



MEMO / Mittwoch, 18. November 2015

Überwachung durch Nachrichtendienste: Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der EU

Warum wurde diese Untersuchung durchgeführt?

Im Juni 2013 enthüllte Edward Snowden, ein für die nationale Sicherheitsbehörde der Vereinigten Staaten (NSA) tätiger Auftragnehmer, gegenüber den Medien Informationen zu den umfangreichen weltweiten Überwachungsprogrammen der Nachrichtendienste. Die EU-Organe reagierten unverzüglich mit politischen Erklärungen und Entschlüssen. Insbesondere beschloss das Europäische Parlament, eine gründliche Prüfung des NSA-Überwachungsprogramms vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung flossen in die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 ein. Bestandteil dieser Entschließung war die Aufforderung an die FRA, Forschungsarbeiten zum Schutz der Grundrechte im Zusammenhang mit der flächendeckenden Überwachung durchzuführen.

Seitdem haben neuerliche terroristische Anschläge die Frage nach dem richtigen Gleichgewicht zwischen dem Grundrechtsschutz und der Aufrechterhaltung der Sicherheit durch die Arbeit der nationalen Nachrichtendienste erneut in den Mittelpunkt gerückt.

Wie wurde die Untersuchung durchgeführt?

Der Bericht zur Überwachung durch Nachrichtendienste, Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der EU ([*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU*](#)) basiert auf den über das multidisziplinäre Forschungsnetzwerk der FRA (Franet) ermittelten Daten aus allen EU-Mitgliedstaaten zu den für die Überwachung geltenden Rechtsrahmen. Zusätzliche Informationen wurden durch Sekundärforschung und den Austausch mit wichtigen InteressenträgerInnen, einzelnen Experten und Expertinnen sowie verschiedenen Staatsbediensteten in den Mitgliedstaaten, die als nationale Verbindungsbeamte die Hauptansprechpartner für die Agentur sind, gesammelt.

Welchen Umfang hatte die Untersuchung?

Im Rahmen des Projekts der FRA wurden die bestehenden Garantien untersucht, die speziell im Zusammenhang mit den beiden Grundrechten für die flächendeckende Überwachung der Kommunikation durch die Geheimdienste stehen: die Achtung des Privat- und Familienlebens und der Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7 und Artikel 8 der EU-Charta der Grundrechte). Im Rahmen des Projekts wird untersucht, wie die mit dem Schutz der Grundrechte betrauten nationalen Einrichtungen die demokratische Kontrolle der Nachrichtendienste sicherstellen und welche Rechtsbehelfe sie bei einer Verletzung dieser Rechte bieten.

Der FRA-Bericht umfasst eine vergleichende Analyse der Rechtsrahmen im Zusammenhang mit der Überwachung in den EU-Mitgliedstaaten und bietet einen Überblick über die bestehenden Grundrechtsstandards. Der Bericht untersucht nicht die Überwachungstechniken, sondern die Rechtsrahmen, die derartige Techniken zulassen. Die Umsetzung der entsprechenden Gesetze wird nicht bewertet.

Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Überwachung durch die nationalen Nachrichtendienste bzw. Geheimdienste gelten. Die Datenerfassung zum Zwecke der Strafverfolgung sowie die Gesetze zur Datenspeicherung sind nicht miteinbezogen.

Was versteht man unter nationaler Sicherheit?

Obwohl alle EU-Mitgliedstaaten das gemeinsame Ziel des Schutzes der nationalen Sicherheit verfolgen, besteht kein einheitlicher Rechtsrahmen innerhalb der EU. Auch die sich daraus ergebenden Mandate und Tätigkeitsgebiete der Nachrichten- und Sicherheitsdienste unterscheiden sich und können beispielsweise das organisierte Verbrechen und Cyberkriminalität umfassen.

Welche Formen der Überwachung werden von der FRA untersucht?

Die FRA untersuchte die gezielte und ungezielte Überwachung, häufig auch als „Massenüberwachung“ bezeichnet. Der Begriff „Massenüberwachung“ findet sich nicht in den nationalen Gesetzen. Wird die Bezeichnung Überwachung verwendet, bezieht sich dieser meist auf *Signals Intelligence*, d. h. die automatische Gewinnung von Informationen durch Abhören und Erfassung digitaler Daten mit Hilfe von Suchbegriffen; Überwachung ist nicht unbedingt an ein Individuum gebunden. Gezielte Überwachung wie das Abhören des Telefons liegt dann vor, wenn das Ziel, d. h. die Person, Organisation oder die technischen Eigenschaften, im Vorfeld festgelegt werden.

Wie sind die Nachrichtendienste innerhalb der EU aufgebaut?

