veröffentlichten Recht keinerlei Einschränkungen, solange diese großzügig so verstanden wird, dass sie im Interesse der nationalen Sicherheit liegt oder einem anderen genannten allgemeinen Zweck entspricht. Es gibt keine angemessenen Kriterien, anhand derer ein Gerichtshof oder ein Gericht die Rechtmäßigkeit der Nutzung bestimmter abgefangener Materialien beurteilen könnte, selbst wenn die Gerichte dafür zuständig wären – was nicht der Fall ist.

IV. ERKLÄRUNG ZU ARTIKEL 35 (1) DER KONVENTION

179. Die Beschwerdeführer verfügen bei den mit dieser Beschwerde im Vereinigten Königreich aufgeworfenen Punkten über kein wirksames Rechtsmittel.
180. Die ersten beiden Beschwerdeführer versuchten eine Klage bei dem Administrative Court of England and Wales einzureichen, in der sie den Rückgriff der britischen Regierung auf Sections 1 und 3 des ISA anfochten, die die Rechtsgrundlage für die Entgegennahme und die Nutzung von Informationen ausländischer Nachrichtendienstpartner darstellten. Sie machten geltend, diese Bestimmungen böten unzureichenden Schutz im Hinblick auf die Einhaltung von Artikel 8 der Konvention.
181. Entsprechend der britischen Zivilprozessordnung richteten sie am 3. Juli 2013 ein Schreiben mit einem „*pre-action protocol*“ (Vorabinformation) an die Regierung des Vereinigten Königreichs, brachten die hier genannten Beschwerdegründe vor und strebten Unvereinbarkeitserklärungen nach Section 4 des HRA in Bezug auf Unzulänglichkeiten in den Sections 1 und 3 des Intelligence Services Act, Section 1 des Security Service Act und/oder Section 8 des RIPA an [Anhang 3/1056-1079].
182. In einem Antwortschreiben vom 26. Juli 2013 **[Anhang 3/1081-1083]** erklärte die britische Regierung, die Beschwerdeführer könnten bei Gerichten im UK keine Beschwerde wegen einer angeblichen Verletzung von Artikel 8 EMRK anhängig machen, da sich Section 65(2) des RIPA in einem Ausschluss der Zuständigkeit des High Court von einer Anhörung von Beschwerden gegen die UKIS gemäß dem HRA auswirke. Die Regierung behauptete, Beschwerden zu Artikel 8 könnten nur bei dem IPT vorgebracht werden, und im Übrigen würde der High Court sich angesichts der gesetzlichen Zuständigkeit des IPT für unzuständig in Bezug auf alle damit verbundenen Klagen vor allgemeinen ordentlichen Zivilgerichten (*common law claims*) erklären, die die Beschwerdeführer gegebenenfalls anstrengen könnten. Das Schreiben des Anwalts des Schatzamts stützte sich auf die Rechtssache *R (A) gegen B* [2010] 2 AC 1, in der der UK Supreme Court die Wirkung von Section 65(2) so gesehen hatte, dass das IPT die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung von Beschwerden gemäß Section 7 HRA besitzt.

183. In Anbetracht der Haltung der britischen Regierung und der Entscheidung des Supreme Court zu R (A) gegen B brauchten die Beschwerdeführer kein Verfahren vor dem Administrative Court anzustrengen, um ihre inländischen Rechtsmittel gemäß Artikel 35 auszuschöpfen.

