

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 10 Absatz 2 und 3 des Kontrollgremiumsgesetzes zur BND-eigenen Steuerung in der strategischen Fernmeldeaufklärung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zum vorliegenden Bericht	3
2. Gang der Untersuchung	3
2.1 Auftrag	3
2.2 Vorgehen und Reichweite	4
3. Rechtliche Grundlagen	5
3.1 BND-Gesetz	5
3.2 G 10-Gesetz.....	5
3.3 Auftragsprofil der Bundesregierung.....	5
3.4 Interne Vorgaben.....	6
3.5 Fazit.....	6
4. Vom APB zur Steuerung	7
4.1 Aufträge von Gesamtlage und Auswertung	7
4.2 Auftragssteuerung in der Abteilung TA	7
4.3 Fazit.....	7
5. Zur „Gruppenliste“	8
5.1 Allgemeines.....	8
5.2 Entstehung der Gruppenliste	8
5.3 Übersicht	8
6. Stichproben aus der „Gruppenliste“	9
6.1 Ausländische Regierungseinrichtungen	9
6.2 EU-Institutionen/Organisationen.....	10
6.3 Diplomatische Vertretungen	11
6.4 Nichtregierungsorganisation/Wirtschaft	12

6.5	Einzelpersonen	12
6.6	„G 10-Fragen“	13
6.7	Fazit.....	13
7.	Chronologie des Vorgangs, Berichterstattung und Verantwortlichkeiten	14
7.1	Unterrichtung zu einer anderen Aufkommensart	14
7.2	Unterrichtung des BND-Präsidenten und des Chefs des Bundeskanzleramtes.....	14
7.3	Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums	15
7.4	Abschlussbericht des BND an die Fachaufsicht im Bundeskanzleramt	15
7.5	Fazit.....	15
8.	Schlussfolgerungen.....	16
9.	Empfehlungen.....	17
10.	Sondervotum des Abgeordneten Ströbele.....	19
11.	Anlagen.....	20
11.1	Öffentliche Erklärung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach § 10 Absatz 2 vom 16. Dezember 2015.....	20
11.2	Pressemitteilung des Bundeskanzleramtes vom 16. Dezember 2015	22

1. Zum vorliegenden Bericht

Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) hat am 6. Juli 2016 beschlossen, die Ergebnisse seiner Untersuchungen zur BND-eigenen Steuerung in der strategischen Fernmeldeaufklärung in Form einer öffentlichen Bewertung auf der Grundlage von § 10 Absatz 2 und 3 des Kontrollgremiumgesetzes (PKGrG) zu veröffentlichen. Die erste öffentliche Bewertung zur Untersuchung des Themas durch das PKGr vom 16. Dezember 2015 und die von der Bundesregierung in diesem Zusammenhang veröffentlichte Pressemitteilung sind diesem Bericht als Anlage beigelegt.

Gemäß § 10 Absatz 2 PKGrG hat das PKGr die Möglichkeit, zu bestimmten Vorgängen aus seinen Beratungen eine öffentliche Bewertung abzugeben, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder dem zustimmen. Sofern erforderlich, kann es gemäß § 10 Absatz 3 PKGrG diese Bewertung mit einer Sachverhaltsdarstellung verbinden. Ferner besteht die Möglichkeit, Sondervoten zu formulieren. Dabei sind die Belange des Geheimschutzes zu beachten.

Im vorliegenden Bericht hat das PKGr die wesentlichen Ergebnisse seiner Untersuchungen zur BND-eigenen Steuerung in Form einer Bewertung und – soweit zum besseren Verständnis notwendig ergänzt durch eine Sachverhaltsdarstellung – zusammengefasst. Dazu wurden auch die Behörden, namentlich das Bundeskanzleramt und der Bundesnachrichtendienst, die die dem Bericht zugrunde liegenden Informationen an das PKGr herausgegeben haben, konsultiert, ob und ggf. inwiefern sie unter dem Gesichtspunkt des Geheimschutzes begründete Einwände gegen eine Veröffentlichung dieser Informationen haben. Dies kann regelmäßig der Fall sein, soweit es sich um Staatswohlbelange, um konkrete operative Inhalte oder Methoden der nachrichtendienstlichen Arbeit handelt.

Der vorliegende Bericht verzichtet im Vergleich zu dem als STRENG GEHEIM eingestuften Untersuchungsbericht des PKGr vom 22. Februar 2016 auf die Darstellung zahlreicher Details. Wo es erforderlich und möglich war, verdeutlicht eine allgemeine und zusammenfassende Darstellung die Hintergründe, die zur entsprechenden Bewertung des PKGr geführt haben.

