

# Stärkung der Aufsicht über den internationalen Datenaustausch zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten

*Entstanden in Zusammenarbeit zwischen:*

## **Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee**

(Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité / Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten)

[www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)

## **Danish Intelligence Oversight Board**

(Tilsynet med Efterretningstjenesterne)

[www.tet.dk](http://www.tet.dk)

## **Review Committee on the Intelligence and Security Services – The Netherlands**

(Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten)

[www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl)

## **EOS Committee – The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee**

(EOS-utvalget)

[www.eos-utvalget.no](http://www.eos-utvalget.no)

## **Independent Oversight Authority for Intelligence Activities (OA-IA)**

(Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND)

[www.ab-nd.admin.ch](http://www.ab-nd.admin.ch)



Belgian Standing  
Intelligence Agencies Review Committee



Danish Intelligence Oversight Board



NORWEGIAN PARLIAMENTARY  
OVERSIGHT COMMITTEE  
ON INTELLIGENCE AND SECURITY SERVICES



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# 1. Inhalt

Fünf europäische Aufsichtsbehörden über Nachrichtendienste haben eine neue Form der Zusammenarbeit begonnen.

In der vorliegenden Erklärung werden wir:

- unser Projekt beschreiben, für welches wir in unseren entsprechenden Diensten die Nutzung von Informationen über ausländische terroristische Kämpfer untersucht und unsere Methoden, bewährten Verfahren und Erfahrungen ausgetauscht haben,
- die Herausforderungen ansprechen, denen wir uns bei der Überwachung des internationalen Datenaustausches stellen mussten, einschliesslich des Risikos einer Aufsichtslücke, die sich bei der internationalen Zusammenarbeit von Nachrichten- und Sicherheitsdiensten ergeben kann,
- Möglichkeiten aufzeigen, die uns auf dem Weg zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht voranbringen können, z.B. durch Minimierung der Geheimhaltung zwischen den Aufsichtsbehörden, damit bestimmte Informationen ausgetauscht werden können und unsere Aufsicht über den internationalen Datenaustausch dadurch verbessert wird.

## 2. Einführung

Jüngste Terroranschläge wie in Paris, Brüssel und London, wurden von Personen verübt, die von ISIS, Al-Qaida oder ähnlichen Terrorgruppierungen geführt, unterstützt oder inspiriert wurden. Die Identifizierung und Untersuchung der Bedrohung durch einheimische und zurückgekehrte ausländische terroristische Kämpfer ist eine wichtige Aufgabe der Nachrichten- und Sicherheitsdienste in ganz Europa.

Die Bedrohung durch den Dschihad-Terrorismus ist in den letzten Jahren komplexer und weitreichender geworden. Die Untersuchung dieser Bedrohung erfordert eine bilaterale oder multilaterale internationale Zusammenarbeit zwischen den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten. Eine solche Zusammenarbeit besteht innerhalb Europas und mit anderen Ländern. Mit der Intensivierung dieser Zusammenarbeit hat sich der Austausch von Personendaten zwischen den Diensten erhöht. Der Datenaustausch mit ausländischen Stellen ist Teil der täglichen Arbeit der Nachrichten- und Sicherheitsdienste. Er kann auf verschiedene Weise erfolgen, mündlich oder schriftlich.

Selbstverständlich haben die Aufsichtsbehörden die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten verfolgt. Da unser jeweiliges Aufsichtsmandat streng national ist, haben wir uns mit dem Risiko einer «Aufsichtslücke» auseinandergesetzt. Im Idealfall ergänzen sich die nationalen Aufsichtssysteme gegenseitig: Wenn eine Aufsichtsbehörde an die Grenzen ihres nationalen Mandats stösst, ist die andere für die wirksame Überwachung befugt. Die nationalen Rechtsvorschriften über den Datenaustausch und dessen Überwachung erfüllen diese Anforderungen jedoch möglicherweise nicht. Darüber hinaus könnte sich die internationale Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten derart entwickeln, dass die nationale Aufsicht nicht mehr Schritt halten kann. Dann könnte sich ein «Verantwortlichkeitsdefizit» oder eine «Aufsichtslücke» entwickeln.