184. Auch Artikel 35 verlangt von den Beschwerdeführern kein Vorbringen ihrer Beschwerden vor dem IPT. Dieser Gerichtshof (d.h. der EGMR) hat schon früher die Auffassung vertreten, dass das IPT bei Beschwerden in Bezug auf die Angemessenheit der gesetzlichen Regelungen im Vereinigten Königreich kein wirksames Rechtsmittel bietet und ein solches Rechtsmittel nicht ausgeschöpft werden muss, bevor diesem Gerichtshof eine Beschwerde vorgelegt werden kann. In Kennedy gegen UK äußerte der Gerichtshof die Ansicht, dass Beschwerdeführer nicht mit ihren Anträgen vor das IPT zu gehen brauchen, bevor sie eine Beschwerde bei diesem Gerichtshof vorbringen. Der Gerichtshof

„109 ... erinnert[e] daran, dass eine Regierung die Nichtausschöpfung geltend macht, den Gerichtshof davon überzeugen muss, dass das angebotene Rechtsmittel zu dem jeweiligen Zeitpunkt in der Theorie wie in der Praxis wirksam war, also zugänglich war, im Hinblick auf die Beschwerden des Antragstellers Abhilfe schaffen konnte und angemessene Erfolgsaussichten hatte. Während die Regierung sich auf die Rechtssache *British-Irish Rights Watch* stützt, um zu beweisen, dass das IPT einen allgemeinen Bescheid zu der Vereinbarkeit hätte erteilen können, geht es in seinen Anträgen gegenüber dem Gerichtshof nicht auf den Nutzen ein, den ein solcher allgemeiner Bescheid, wenn überhaupt, erbringen kann. Der Gerichtshof erinnert daran, dass es grundsätzlich angemessen ist, wenn die einzelstaatlichen Gerichte zu Beginn die Möglichkeit erhalten, Fragen der Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechts mit der Konvention zu klären, damit der Gerichtshof von den Vorstellungen der nationalen Gerichte profitieren kann, die mit den Kräften in ihren Ländern laufend in unmittelbarem Kontakt sind. Allerdings ist in dieser Rechtssache unbedingt darauf hinzuweisen, dass die Einwendungen des Beschwerdeführers gegen die Bestimmungen des RIPA eine Anfechtung der Primärgesetzgebung bedeuten. Hätte der Beschwerdeführer bei dem IPT eine allgemeine Klage eingereicht und wäre diese bestätigt worden, so hätte das Gericht nicht die Befugnis gehabt, irgendeine der Bestimmungen des RIPA aufzuheben oder eine Abfangmaßnahme nach dem RIPA infolge der Unvereinbarkeit der Bestimmungen selbst mit der Konvention für rechtswidrig zu befinden.

Dem Gerichtshof sind keine Anträge zu der Frage vorgelegt worden, ob das IPT zu der Abgabe einer Unvereinbarkeitserklärung gemäß Section 4(2) des Human Rights Act befugt ist. Nach dem Wortlaut der Bestimmung ist dem allerdings wohl nicht so. Jedenfalls ist die Praxis, Unvereinbarkeitserklärungen der nationalen Gerichte durch Änderung zuwiderlaufender Rechtsvorschriften Wirksamkeit zu verleihen, noch nicht

hinreichend abgesichert, um den Schluss zu erlauben, dass Section 4 des Human Rights Act als Auferlegung einer rechtsverbindlichen Verpflichtung auszulegen ist, aus der sich ein von dem Beschwerdeführer auszuschöpfendes Rechtsmittel ergibt. Der Gerichtshof ist deshalb der Ansicht, dass der Beschwerdeführer nicht verpflichtet war, seine Beschwerde vor dem IPT in Bezug auf die allgemeine Befolgung der RIPA-Regelungen über interne Kommunikationsvorgänge nach Art. 8(2) vorzubringen, um dem Erfordernis gemäß Art. 35(1), inländische Rechtsmittel auszuschöpfen, zu entsprechen.“

