

Vom Rechts- zum Überwachungsstaat
38. Europäische Präsidentenkonferenz
Wiener Advokatengespräche
12. Februar 2010, Wien

Impulsreferat von Morten Kjærum
Direktor der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Wien

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich freue mich sehr, dass ich anlässlich dieser Konferenz „Vom Rechts- zum Überwachungsstaat“ zu Ihnen allen sprechen darf. Ich danke dem Österreichischen Rechtsanwaltskammertag für die freundliche Einladung.

Lassen Sie mich mit einer kurzen, aber berührenden Geschichte beginnen:

Nachdem der Kalte Krieg beendet war, stand ein tschechischer Schriftsteller eines Tages an einer Bushaltestelle, als eine Frau auf ihn zutrat. Sie sah ihn an, schüttelte dann seine Hand und dankte ihm herzlich für alles, dass er sie über den Wert eines guten Familienlebens gelehrt hatte. Er war verwirrt und meinte, dass er Bücher zu diversen Themen geschrieben hätte, aber nie über das Leben in der Familie. Offensichtlich verwechsle sie ihn mit jemand anderem. Nein, versicherte sie, er wäre schon der Richtige, denn zehn Jahre lang sei es ihre tagtägliche Arbeit beim Nachrichtendienst gewesen, alles was bei ihm zu Hause gesprochen wurde, abzuhören. Und seine Familie führe tatsächlich ein wunderbares Familienleben. – Er war vom Donner gerührt!

Diese Geschichte ist insofern für uns nützlich, als sie uns daran erinnert, dass es die Probleme, vor denen wir heute stehen, schon seit geraumer Zeit gibt. Erzählungen über den übermäßigen Eingriff in das Privatleben, über den Übereifer beim Beschaffen von Informationen, sowie über eine Politik des Verdächtigens sind nicht neu. Die europäische Geschichte ist voll von Beispielen für diese Praktiken.

Der „Kampf gegen den Terror“ begann mit den Angriffen vom 11. September in New York, und dieser Zeitabschnitt ist nur ein weiteres Kapitel in dieser langen Geschichte.

Was ist dann also neu?

Die gegenwärtige Debatte zum Thema Überwachung findet vor dem Hintergrund einer raschen technischen Entwicklung statt. Und die technische Entwicklung hat in dreierlei Hinsicht negative Auswirkungen auf das empfindliche Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Grundrechten:

Erstens können neue Technologien zu neuen, bisher unbekanntem Sicherheitsrisiken führen. Ein Beispiel dafür ist die Rekrutierung von Terroristen über das Internet.

Zweitens können auf Grund der neuen Technologien die bestehenden Schutzmechanismen für die Grundrechte obsolet werden. Bedrohungen der Privatsphäre entstehen durch die neuen Plattformen des gesellschaftlichen Netzwerkens, wie etwa *Facebook*. Im Dezember letzten Jahres hat *Facebook* die Sicherheitseinstellungen so angepasst, dass mit diesem „leichten Schub“ die persönlichen Informationen der Benutzer einem immer größeren Publikum

zugänglich gemacht wurden. Und im Jänner dieses Jahres hatte es den Anschein, als wäre Mark Zuckerberg, der junge Milliardär und Begründer von *Facebook*, der Auffassung, dass etwaige die „Privatsphäre“ betreffende Besorgnisse der Vergangenheit angehören, denn er sagte, dass „die Privatsphäre sei nicht länger mehr *eine gesellschaftliche Norm*“.

Drittens formen die technischen Entwicklungen auch das Verständnis für die Schlüsselbegriffe im Zusammenhang mit den Grundrechten. In diesem Zusammenhang lieferte Professor Stefano Rodota, ein Mitglied des Wissenschaftlichen Ausschusses der Grundrechteagentur, vor kurzem in einem Vortrag über das veränderte Verständnis der Privatsphäre ein gutes Beispiel. Er sagte, dass ursprünglich die Privatsphäre als das Recht „in Ruhe gelassen zu werden“ verstanden wurde. Die Privatsphäre wurde als rein negatives Recht betrachtet, als ein Instrument, um „unerwünschte Blicke“ abzuwehren.

Heute erscheint die Privatsphäre angesichts der neuen Technologien, welche die Informationsflüsse vervielfacht haben, in einem anderen Licht – als ein Recht, das zunehmend darauf gerichtet ist, die freie Entfaltung der eigenen Person zu ermöglichen – die autonome Entwicklung der eigenen Identität. Das Verständnis für Identität an sich ist heute im Wandel begriffen – heute bedeutet Identität in einem großen Maß auch digitale Identität.