In Anbetracht dessen haben die fünf Aufsichtsbehörden von Belgien, Dänemark, dem Königreich der Niederlande, Norwegen und der Schweiz beschlossen, ein gemeinsames Projekt zum Erfahrungs- und Verfahrensaustausch ins Leben zu rufen. Jede Aufsichtsbehörde führte in ihrem Land eine Untersuchung des internationalen Datenaustauschs über ausländische terroristische Kämpfer durch, an dem die von ihr beaufsichtigten Nachrichten- und Sicherheitsdienste beteiligt waren.<sup>1</sup>

Wir haben die nationalen Untersuchungen mehr oder weniger zeitgleich durchgeführt, jeweils im nationalen Kontext und im Rahmen unseres nationalen Mandats. Wir haben uns regelmässig getroffen, um Untersuchungsmethoden zu vergleichen, rechtliche Rahmenbedingungen auszulegen, rechtliche und praktische Probleme zu diskutieren und unsere Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zu sammeln. Klassifizierte Informationen wurden nicht ausgetauscht.

<sup>1</sup> Bericht CTIVD (Königreich der Niederlande) über die Untersuchung in Englisch - <https://english.ctivd.nl/latest/news/2018/04/26/index>  
Jahresbericht Danish Intelligence Oversight Board in Englisch - <http://www.tet.dk/redegorelser/?lang=en>

### 3. Derzeit übliche Verfahrensweisen bei der Aufsicht über den Datenaustausch

Die teilnehmenden Aufsichtsbehörden überwachen den Datenaustausch zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten auf verschiedene Weise. Wir können:

- die Kooperationsbeziehungen oder -vereinbarungen zwischen den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten beurteilen,
- die Rechtmässigkeit und Qualität des spezifischen Datenaustauschs mit ausländischen Diensten bewerten,
- das System für den Datenaustausch gesamthaft, einschliesslich der Sicherheitsvorkehrungen überprüfen,
- uns an Verfahren zu Rechtsmitteln und Beschwerden von Einzelpersonen beteiligen.

Obwohl die Mandate der Aufsichtsbehörden unterschiedlich sind, verfügen wir alle über eine breite Palette von Instrumenten zur Überwachung des internationalen Datenaustauschs.

#### Beurteilung der Kooperationsbeziehung

Die Aufsichtsbehörden können eruieren, ob die Kooperationsbeziehungen zwischen den Diensten ihres Landes und den Partnerdiensten in anderen Ländern bestimmte Kriterien erfüllen oder nicht. Die nationalen Rechtsvorschriften über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste können Kriterien für die Zusammenarbeit gezielt festlegen. In der Regel gehören zu diesen Kriterien die Notwendigkeit der Zusammenarbeit, die Achtung der Menschenrechte, die Existenz von Rechtsvorschriften zum Datenschutz und/oder zur Zuverlässigkeit. Die Schwelle für die Zusammenarbeit mit Diensten, die die Kriterien nicht erfüllen, sollte hoch sein. Die Aufsichtsbehörden von Belgien, dem Königreich der Niederlande, Norwegen und der Schweiz überprüfen die diesbezüglichen Überlegungen ihrer nationalen Dienste.