2. Gang der Untersuchung

2.1 Auftrag

Mitte Oktober 2015 berichteten Staatssekretär Klaus-Dieter FRITSCHKE und BND-Präsident Gerhard SCHINDLER dem PKGr darüber, dass der BND in der Vergangenheit eigene Selektoren¹ gesteuert² habe, die einen Bezug zu EU- und NATO-Staaten aufweisen. Die Steuerung dieser Selektoren sei zwischenzeitlich weitgehend deaktiviert worden. In begründeten Fällen seien ursprünglich aus der Steuerung herausgenommene Selektoren wieder in die Steuerung übernommen worden.

Das PKGr beschloss daraufhin, die Praxis der BND-eigenen Steuerung bis zum Unterrichtszeitpunkt im Oktober 2015 zu untersuchen. Als Berichterstatter für diese Untersuchung bestimmte das PKGr die Abgeordneten Armin SCHUSTER, Uli GRÖTSCH, und Hans-Christian STRÖBELE. Gegenstand der Untersuchung war die Steuerung BND-eigener Selektoren mit EU-/NATO-Bezug und die diesbezügliche Erfassung³ in der strategischen Fernmeldeaufklärung⁴ vor allem hinsichtlich der Einhaltung des Auftragsprofils der Bundesregierung (APB), rechtlicher Zulässigkeit, organisatorischer Abläufe sowie technischer Umsetzung.

¹ Im Folgenden werden die Begriffe „Selektoren“, „Telekommunikationsmerkmale“, „Merkmale“ synonym verwendet. Dabei handelt es sich in diesem Zusammenhang um formale Suchbegriffe, die im Erfassungsprozess der Fernmeldeaufklärung dazu dienen, automatisiert potenziell relevante Kommunikationsvorgänge herauszufiltern.

² Unter „Steuerung“ wird der Prozess der zielgerichteten Filterung von Kommunikationsströmen nach Suchbegriffen im Rahmen der Fernmeldeaufklärung verstanden.

³ Als „Erfassung“ bezeichnet man das Abfangen eines Signals im Rahmen der Fernmeldeaufklärung sowie dessen Aufbereitung in weiterverarbeitbare Rohnachrichten.

⁴ Bei der „strategischen Fernmeldeaufklärung“ handelt es sich um ein nachrichtendienstliches Mittel, bei dem die Telekommunikation einer Vielzahl von Telekommunikationsteilnehmern gleichzeitig erfasst wird und auf Basis bestimmter Suchbegriffe einzelne Kommunikationsvorgänge herausgefiltert werden. Dabei versteht man unter „Routine-Verkehr“ Telekommunikation, die nicht von Artikel 10 GG umfasst ist bzw. dem G 10-Gesetz unterliegt.

Dabei sollte insbesondere drei Themenkomplexen nachgegangen werden:

- Steuerung, Erfassung, Produktionsprozess: Auswahl und Steuerung der Ziele bzw. Merkmale; Begründung für die Steuerung; Entscheidung und Information über die Steuerung; Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Erfassung; Löschung und Sperrung von erfassten Daten; APB-Konformität der Steuerung; nd-Relevanz der Erfassung; Kontrollmaßnahmen.
- Kommunikation und Entscheidung zum Änderungsbedarf in der Leitung des BND und im Bundeskanzleramt: Zeitpunkt und Form der Unterrichtung der BND-Leitung; Zeitpunkt und Form der Unterrichtung der Abteilung 6 des Bundeskanzleramts⁵; Zeitpunkt und Form der Unterrichtung des Chefs des Bundeskanzleramts; Entscheidung über Deaktivierung von Selektoren und Kontrollprozesse; Einstufung als „Vorkommnis von besonderer Bedeutung“⁶.
- Verfahren der Selektoreneinstellung seit 2014: Umfang und Form der Wiedereinstellung; Entscheidung über Wiedereinstellung; Einzelfallentscheidungen; Ausnahmen.

2.2 Vorgehen und Reichweite

Im Zeitraum vom 16. Oktober 2015 bis 22. Februar 2016 nahmen die Berichterstatter und die Task Force verschiedene Termine beim BND in Pullach und Berlin sowie vor allem im Bundeskanzleramt wahr.