Wenn wir daher über Grundrechte sprechen, können wir das nur tun, wenn wir dabei auch die technischen Entwicklungen berücksichtigen. Eine wichtige Initiative in diesem Zusammenhang ist die Arbeit des alle Jahre stattfindenden UN-Forums zur *Internet-Governance*, welches damit begonnen hat, eine „*Bill of Rights*“ für das Internet zu erarbeiten. Das Europäische Parlament hat in einem Beschluss die Bedeutung einer solchen Festschreibung der Rechte des Einzelnen unterstrichen.

Welche Rolle hat daher die Europäische Union bei all diesen Entwicklungen?

Die EU hat eine doppelte Rolle – einerseits der Erhalt der Sicherheit und andererseits der Schutz der Grundrechte. Wie erfüllt sie diese Rolle in einem neuen technischen Zeitalter?

Zuerst zur Sicherheitsfrage:

Seit den Angriffen vom 11. September hat die Europäische Union zweifelsohne einen aktiven Kampf gegen den Terrorismus geführt. Erlauben Sie mir, einige der Beschlüsse anzuführen, welche die EU-Institutionen verabschiedet haben:

- die Richtlinie aus dem Jahr 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten fordert die Aufbewahrung der Telekommunikationsdaten aller Personen in der EU;
- der Beschluss des Rates zum Prümmer Vertrag, sowie der Beschluss zu dessen Umsetzung wird zur Verpflichtung führen, DNA-Daten und Daten über Fingerabdrücke aufzubewahren und unter den Behörden der Mitgliedsstaaten auszutauschen;
- der neue rechtliche Rahmen von Europol und Eurojust bietet diesen Gremien zusätzliche Möglichkeiten für die Verwendung und den Austausch von Daten;
- der Vorschlag für ein EU-System zur Verwendung von Passagierdaten (EU PNR), der von den Fluglinien verlangt wird, die personenbezogenen Daten aller Passagiere an die Behörden der Mitgliedsstaaten weiterzugeben. In diesem Zusammenhang wurde die Grundrechteagentur der EU zum ersten Mal von der EU-Präsidentschaft gebeten, eine Stellungnahme zu den wichtigsten grundrechtlichen Anliegen im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens abzugeben.

Zweitens zu den Grundrechten:

Gleichzeitig hat die Europäische Union ihr Grundrechtsprofil geschärft. Ich werde nur auf einige Überlegungen eingehen, die für unsere heutige Diskussion relevant sind.

Erstens muss man das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die rechtlich verbindliche Wirkung der EU-Grundrechtscharta betonen. Die EU-Charta ist das einzige internationale Instrument zu Menschenrechtsbelangen, welches das Recht auf Datenschutz als autonomes Grundrecht anerkennt. In den meisten anderen internationalen Menschenrechtserklärungen ist der Datenschutz Teil des Rechts auf Privatsphäre. Daran erkennt man, dass der Datenschutz zunehmend an Bedeutung gewinnt und in das Zentrum unserer politischen und institutionellen Systeme rückt, da es eine unbestrittene Tatsache ist, dass unser Leben zu einem ständigen Informationsaustausch wird und dass wir in einem kontinuierlichen Datenstrom leben.

Diese Entwicklung ist klar erkennbar, wenn man die EU-Grundrechtscharta mit der Menschenrechtskonvention des Europarates aus dem Jahr 1950 vergleicht. Artikel 8 der Konvention besagt, dass „jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz hat.“ Die Konvention beinhaltet nicht ein ausdrückliches und eigenständiges Recht auf Datenschutz. Der Datenschutz ergibt sich vielmehr aus der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes der Menschenrechte in Straßburg als ein Aspekt des Schutzes der Privatsphäre. Betrachten Sie im Vergleich dazu den Status des Rechts auf Datenschutz in der Grundrechtscharta. Die Charta bekräftigt das Recht auf eine Privatsphäre, führt aber ein neues, eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz ein. Damit wird in der Charta anerkannt, welche zentrale Rolle das Recht auf Datenschutz in unserer Gesellschaft spielt und welche die Bedeutung ihm dabei zukommt – in einer Gesellschaft, die von technischen Entwicklungen geformt wird.

Zweitens sollte man sich auch in Erinnerung rufen, welche Rolle die EU im Laufe der Rechtsentwicklung zum Thema Datenschutz in den EU-Mitgliedsstaaten inne hatte. In diesem Zusammenhang ist die EU Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 besonders erwähnenswert. Die Richtlinie gerät aber angesichts der neuen Technologien immer stärker unter Druck. Viviane Reding, die neue Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, hat dies erkannt und vor kurzem gesagt, dass sie die Überarbeitung der Richtlinie aus dem Jahr 1995 vorschlägt.