Kooperationsbeziehungen zwischen den Diensten können auf Vereinbarungen beruhen, z.B. auf Absichtserklärungen oder Abkommen (*Memorandum of Understanding*). Solche Vereinbarungen sind in der Regel nicht rechtsverbindlich, bieten aber einen praktischen Rahmen für den Datenaustausch durch die Dienste. Das Bestehen einiger dieser Vereinbarungen wird klassifiziert behandelt, während andere von den Regierungen oder Diensten veröffentlicht werden. Sie können jedoch den Umriss der Kooperationsbeziehungen aufzeigen, indem sie Fragen wie den Zweck und das voraussichtliche Funktionieren der Zusammenarbeit, Einschränkungen bei der Offenlegung gegenüber Dritten oder verfahrenstechnische Aspekte der Zusammenarbeit behandeln. Die Aufsichtsbehörden aller fünf Länder sind befugt zu überprüfen und darüber zu berichten, ob diese Vereinbarungen den nationalen Gesetzen und Vorschriften entsprechen.

## Beurteilung der Rechtmässigkeit von spezifischem Datenaustausch

Die Aufsichtsbehörden können prüfen, ob der einzelne Datenaustausch den gesetzlichen Anforderungen der nationalen Gesetze und Vorschriften entspricht.

Die nationalen Gesetzgebungen unserer Länder beinhalten bestimmte gemeinsame Merkmale, insbesondere die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit, welche aus internationalen Rechtsgrundlagen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention hervorgehen. Der Grundsatz der Notwendigkeit beinhaltet einen klaren und rechtmässigen Zweck für den Datenaustausch und die berechnete Erwartung, dass dieser durch den Datenaustausch erfüllt wird. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verpflichtet den Dienst, den Zweck mit der Schwere des Verstosses gegen die Grundrechte in Einklang zu bringen. Die meisten nationalen Rechtsvorschriften enthalten zudem weitere Anforderungen, wie Angemessenheit, Richtigkeit, Wirksamkeit und Zuverlässigkeit des Datenaustausches.

Die dienstinternen Richtlinien können zusätzliche Regeln für den Datenaustausch beinhalten, wie die spezifischere Festlegung, welche Art von Datenaustausch unter welchen Umständen zulässig ist, welche Genehmigungsstufe erforderlich ist und wie die empfangenen Daten genutzt werden dürfen. Bestehen zu einem bestimmten Thema weder nationales Recht noch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen oder schweigen diese zu dem Thema, können interne Richtlinien zusätzlichen Schutz bieten.

## Beurteilung der Qualität des spezifischen Datenaustauschs

Qualität kann sich auf den Dateninhalt und das Datenformat beziehen. Beim Inhalt ist es ausschlaggebend, dass die Daten korrekt, ausreichend klar und präzise formuliert, durch zugrundeliegende Daten bestätigt, auf dem neuesten Stand und mit Angaben zur Wahrscheinlichkeit und Zuverlässigkeit versehen sind. Was das Format betrifft, beziehen sich die Qualitätsaspekte auf die Angabe einer Klassifizierungsstufe, das Austauschdatum, die empfangenden Partnerdienste und Vorbehalte hinsichtlich der weiteren Verwendung der Daten. Die fünf Aufsichtsbehörden können die Qualität des Datenaustauschs in dieser Hinsicht überprüfen.

Qualität kann auch eine andere Bedeutung haben. Sie kann sich auf die Effizienz oder Wirksamkeit beziehen, d.h. ob der Datenaustausch relevant ist, rechtzeitig stattgefunden hat und ob er seinen Zweck erfüllt hat. Diese Art von Qualitätsprüfung ist bei Aufsichtsbehörden weniger verbreitet. Die Aufsichtsbehörden von Belgien und der Schweiz sind ausdrücklich ermächtigt zu prüfen, ob der Datenaustausch effektiv und effizient ist.

## Überprüfung des Datenaustauschsystems insgesamt

Die Aufsichtsbehörden können bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit des Datenaustauschs einen breitgefächerten Ansatz verfolgen. Bei der Überprüfung bestimmter multilateraler Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit betrachtet das Aufsichtsorgan im Königreich der Niederlande ausdrücklich das Datenaustauschsystem als Ganzes und den Schutz der individuellen Rechte innerhalb dieses Systems. Auch wenn bestimmte spezifische Datenaustausche legitim sind, können die Schutzmassnahmen im System unzureichend sein, um die Legitimität des Datenaustauschs auf lange Sicht zu gewährleisten.