185. Der Gerichtshof fuhr fort:

„110 Der Gerichtshof nimmt das Vorbringen der Regierung zur Kenntnis, wonach Art. 35(1) bei einer geheimen Überwachung angesichts der umfassenden Befugnisse des IPT, bei ihm eingereichte Beschwerden zu untersuchen und auf vertrauliche Informationen zuzugreifen, besondere Bedeutung besitzt. Zwar sind die weitreichenden Befugnisse des IPT relevant, wenn das Gericht in einem Einzelfall eine spezifische Beschwerde über Abfangmaßnahmen prüft und der Faktenhintergrund untersucht werden muss, doch ist ihre Relevanz für eine rechtliche Beschwerde in Bezug auf das Funktionieren des gesetzlichen Systems weniger klar. Nach seinen Verpflichtungen gemäß dem RIPA und den „Rules“, kann das IPT keine Informationen in einem Umfang oder auf eine Weise offenlegen, der bzw. die dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft oder der nationalen Sicherheit oder aber der Vorbeugung oder Aufdeckung schwerer Straftaten schadet. Somit ist es unwahrscheinlich, dass eine weitere Aufklärung des allgemeinen Betriebs des Abfangsystems und der geltenden Sicherungsmaßnahmen, die dem Gerichtshof bei seiner Prüfung der Befolgung der Konvention durch die Regelungen möglicherweise helfen würde, sich aus einer allgemeinen Anfechtung vor dem IPT ergeben würde.“

186. Der Gerichtshof stellte in Kennedy fest, dass zu der Frage, ob das IPT eine Unvereinbarkeitserklärung nach dem HRA abgeben könne, bei ihm keinerlei Anträge gestellt worden waren. In der Tat ergibt sich klar aus Section 4(5) des HRA (siehe oben §97), dass das IPT nicht auf der Liste der zu einer solchen Erklärung befugten Einrichtungen steht und die Beschwerdeführer würden sich mit einem Antrag an den High Court wenden müssen, ein Weg, der nach der Behauptung der britischen Regierung durch Section 65(2) des RIPA nun verschlossen ist.

187. Darüber hinaus werden die entsprechenden Rechtsvorschriften durch eine solche Erklärung ohnehin nicht ungültig, und dieser Gerichtshof hat die Auffassung vertreten, dass sie darum keinesfalls ein wirksames Rechtsmittel darstellt: Burden gegen Vereinigtes Königreich (2008) 47 EHRR 38. Das wurde in Malik gegen Vereinigtes Königreich (Beschwerde Nr. 32968/11) [2013] EGMR 794 (28. Mai 2013) bestätigt, wo der Gerichtshof die Ansicht vertrat, Beschwerden in Bezug auf die

allgemeine Vereinbarkeit von in der Primärgesetzgebung dargelegten Befugnissen und die Angemessenheit der gesetzlichen Regelungen brauchen nicht zuerst vor britischen Gerichtshöfen oder Gerichten zur Sprache kommen, wo das Rechtsmittel der Ungültigerklärung angestrebt wird.

188. Die oben zitierten Passagen machen deutlich, weshalb das IPT kein wirksames Rechtsmittel für die Klagen der Beschwerdeführer ermöglicht hätte und warum nicht vor dem Einreichen dieser Beschwerde eine Klage vor dem Gericht angestrengt werden musste.

189. Zu diesen Punkten kommen weitere zwingende Überlegungen hinzu:

189.1. Dem IPT sitzt zwar ein Richter des High Court vor, doch ist es kein ordentliches Gericht.

Außerdem sieht das RIPA in Section 67(8) vor, dass „*Entscheidungen, Schiedssprüche, Verfügungen und andere Beschlüsse des Gerichts (IPT) ... keinen Einspruch oder eine Infragestellung vor einem Gericht zulassen.*“ In der Rechtssache *R (A) gegen B* erkannte der Supreme Court an, dass Section 67(8) „*einen Ausschluss (und, anders als bei Anisminic, einen eindeutigen Ausschluss) jeder Zuständigkeit der Gerichte für das IPT (darstellt)*“ (unter [23] (Lord Brown of Eaton-under-Heywood). Darum ist auch im Hinblick auf die Auslegung der Konvention kein Einspruch oder ein anderes Mittel zur Überprüfung einer Entscheidung des IPT gegeben. Somit ist von dem IPT keine autoritative Entscheidung in einer Rechtsfrage oder zur Übereinstimmung des britischen Rechts mit der Konvention zu erlangen.