Im Zentrum der Untersuchung stand die sogenannte „Gruppenliste“⁷. Sie beinhaltet zahlreiche Ziele, die der BND aus seiner Fernmeldeaufklärung herausgenommen und gesperrt⁸ hat, weil sie Bezüge zu EU/NATO-Staaten aufweisen, also Ziele in EU/NATO-Staaten bzw. Einrichtungen von EU/NATO-Staaten betrafen. Die darüber hinaus gehende strategische Fernmeldeaufklärung des BND war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die rund 3.300 Teilnehmer⁹ auf der „Gruppenliste“ wurden gesichtet und nach rechtlich, politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich sensiblen Teilnehmern priorisiert. Von den Berichterstattern potentiell als sensibel markierte Stichproben waren für eine vertiefte Untersuchung in Form von Dossiers und dem zugrunde liegenden Rohmaterial vom BND zur Verfügung zu stellen. Die Gründe für die Steuerung des Teilnehmers mit den jeweiligen Telekommunikationsmerkmalen (TKM), der Zeitraum der Steuerung, die daraus generierten Meldungen¹⁰, die Bewertung der Auswertung zu den gefertigten Meldungen sowie der Bezug zum APB sollten analysiert werden.

Die Task Force hat die Dossiers zu den Teilnehmern ausgewertet und eine Bewertung hinsichtlich der Frage der Auftragskonformität zum APB und Verhältnismäßigkeit der Steuerung der jeweiligen Teilnehmer vorgenommen. Angesichts der Komplexität und des enormen Umfangs der Datengrundlage war ein solches systematisches Vorgehen bei der Aufarbeitung gefragt, das neben Fragen der zeitlichen Abläufe, der organisatorischen und technischen Zusammenhänge vor allem die Breite der zu untersuchenden Aspekte der BND-eigenen Steuerung erfasst und anhand von, von den Berichterstattern selbst gewählten Stichproben, Prüfungen in der Tiefe vornimmt.

⁵ Die Abteilung 6 des Bundeskanzleramtes nimmt die Fachaufsicht über den BND wahr.

⁶ Die Bundesregierung ist gemäß § 4 Absatz 1 PKGrG verpflichtet, das PKGr über „Vorkommnisse von besonderer Bedeutung“ zu unterrichten. In der Geschäftsordnung des PKGr sind Vorkommnisse von besonderer Bedeutung unter anderem als wesentliche Änderungen der Lageentwicklung, als dienstinterne Entwicklungen und als Themen der öffentlichen Berichterstattung definiert.

⁷ Die in Papierform vorgelegte „Gruppenliste“ existiert als solche physisch nicht. Vielmehr handelt es sich bei der „Gruppenliste“ um eine beim BND seit Sommer 2013 aufgebaute Gruppe inaktiv geschalteter Teilnehmer und Telekommunikationsmerkmale, die innerhalb einer Datenbank der Abteilung Technische Aufklärung angelegt ist.

⁸ „Gesperrt“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Daten zwar im Datenbanksystem weiter vorhanden sind, jedoch nicht mehr gesteuert werden können.

⁹ „Teilnehmer“ und „Telekommunikationsteilnehmer“ werden im Folgenden synonym verwendet und stehen für juristische und natürliche Personen, die Telekommunikationsdienste nutzen. Ferner werden als Teilnehmer auch Ziele bezeichnet, die im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung gesteuert werden und denen Telekommunikationsmerkmale zugeordnet werden.

¹⁰ „Meldungen“ sind nachrichtendienstliche Zwischenprodukte, die aus der Bearbeitung und Prüfung von Erfassungen im Rahmen der Fernmeldeaufklärung hervorgehen und an die auswertenden Einheiten übermittelt werden.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1 BND-Gesetz

Nach § 1 Absatz 2 Satz 1 des BND-Gesetzes (BNDG) „sammelt der BND zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus“. Die Tätigkeit des BND dient dazu, die Bundesregierung zeitgerecht mit belastbaren Informationen zu wichtigen politischen, wirtschaftlichen aber auch technischen Entwicklungen, militärischen Fragestellungen und abstrakten oder konkreten Bedrohungen für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland umfassend zu versorgen.

Rechtsgrundlage für die strategische Fernmeldeaufklärung grundrechtsgeschützter Kommunikation durch den BND ist § 5 G 10-Gesetz (G 10). In seinem Anwendungsbereich regelt das G 10 die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Informationen. Insoweit ist das G 10 lex specialis zu weiteren Gesetzen (z. B. Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), Bundesnachrichtendienstgesetz (BNDG)).

Rechtsgrundlage für das Handeln des BND außerhalb des Anwendungsbereichs des G10, bei natürlichen Personen, aber auch juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts ist bislang allein § 1 Absatz 2 Satz 1 BNDG.

Wird im Folgenden von strategischer Fernmeldeaufklärung gesprochen, ist die Aufklärung nicht-grundrechtsgeschützter Kommunikation, also außerhalb des Anwendungsbereiches des G 10, gemeint.