Diese Art der Überprüfung kann zur Verhinderung eines rechtswidrigen Datenaustausches zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten beitragen.

Es könnte auch ein ähnlicher Ansatz zur Überprüfung der Qualität des Datenaustausches verfolgt werden. Wenn der Zweck des Datenaustauschs die Bekämpfung von Dschihadismus ist, könnte die allgemeine Qualität des Datenaustauschs gemessen werden, indem die Menge der ausgetauschten Informationen untersucht wird, die zur strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung oder sogar zur direkten Verhinderung eines Terroranschlags geführt haben. Den Nutzen von ausgetauschten Daten auf diese Weise zu beurteilen, kann jedoch eine Herausforderung darstellen. Solche Überprüfungen werden oft nach einem Terroranschlag eingeleitet. Dann prüft die Aufsichtsbehörde, ob die relevanten Daten ausreichend und angemessen mit nationalen und internationalen Partnern ausgetauscht wurden. Die Aufsichtsbehörde Belgiens beteiligte sich bereits an dieser Art von Überprüfung.

## Beteiligung bei Rechtsmitteln und Beschwerden von Einzelpersonen

Im Allgemeinen können die Aufsichtsbehörden in allen fünf Ländern Beschwerden von Einzelpersonen über die Aktivitäten der nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdienste entgegennehmen. Üblicherweise können sie den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten und/oder den politisch verantwortlichen Ministern rechtlich unverbindliche Stellungnahmen oder Empfehlungen abgeben, denen die Dienste üblicherweise nachkommen. 2017 wurde im Königreich der Niederlande ein neues Gesetz verabschiedet, das der Aufsichtsbehörde die Befugnis einräumt, verbindlich über Beschwerden zu entscheiden. Dies kann auch die Anordnung, eine Befugnis zu beenden, oder die Vernichtung oder Löschung von verarbeiteten Daten beinhalten.

Die für die Tätigkeiten der Nachrichten- und Sicherheitsdienste erforderliche Geheimhaltung schränkt in der Regel das Recht des Einzelnen auf Zugang zu Personendaten ein. Einige Länder gewähren Einzelpersonen ausdrücklich das Recht, von der nationalen Aufsichtsbehörde zu verlangen, durch ihre Dienste über sie verarbeitete Daten zu überprüfen. In Dänemark kann jede Person die dänische Aufsichtsbehörde ersuchen zu prüfen, ob der Sicherheitsdienst unrechtmässig personenbezogene Daten über sie verarbeitet. Hinsichtlich des militärischen Nachrichtendienstes beschränkt sich diese Überprüfung auf in Dänemark ansässige Personen. In beiden Fällen kann die dänische Aufsichtsbehörde die Löschung der Personendaten der antragstellenden Person anordnen.

In Belgien ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet, alle nicht offensichtlich unbegründeten Beschwerden zu prüfen. Die antragstellende Person erhält die Ergebnisse der Prüfung in allgemeiner Form und hat dann die Möglichkeit, diese Erkenntnisse vor Gericht oder bei einer Verwaltungsbehörde anzubringen. In bestimmten Fällen muss die Aufsichtsbehörde ein Strafgericht im Anschluss an eine Beschwerde offiziell beraten, und bezüglich zwei weiteren Beschwerdepunkten (Anwendung besonderer Verfahren und Datenschutz) kann der Ausschuss verbindliche Entscheide treffen.

Einwohnerinnen und Einwohner von Norwegen haben dasselbe Beschwerderecht bei der Aufsichtsbehörde, wenn der oder die Staatsangehörige vermutet, rechtswidrig überwacht zu werden. Die norwegische Aufsichtsbehörde verfügt jedoch nicht über die Kompetenz, Daten löschen zu lassen.