189.2. Jedenfalls wies die britische Regierung in ihrem Schreiben vom 26. Juli 2013 auf eine frühere Prüfung der Section 8(4) des RIPA durch das IPT hin und vertrat in einem offenen Bescheid (*open ruling*) vom 9. Dezember 2013 (IPT/01/77) die Ansicht, dies sei mit der Konvention vereinbar. Darum kennt dieser Gerichtshof bereits die Vorstellungen des IPT zu dieser Frage, und es ist unergiebig, wenn die Beschwerdeführer mit einer Klage eine weitere Entscheidung hierüber erwirken wollen. So wurde diese Entscheidung dem Gerichtshof in *Liberty* ausdrücklich unterbreitet und anhand der Absätze [13]-[15] und [40] dieses Urteils im Einzelnen geprüft.

189.3. Darüber hinaus steht, sollte die Beschwerde mit dem Fehlen einer Primärgesetzgebung im Hinblick auf angemessene Sicherungsmaßnahmen für die Nutzung von Überwachungsbefugnissen und der Nichtverabschiedung solcher Gesetze durch das britische Parlament in Verbindung gebracht werden, nach dem Recht des UK ebenfalls kein Rechtsmittel zur Verfügung. In Fragen des britischen Verfassungsrechts lässt sich das Parlament des Vereinigten Königreichs nicht mit der britischen Regierung gleichsetzen (siehe zum Beispiel Halsbury's Laws of England, Constitutional Law & Human Rights Bd. 8(2) Ziffer 15 [Anhang 3/1160]). Die Regierung ist nach innerstaatlichem Recht nicht für das Fehlen von Rechtsvorschriften verantwortlich. Darum kann nicht wegen ausgebliebener Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments gegen einen Minister geklagt werden. Das zeigt sich auch im HRA. Die Klagegrundlage nach Section 6 des HRA bei Handlungen und Unterlassungen öffentlicher Stellen, die gegen Rechte nach der Konvention verstoßen, *„schließt weder die beiden Häuser des Parlaments noch jemanden ein, der mit Verfahren im Parlament zusammenhängende Aufgaben wahrnimmt“*: Section 6(3). Darum ist eine Klage gegen das Parlament wegen unterlassener Verabschiedung angemessener primär-gesetzlicher Regelungen nach dem HRA nicht zulässig.

190. Aus allen diesen Gründen und gemäß den Rechtsquellen *Kennedy* und *Malik*, op.cit. sind die Beschwerdeführer nicht zu Klagen vor dem High Court in England oder dem IPT verpflichtet und haben die Anforderungen von Artikel 35(1) erfüllt.

V. DARSTELLUNG DES BESCHWERDEGEGENSTANDS

191. Die Beschwerdeführer beantragen

- (i) Entscheidungen, wonach ihre Rechte nach Artikel 8 der Konvention verletzt worden sind und das Recht des Vereinigten Königreichs bei den oben vorgetragenen Sachverhalten nicht mit der Konvention übereinstimmt; außerdem

- (ii) die Zahlung ihrer Prozesskosten sowie ihrer Anwalts- und Gerichtskosten in dem inländischen Verfahren wie bei diesem Verfahren nach der Konvention.

VI. SONSTIGE INTERNATIONALE VERFAHREN

192. Keine.

VII. AUFSTELLUNG DER BEIGEFÜGTEN UNTERLAGEN

1. Anhang 1 – Zeugenaussage von Cindy Cohn und Beweisstück CC1
2. Anhang 2 – Zeugenaussage von Ian Brown und Beweisstück IB1
3. Anhang 3 – Weitere in der Beschwerde genannte Unterlagen
4. Anhang 4 – Rechtliche Unterlagen

VIII. ERKLÄRUNGEN UND UNTERSCHRIFTEN

193. Siehe das Beschwerdeformular.

30. September 2013