Die Nachrichtendienste in der EU sind extrem unterschiedlich, da die Organisation des Geheimdienstes eng mit den historischen Entwicklungen des jeweiligen Landes verbunden ist. In einigen EU-Mitgliedstaaten übernehmen zwei Nachrichtendienste die Arbeit, in anderen befassen sich fünf oder sechs Einrichtungen mit diesen Aufgaben. Manchmal wird zwischen zivilen und militärischen Diensten unterschieden.

Auf welcher Rechtsgrundlage erfolgt die Überwachung?

Mit Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten unterliegen die Nachrichtendienste aller Länder gesetzlichen Regelungen. Die portugiesische Verfassung verbietet dem Nachrichtendienst die Durchführung von Überwachungen. In Zypern werden derzeit Gesetzesvorlagen erörtert, mit denen die Überwachungspraktiken der Nachrichtendienste reguliert werden sollen.

Auftrag und Befugnisse der nationalen Nachrichtendienste werden durch das entsprechende innerstaatliche Recht geregelt. Dieses kann von einem einzigen Rechtsakt bis zu komplexen Rechtsrahmen reichen, bei denen verschiedene Gesetze und Verordnungen bestimmte Aspekte der Dienste regulieren.

In den meisten Rechtsrahmen wird nur die gezielte Überwachung von Einzelpersonen oder festgelegten Gruppen/Organisationen detailliert geregelt. In Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich gelten detaillierte Rechtsvorschriften zu den Bedingungen für den Einsatz von *Signals Intelligence*.

Wie ist die Kontrolle organisiert?

Eine wirkungsvolle Kontrolle erfordert eine geeignete Koordinierung der verschiedenen Kontrollorgane, um sicherzustellen, dass alle Aspekte der Arbeit der Nachrichtendienste abgedeckt werden. Verfügen die Kontrollorgane nicht über einen eindeutigen und umfassenden Überblick über die Arbeit der gesamten nationalen Nachrichtendienste, werden nicht alle Tätigkeitsbereiche abgedeckt und die Kontrolle ist lückenhaft. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit des Kontrollsystems. Sieben Mitgliedstaaten versuchen dies durch ein Kontrollsystem zu lösen, in das verschiedene Einrichtungen eingebunden sind.

In einigen Mitgliedstaaten sind bei der Genehmigung von Überwachungsmaßnahmen keine Einrichtungen eingebunden, die unabhängig vom Nachrichtendienst und der Exekutive sind.

Mit Ausnahme Irlands, Maltas, Finnlands und Portugals besteht in allen Mitgliedstaaten eine Kontrolle durch das Parlament. Von diesen Staaten haben nur Zypern, Griechenland und Schweden keine speziellen parlamentarischen Ausschüsse zur Kontrolle der von den Geheimdiensten

ausgeführten staatlichen Maßnahmen eingesetzt. Obwohl einige parlamentarische Ausschüsse den Zugang zu den Informationen der Nachrichtendienste beantragen können, besteht kein derartiger Anspruch.

Auch wenn die parlamentarische Kontrolle unverzichtbar ist, muss sie durch andere Kontrollorgane, insbesondere kompetente Fachgremien, die die operativen Tätigkeiten wie die Erfassung, den Austausch und die Nutzung personenbezogener Daten sowie den Schutz des Rechts auf Privatleben überwachen, ergänzt werden.

Die Fachgremien müssen nicht nur in rechtlicher, sondern auch in technischer Hinsicht kompetent sein. Einige Mitgliedstaaten stellen dies durch Experten aus unterschiedlichen Bereichen wie etwa der Informations- und Kommunikationstechnik sicher. Andere stützen sich dabei in erster Linie auf derzeitige und ehemalige Richter und Abgeordnete. 15 Mitgliedstaaten verfügen über Expertengremien, die sich ausschließlich der Kontrolle des Nachrichtendienstes widmen (siehe Tabelle 2). Sie können Überwachungsmaßnahmen genehmigen, Beschwerden untersuchen, Dokumente und Information von den Nachrichtendiensten anfordern oder die Regierung und/oder das Parlament beraten.

In allen EU-Mitgliedstaaten schützen Datenschutzbehörden das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten. In sieben Mitgliedstaaten haben sie die gleichen Befugnisse über die Nachrichtendienste wie über jede andere für die Verarbeitung von Daten verantwortliche Stelle, in neun Staaten sind diese Befugnisse begrenzt und in zwölf verfügen sie über keine Befugnisse gegenüber den Nachrichtendiensten (siehe Tabelle 3).

Welche Rechtswege stehen zur Verfügung?