In der Schweiz bearbeitet der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) individuelle Anfragen zur Datenverarbeitung.



# 4. Die Herausforderungen bei der Aufsicht über den internationalen Datenaustausch

Im Verlaufe unseres Projekts haben wir festgestellt, dass die verstärkte Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten insbesondere auf multilateraler Ebene rechtliche und praktische Herausforderungen für die Aufsichtsbehörden beinhalten können.

## Aufsicht ist nicht grenzüberschreitend

Die nationale Gesetzgebung unterstützt oft die Zusammenarbeit und den bilateralen und multilateralen Informationsaustausch zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten. Sie bietet jedoch in der Regel keine spezifische Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit oder den Austausch von Informationen über Einzelpersonen durch Aufsichtsbehörden. Keine der im Rahmen der vorliegenden gemeinsamen Veröffentlichung zusammenarbeitenden fünf Aufsichtsbehörden verfügt über eine spezifische Rechtsgrundlage für den Datenaustausch mit einer anderen Aufsichtsbehörde, vor allem nicht, wenn es sich um klassifizierte Informationen handelt.

Wo Nachrichten- und Sicherheitsdienste grenzüberschreitend arbeiten können, können Aufsichtsbehörden dies nicht. Die Aufsicht beschränkt sich auf nationale Mandate. Dies widerspiegelt nur eine Seite des Datenaustauschs: Entweder konzentriert sich die Aufsicht auf die Bereitstellung von Daten und deren vorherige Erhebung, oder sie konzentriert sich auf den Empfang von Daten und deren Verwendung. Die nationalen Aufsichtsbehörden können sich weder eigenständig ein vollständiges Bild vom Austausch von Personendaten machen, noch können sie die Rechtmässigkeit des gesamten Austauschprozesses überprüfen.

Diese Beschränkung der nationalen Aufsicht beinhaltet nicht zwangsweise eine Aufsichtslücke. Wenn die Aufsicht auf beiden Seiten der Grenze umfassend und wirksam ist, besteht keine Lücke zwischen den Aufträgen der Aufsichtsbehörden. Bei der Zusammenarbeit zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten – vor allem bei der multilateralen – ist die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden allerdings nur so stark wie ihr schwächstes Glied.

## Die Herausforderung der Zusammenarbeit hinsichtlich Geheimhaltung

Aufsichtsbehörden sind durch nationale Geheimhaltungsbestimmungen eingeschränkt und dürfen den Inhalt ihrer Untersuchungen nicht über das hinaus teilen und diskutieren, was als öffentliche Informationen bezeichnet wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die Aufsichtsbehörden nur sehr begrenzt Einblick darüber haben, ob die «andere Seite» des Datenaustauschs effektiv überwacht wird oder ob eine Aufsichtslücke besteht. Daher dürfen Aufsichtsaktivitäten nicht nur nicht grenzüberschreitend erfolgen, sondern es darf auch weitgehend nicht anderen Aufsichtsbehörden mitgeteilt werden, was innerhalb der eigenen Grenzen geschieht.

Im Verlaufe des gemeinsamen Projekts der fünf Aufsichtsbehörden wurde uns oft bewusst, dass wir nicht einmal in der Lage waren, uns allen bekannten Themen, wie den Inhalt von Vereinbarungen zwischen den von uns beaufsichtigten Diensten, zu diskutieren. Darüber hinaus haben wir festgestellt, dass in einem Land öffentliche Informationen in einem andern als vertraulich angesehen werden können. Dies führte zu Schwierigkeiten für unser Projekt und schränkte die Möglichkeit einer tiefgreifenden Diskussion des betreffenden Themas ein.