Dementsprechend ergibt sich die rechtliche Grundlage für den Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung etwa bei Regierungsmitgliedern bzw. der politischen Führung, bei Ministerien und sonstigen Behörden, die aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit oder ihres Standorts einen EU/NATO-Bezug aufweisen, grundsätzlich aus § 1 Absatz 2 Satz 1 BNDG. Eine Einschränkung für diesen Bereich ergibt sich aus dem APB nicht.

3.2 G 10-Gesetz

Die Reichweite der Grundrechtsgeltung, insbesondere die Frage der Geltung des personalen Schutzbereichs von Artikel 10 des Grundgesetzes (GG), wird kontrovers diskutiert¹¹, soweit für Ausländer im Ausland der Schutzbereich des Artikel 10 GG eröffnet sein könnte. Ob und wie weit Artikel 10 GG bei der strategischen Fernmeldeaufklärung durch den BND gegenüber Ausländern im Ausland zu beachten ist, ist eine Rechtsfrage, die Gegenstand der parlamentarischen Beratungen ist und für den Bericht hier nicht weiter erörtert werden soll.

Unstreitig ist, dass der Schutzbereich des Artikels 10 GG betroffen ist, soweit deutsche Staatsangehörige als natürliche Personen im Ausland betroffen sind.

Inwieweit für deutsche Staatsangehörige im Ausland und Inland auch der Schutzbereich des Artikels 10 GG eröffnet ist, wenn sie für ausländische juristische Personen (Institution, Einrichtung, Entität) im Ausland oder Inland arbeiten und als sogenannte „Funktionsträger“ nach Auffassung der Bundesregierung automatisch aus dem Anwendungsbereich des Artikels 10 GG herauszunehmen sind, ist bisher in der Rechtsprechung nicht geklärt, in der Literatur nicht hinreichend erörtert und politisch umstritten. Der Schutz nach Artikel 10 GG für sogenannte „Funktionsträger“ leitet sich nach Auffassung der Bundesregierung daraus ab, ob sie für eine geschützte juristische Person tätig sind oder nicht.

Diese Rechtsfrage soll hier nicht vertieft betrachtet werden, sondern obliegt den exekutiven bzw. parlamentarischen Erörterungen.

3.3 Auftragsprofil der Bundesregierung

Das APB stellt eine Konkretisierung des in § 1 Absatz 2 Satz 1 BNDG definierten Auftrags dar. Es handelt sich dabei um eine Priorisierung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen in den Bereichen „Kernländer und -themen“, „Monitoringländer und -themen“ und „Nicht aufgeführte Themen und Staaten“ (NATS). Daraus ergeben sich Aufklärungsschwerpunkte, Bearbeitungstiefe und Berichtsprioritäten des BND. Kernländer und -themen, Monitoringländer und -themen sowie NATS sind gemäß APB in unterschiedlicher Intensität aufzuklären.

Insgesamt setzt die Bundesregierung mit dem APB einen Rahmen. Der BND hat eigene Spielräume, um seine Arbeit in diesem Rahmen zu gestalten und den Informationsanspruch der Bundesregierung zu erfüllen.

¹¹ Vgl. Sachverständigengutachten (Bäcker, Papier etc.) aus der Anhörung im 1. Untersuchungsausschuss („NSA“) der 18. WP.

3.4 Interne Vorgaben

Da das APB lediglich einen groben Rahmen vorgibt, wäre zu erwarten gewesen, dass der BND unterhalb des APB etwa über eine eigene Dienstvorschrift oder über Handlungsleitfäden explizit Standards für den Einsatz von strategischer Fernmeldeaufklärung setzt, die ggf. begrenzend wirken. In den Gesprächen mit BND-Vertretern und aus den Aktenvorlagen sind solche einheitlichen, schriftlichen Vorgaben allerdings nicht erkennbar geworden. In den zurückliegenden Jahren betrachtete der BND die Methode SIGINT¹² als risikoarm in Bezug auf Rechtsverletzungen. Deshalb wurde die Notwendigkeit einer Dienstvorschrift nicht für geboten erachtet. Es existieren im Bereich der Fernmeldeaufklärung interne Abläufe und technische Standards, die geregelte Verfahren und den Bezug auf das APB bei der Fernmeldeaufklärung sicherstellen sollen.

3.5 Fazit

Die rechtlichen Grundlagen für die Aufgaben und Befugnisse des BND aus dem BNDG, insbesondere die Befugnis zum Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung (Ausland-Ausland), sind nicht ausreichend klar und abgrenzbar bestimmt. Sie lassen bzw. eröffnen einen weiten Auslegungs- bzw. Handlungsspielraum, der keine räumlichen und nahezu kaum inhaltliche Grenzen für die strategische Fernmeldeaufklärung bietet.