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist ein wesentliches Element des Zugangs zur Justiz. Es ermöglicht Einzelpersonen, sich um die Wiedergutmachung von Verletzungen ihrer Rechte zu bemühen. Im Rahmen früherer [Forschungsarbeiten der FRA](#) zum Zugang zu Datenschutzrechtsbehelfen wurden eine Reihe von Rechtswegen und die damit verbundenen Aspekte ermittelt.

Die Geheimhaltung im Zusammenhang mit Überwachungsarbeiten greift in das Recht auf Benachrichtigung und das Recht auf Zugang zu Informationen ein, die für Abhilfemaßnahmen wichtig sind. In acht Mitgliedstaaten sind die Pflicht zur Unterrichtung und das Recht auf Zugang nicht einmal gesetzlich vorgeschrieben. In den übrigen zwanzig Staaten gelten Einschränkungen wie der notwendige Schutz der nationalen Sicherheit, nationaler Interessen bzw. der Grund für die Überwachung.

Außergerichtliche Stellen wie Experten (einschließlich Datenschutzbehörden), Kontrollorgane der Exekutive und des Parlaments sowie die Bürgerbeauftragten spielen auch in Fällen von Überwachung eine wichtige Rolle. Unterschiedliche Einrichtungen, die unterschiedliche Funktionen ausüben und über unterschiedliche Befugnisse verfügen, sowie der große Umfang der erfassten Daten machen es jedoch schwer, Abhilfemaßnahme zu ergreifen.

In den meisten Mitgliedstaaten können die Datenschutzbehörden die meisten Beschwerden mit Blick auf Verstöße gegen die Privatsphäre durch Überwachungsmaßnahmen bearbeiten. In 13 Mitgliedstaaten können die Datenschutzbehörden Beschwerden bearbeiten und verbindliche Entscheidungen erlassen, aber in acht dieser Staaten bestehen Einschränkungen wie begrenzter Zugang zu den Akten oder Räumlichkeiten der Nachrichtendienste (siehe Abbildung 6). In sieben Mitgliedstaaten existieren (neben den Datenschutzbehörden) auch Kontrollorgane, die befugt sind, Rechtsbehelfe bereitzustellen, von denen wiederum fünf verbindliche Entscheidungen erlassen können. In vier Mitgliedstaaten sind parlamentarische Ausschüsse berechtigt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen, aber nur in Rumänien können sie diese mit einer verbindlichen Entscheidung

lösen. Nur in den Niederlanden verfügt die Einrichtung des Bürgerbeauftragten nach dem einschlägigen Geheimdienstgesetz über Abhilfebefugnisse.

Alle Mitgliedstaaten räumen Einzelpersonen die Möglichkeit ein, Beschwerden über Verstöße gegen die Privatsphäre auf dem Gerichtsweg einzulegen. Obwohl der Weg über die Gerichte offensteht, bestehen hier die allgemeinen Hindernisse für den Zugang zur Justiz wie kostenintensive und langwierige Verfahren und die Schwierigkeiten der Beweisführung. Außerdem verfügen Richter, sofern sie keine Experten sind, möglicherweise nicht über das für die Bearbeitung dieser Fälle erforderliche Fachwissen.

Was kann zur Verbesserung der Situation getan werden?

FRAs rechtliche Analyse zeigt, dass die nationalen Rechtsrahmen für die Überwachung gestärkt werden müssen. Dazu gehört, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass die Gesetze von Betroffenen einer Datenerhebung verstanden werden, ausreichend wirkungsvolle Kontrollmechanismen vorhanden sind und Personen, die Opfer von Verletzungen ihres Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz geworden sind, Zugang zu Rechtsbehelfen gewährt wird.

Wie wird die FRA die Ergebnisse weiterverfolgen?

Die zweite Phase des Projekts umfasst die Feldforschung in ausgewählten Mitgliedstaaten. Geplant ist Feldforschung in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Hierzu werden Interviews mit einer Reihe von Akteuren geführt, die entweder sich direkt mit den Themen Datenschutz und Privatsphäre im Zusammenhang mit Überwachung befassen oder mit diesen Themen zu tun haben. Hierdurch werden Daten zur täglichen Umsetzung der nationalen Rechtsrahmen im Zusammenhang mit der Überwachung gewonnen.

Die Ergebnisse der Feldforschung werden in einem Schlussbericht mit der rechtlichen Analyse kombiniert. Dieser Bericht soll bis Jahresende 2016 vorliegen.

Die Arbeit der FRA zu Fragen des Datenschutzes und der Privatsphäre sowie die zugehörigen Veröffentlichungen sind abrufbar unter:

<http://fra.europa.eu/de/theme/datenschutz-privatsphare>.

Kontaktinformationen für weitere Auskünfte: Medienteam der Agentur für Grundrechte

E-Mail: media@fra.europa.eu / Tel.: +43 1 58030-642