## Beurteilung von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit

Wie erwähnt, prüfen die Aufsichtsbehörden fortwährend, ob der Datenaustausch für einen bestimmten Zweck notwendig und hinsichtlich des verfolgten Ziels verhältnismässig ist. Demzufolge müssen die Aufsichtsbehörden den vom empfangenden Dienst gewährten Schutzgrad der persönliche Rechte berücksichtigen. Mit zunehmendem Volumen des Datenaustauschs und der Anzahl ausländischer Dienste, mit denen Daten ausgetauscht werden, wird dies für die Aufsichtsbehörden immer mehr zur Herausforderung. Diese Prüfung der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit kann abstrakt werden und an Wert verlieren, wenn die ausgetauschten Daten weniger spezifisch sind oder innerhalb einer grösseren Gruppe von Nachrichten- und Sicherheitsdiensten ausgetauscht werden.

Unterschiedliche nationale Rechtssysteme können unterschiedliche Rechtmässigkeits- und Qualitätsstandards für die Erhebung, Verarbeitung, Speicherung und den Austausch von Daten beinhalten. Der Schutzgrad der persönliche Rechte, den der Daten empfangende Dienst bietet, ist ein wichtiges Element bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines bestimmten Datenaustauschs. Diese ist manchmal schwierig festzustellen, da die Nachrichten- und Sicherheitsdienste möglicherweise nicht über alle Aspekte der bestehenden Rechtsgrundlagen und der bei ihnen geltenden Standards offen informieren.

Im Rahmen des multilateralen Datenaustauschs könnten gemeinsame Standards und Definitionen dazu beitragen zu definieren, unter welchen Umständen der Datenaustausch als notwendig und verhältnismässig angesehen wird und welches Mindestmass an Datenschutz gewährleistet sein muss, um die persönlichen Rechte ausreichend zu schützen. Es besteht ein gemeinsames Interesse aller Parteien – Nachrichten- und Sicherheitsdienste und Aufsichtsbehörden – an solchen gemeinsamen Standards und einer gemeinsamen Auslegung der bestehenden rechtlichen Schutzbestimmungen. Dies kann auch die Rechtmässigkeit des betreffenden multilateralen Datenaustauschs erhöhen.

## Einige Länder machen einen Unterschied bei eigenen und ausländischen Staatsangehörigen

Einige nationale Rahmenbedingungen bieten Staatsangehörigen und Ansässigen einen höheren Schutzgrad und besseren Zugang zu individuellen Rechtsschutzmitteln als Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen mit Wohnsitz im Ausland. Die Unterscheidung zwischen diesen Gruppen kann dazu führen, dass Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Wohnsitz im Ausland, deren Daten vom jeweiligen Nachrichten- oder Sicherheitsdienst ausgetauscht wurden, nur eingeschränkten oder gar keinen Zugang zu individuellen Rechtsschutzmitteln erhalten.

Eine ähnliche Unterscheidung kann den Auftrag der Aufsichtsbehörde bestimmen. Einige Aufsichtsbehörden haben den Auftrag, nur Staatsangehörige oder Ansässige betreffenden



Datenaustausch zu überprüfen. Die Bereitstellung von Daten über andere Personen kann ausserhalb ihrer Zuständigkeit liegen. Wenn keine andere Aufsichtsbehörde diesen Teil des Datenaustauschs wirksam überprüfen kann, besteht eine Aufsichtslücke.

## Mittel und Methoden für den Datenaustausch

Nachrichten- und Sicherheitsdienste tauschen Daten auf verschiedene Weise aus. Einige Mittel und Methoden für den Datenaustausch stellen für die Aufsichtsbehörden zusätzliche Herausforderungen dar. Ein Beispiel dafür ist der informelle Datenaustausch und die effiziente Überwachung eines solchen Datenaustauschs während Konferenzen und Sitzungen, per Telefon usw. Die Zunahme des internationalen Datenaustauschs kann erfordern, dass die Aufsichtsbehörden fortgeschrittene Methoden für die Aufsicht entwickeln, da es nicht mehr möglich ist, jeden Datenaustausch zu überprüfen. Im Bereich des Datenschutzes können sich die Entwicklungen im multilateralen Datenaustausch auf die Verantwortlichkeiten der einzelnen teilnehmenden Dienste sowie der Aufsichtsbehörden stützen. Zum angemessenen Schutz von persönlichen Rechten kann es notwendig sein, dass die Nachrichten- und Sicherheitsdienste die von ihnen angewandten Standards besprechen und auf einen gleichwertigen Mindestschutzgrad hinarbeiten, der von allen teilnehmenden Diensten angewendet wird.