Schließlich betrachtet die Europäische Grundrechteagentur in ihrem mehrjährigen Rahmenprogramm „den Datenschutz und die Informationsgesellschaft“ als einen Kernbereich ihrer Aktivitäten. In diesem Bereich hat die Agentur bisher folgende Dokumente erarbeitet:

- eine Stellungnahme zur Speicherung von Passagiernamen
- einen Beitrag zu den Beratungen der Europäischen Kommission betreffend Ganzkörperscanner
- einen umfassenden Bericht über das Grundrecht auf Datenschutz in der EU und die wichtige Rolle der Datenschutzbehörden in den 27 Mitgliedsstaaten.

In diesem Zusammenhang zeigt der Bericht der Agentur zum Grundrecht auf Datenschutz in der EU, der demnächst veröffentlicht wird, dass das Grundrecht auf Datenschutz mehr in der Theorie als in der Praxis existiert. Dem Datenschutz wird in vielen Mitgliedsstaaten nicht wirksam Geltung verschafft, und Gesetzesbrecher haben nur wenig zu befürchten. Den Datenschutzbehörden mangelt es an Ressourcen. Sie verfügen nicht über ausreichend

Unabhängigkeit, und es mangelt ihnen an Kompetenzen und Ressourcen, um wirksam Verstöße gegen den Datenschutz aufzudecken und zu untersuchen, sowie um die Datenschutzgesetze durchzusetzen.

Die kumulative Wirkung dieser Situation in der EU hat zur Folge, dass die Bürger nicht davon überzeugt sind, dass der Datenschutz wirksam gehandhabt wird. Im Februar 2008 wurden zwei Eurobarometer-Umfragen veröffentlicht. Die wichtigsten Feststellungen dieser Umfragen waren, dass eine Mehrheit der EU-Bürger bezüglich Datenschutzfragen besorgt ist, sowie dass die nationalen Datenschutzbehörden den meisten EU-Bürgern relativ unbekannt waren.

Wie das Programm von Stockholm – der Fünfjahresplan (2010 – 2015) zur Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – zeigt, steht die EU vor derselben alten Frage, die sich in einem neuen Gewand zeigt:

Wie können wir unsere Gesellschaft sicher erhalten und gleichzeitig die Grundrechte der Menschen schützen, welche diese Gesellschaft bilden?

Die Gesetze zu den Menschenrechten sind dabei ein Anhaltspunkt, sowie auch der umfassende Korpus der Rechtsprechung zu dieser beständigen Frage. In den letzten Jahren wurde zu den Grundprinzipien, die in zahlreichen Urteilen der diesbezüglichen internationalen Gerichte und Gremien entwickelt wurden, festgehalten, dass die Sicherheit ein legitimes politisches Ziel ist, zu dessen Erreichung die Einschränkung einiger Grundrechte gerechtfertigt sein kann. Es muss aber jede Einschränkung der Grundrechte rechtlich verankert sein und für die Bürger erkennbar sein. Derartige Einschränkungen müssen notwendig sein und zu mehr Sicherheit beitragen, und sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Bedrohung stehen, welche diese Einschränkung erfordert. Solche Einschränkungen müssen auch das Wesen der Grundrechte respektieren: die Einschränkungen sollten in Summe nicht zu einer vollständigen Aufhebung oder Aushöhlung eines Grundrechtes führen. Diese Erfordernisse müssen der unabhängigen Überprüfung und Kontrolle unterliegen.

Zusammenfassung

Für die heutige Konferenz bedeutet dies, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten die EU-Bürger davon überzeugen müssen, dass der Datenschutz als ein Grundrecht durch die Gesetzgebung, sowie durch unabhängige Institutionen mit ausreichenden Ressourcen und einem starken Mandat wirksam gewährleistet wird. Wenn man dieses Vertrauen schafft, wird es viel einfacher sein, die Bürger davon zu überzeugen, dass bestimmte, notwendige und angemessene Einschränkungen, die aber trotzdem die Grundrechte respektieren, erforderlich sind, um die Sicherheit zu gewährleisten.

Schließlich kann man Sicherheit nicht auf Kosten der Grundrechte erreichen, und umgekehrt. Wenn wir daran arbeiten, die Grundrechte für alle zu sichern, bestätigen wir gleichzeitig das Recht auf Sicherheit. Wenn man den Lebensstil schützt, den wir als Gesellschaft schätzen, dann bedeutet dies, dass man die Werte schützt, die ihn ermöglichen.