## 5. Aufsicht über den internationalen Datenaustausch – weiteres Vorgehen

Unser Projekt hat aufgezeigt, dass die Bemühungen der Nachrichten- und Sicherheitsdienste, insbesondere auf multilateraler Ebene neue Wege für einen effektiven Datenaustausch zu finden, und die starke Zunahme des Datenaustauschs zu neuen Herausforderungen für die Aufsichtsbehörden geführt haben. Dies gilt für die Grenzen der nationalen Mandate der Aufsichtsbehörden, ihre Unfähigkeit, den internationalen Datenaustausch mit anderen Aufsichtsbehörden angemessen zu besprechen, sowie für ihre eigenen Anstrengungen zur Einführung neuer Verfahren und Methoden, die eine wirksame Aufsicht gewährleisten.

Nationale Souveränität und Interessen diktieren die internationale Zusammenarbeit zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit, ist zu erwarten, dass die Aufsicht über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste weiterhin durch nationale Aufsichtsbehörden durchgeführt werden wird. Wo Nachrichten- und Sicherheitsdienste grenzüberschreitend arbeiten können, können Aufsichtsbehörden dies nicht. Folglich spiegelt sich die Aufsicht immer auf der einen Seite des Datenaustauschs wider. Darüber hinaus sind die Aufsichtsbehörden weitgehend nicht in der Lage, ihre Überprüfung eines bestimmten Datenaustauschs mit anderen Aufsichtsbehörden zu teilen. Aufgrund dieser Grenzen der nationalen Aufsicht besteht die Gefahr einer Aufsichtslücke hinsichtlich des internationalen Datenaustauschs durch Nachrichten- und Sicherheitsdienste. Die Frage bleibt, wie ein solches Risiko angegangen werden soll.

Durch den Austausch von Wissen, Erfahrungen und Prüfungsmethoden sowie durch den Vergleich von erlangten Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen können die Aufsichtsbehörden ein besseres Verständnis füreinander entwickeln. Unserer Meinung nach haben wir genau das mit unserem gemeinsamen Projekt erreicht. Wir haben gegenseitig aus den bewährten Vorgehensweisen der anderen gelernt, ein besseres Verständnis für die Rechtssysteme der anderen erreicht und Vertrauen aufgebaut. Damit die Aufsichtsbehörden auf dem neuesten Stand der Entwicklungen in der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten bleiben können, müssen wir genau auf diese Weise vorgehen und unsere Zusammenarbeit intensivieren.

Ein wertvoller und notwendiger Schritt in Richtung einer engeren Zusammenarbeit ist die Minimierung der Geheimhaltung beim Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden. Die Aufsichtsbehörden sollten im Minimum in der Lage sein, konkrete bilaterale und multilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen den von ihnen beaufsichtigten Nachrichten- und Sicherheitsdiensten zu diskutieren. Ein logischer zusätzlicher Schritt wäre der Austausch von Informationen mit anderen Aufsichtsbehörden, die bereits von den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten ausgetauscht wurden. Nach erfolgtem Datenaustausch soll die Aufsicht nicht mehr hinterherhinken. Wir schlagen nicht vor, dass alle nationalen Geheimhaltungsbeschränkungen aufgehoben werden, im Gegenteil. Die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden sollte innerhalb der von den nationalen Gesetzgebern definierten Grenzen und Standards erfolgen.

Zusammenarbeitsvereinbarungen und den Datenaustausch mit anderen Aufsichtsbehörden zu diskutieren, birgt auch gewisse Verantwortlichkeiten. Die angemessene Wahrung der persönlichen

Rechte bei der internationalen Zusammenarbeit erfordert nicht nur, dass die Nachrichten- und Sicherheitsdienste die von ihnen angewandten Standards diskutieren und auf einen gleichwertigen Mindestschutzgrad für alle beteiligten Dienste hinarbeiten. Sie verlangt auch, dass die Aufsichtsbehörden ein solches Mindestmass an Datenschutz einhalten und versuchen, bei der Auslegung der bestehenden Sicherheitsmechanismen eine gemeinsame Grundlage zu finden.

Infolge der technologischen Entwicklung und der verstärkten Zusammenarbeit intensiviert sich der Datenaustausch zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten, was zu einer Zunahme der Anzahl der einzelnen Datenaustausche führt. Bereits die schiere Menge an ausgetauschten Daten kann zu einer Herausforderung werden. Die Beurteilung der Rechtmässigkeit und Qualität jedes einzelnen Austauschs kann sich in eine überwältigende Aufgabe für die Aufsichtsbehörden entwickeln. Neben der Durchführung von Stichproben wird es immer wichtiger, das System und den Rahmen für den Datenaustausch sowie das Bestehen und Funktionieren von Massnahmen zum Schutz der Grundrechte zu beurteilen.

Um dies wirkungsvoll zu bewerkstelligen, müssen die Aufsichtsbehörden neue Methoden entwickeln. Ein künftiger Weg könnte der zunehmende Einsatz von computergestützter Automatisierung und Instrumenten sein, die für die Überwachung grosser Datenmengen entwickelt wurden. Um dies zu erreichen, müssen die Aufsichtsbehörden ihre IT-Fähigkeiten und ihre Kenntnisse über die Systeme der Dienste erweitern. Eine weitere Möglichkeit, eine wirksamere Aufsicht zu erleichtern, wäre die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Aufsichtsbehörden bei der Einführung neuer Systeme durch die Dienste und die Stärkung der internen und externen Kontrollmechanismen.

Die Aufsichtsbehörden von Belgien, Dänemark, dem Königreich der Niederlande, Norwegen und der Schweiz werden weiterhin Methoden und bewährte Vorgehensweisen austauschen und die internationalen Herausforderungen hinsichtlich Aufsicht sowie die besten Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen diskutieren. Wir laden Aufsichtsbehörden anderer Länder ein, sich uns in unseren Bemühungen anzuschliessen, das Risiko einer Aufsichtslücke zu begrenzen und die Aufsicht über den internationalen Datenaustausch zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten zu verbessern.

Unterzeichnet in Bern am 22. Oktober 2018



**Mr. Serge Lipszyc**, Vorsitzender Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee (belgischer ständiger Prüfungsausschuss für Nachrichtendienste)



**Mr. Michael Kistrup**, Vorsitzender Danish Intelligence Oversight Board (dänische Aufsichtsbehörde für den Nachrichtendienst)



**Mr. Harm Brouwer**, Vorsitzender Dutch Review Committee on the Intelligence and Security Services (Prüfungsausschuss des Königreichs der Niederlande über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste)



**Mrs. Eldbjørg Løwer**, Vorsitzende EOS Committee – The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee (EOS-Ausschuss der norwegische parlamentarische Ausschuss für die Aufsicht über die Nachrichtendienste)



**Mr. Thomas Fritschi**, Leiter der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND Schweiz



*Von links nach rechts: Harm Brouwer (chair CTIVD, the Netherlands), Thomas Fritschi (Leiter AB-ND, Schweiz), Eldbjorg Lower (chair EOS Committee, Norway), Serge Lypszyc (chair Comité I, Belgium). Michael Kistrup, Vorsitzender des Danish oversight board, ist nicht im Bild.*