Darüber hinaus wird der Schutz der Telekommunikation für deutsche Staatsangehörige im In- und Ausland und die Anwendbarkeit des G 10 durch die vom BND vertretene „Funktionsträgertheorie“ eingeschränkt.

Das APB schränkt den sehr weit gefassten Rahmen, den das BNDG für die Auslandsaufklärung gibt, durch die Definition von Schwerpunkten zwar ein. Nimmt man die Anzahl der Länder und insbesondere die breite Ausdifferenzierung der Themen sowie die Tatsache, dass auch NATS aufgeklärt werden können, zusammen, ermöglicht das APB dem BND, weltweit Ziele zu definieren, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Letztlich eröffnet das APB auch die Möglichkeit, zumindest im Einzelfall in jedem Bereich alle zur Verfügung stehenden nachrichtendienstlichen Mittel einzusetzen, insbesondere die Fernmeldeaufklärung.

Eine explizite Abwägung zu politisch sensiblen Zielen oder Partnerländern, die Grundlage für eine Einschränkung der Aufklärung sein könnte, findet sich im APB nicht. Es ergeben sich aus dem APB keinerlei Einschränkungen wie etwa ein grundsätzlicher Ausschluss von europäischen Regierungseinrichtungen oder Einrichtungen von NATO-Partnern oder sonstigen Organisationen/Institutionen, in denen die Bundesrepublik selbst Mitglied ist.

Gleichwohl sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Bezug auf die (bündnis-)partnerschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten zu berücksichtigen. Insbesondere sollte bei der Entscheidung zur Steuerung eines Teilnehmers dieser Kategorie der nachrichtendienstliche Mehrwert gegenüber dem potentiellen politischen Schaden abgewogen werden. Eine solche Abwägung sollte in der Praxis den Einsatz der strategischen Fernmeldeaufklärung gerade in Bezug auf Bündnispartner aber auch andere politisch sensible Ziele (wie z. B. Medien oder NGOs) erheblich einschränken.

Aus den gesichteten Akten, insbesondere den juristischen Ausführungen zu Fragen einer auftragskonformen Anwendung der strategischen Fernmeldeaufklärung, ist ersichtlich, dass es Ziel des BND war, die gesetzgeberisch weiten Handlungsspielräume für die aus Sicht des BND nachrichtendienstlich notwendigen Aufklärungsansätze zu nutzen.

Eine vertiefte mit der Hausleitung oder der Fachaufsicht abgestimmte einzelfallbezogene juristische Abwägung und Handlungsempfehlung findet sich in Bezug auf die schwierigen Fragestellungen der Geltung des Grundrechtsschutzes und der Abwägung der politischen Sensibilität gegenüber dem nachrichtendienstlichen Risiko nur in Ansätzen.

Daraus geht hervor, dass zu einzelnen Fragen (z. B. zu der Aufklärung sonstiger inländischer Einrichtungen) eine zurückhaltende Anwendung bzw. eine restriktive Auslegungspraxis und eine Vereinheitlichung oder Schaffung einer internen Dienstvorschrift ratsam wäre. Weitere Vorschläge oder juristische Ansätze zur Erarbeitung einer Dienstvorschrift zur auftragskonformen Anwendung der strategischen Fernmeldeaufklärung finden sich hingegen nicht. Dies gilt sowohl für die internen Stellen der Dienstaufsicht als auch für die Fachaufsicht im Bundeskanzleramt.

¹² „SIGINT“ steht für Signals Intelligence und ist der englische Begriff, der im Kern die Fernmeldeaufklärung umfasst.

Vielmehr entsteht nach Sichtung der gesamten Unterlagen (insbesondere die jeweiligen Anweisungen zur Wiedereinstellung von TKM und Teilnehmern durch TA) der Eindruck, dass innerhalb der Abteilung Technische Aufklärung¹³ mit (teils nur mündlich übermittelten) Einzelweisungen für jeden denkbaren Einzelfall gearbeitet wurde.

4. Vom APB zur Steuerung

4.1 Aufträge von Gesamtlage und Auswertung

Die Abteilung Gesamtlage, Führungs- und Informationszentrum (GL)¹⁴ des BND koordiniert mit der Bundesregierung als Bedarfsträger bzw. den relevanten Ressorts im Rahmen des APB den Aufklärungsbedarf zu bestimmten Ländern und Themen und übermittelt sie an die Abteilung TA weiter. In den Gesprächen mit BND-Vertretern wurde deutlich, dass die Abteilung TA und ihre Mitarbeiter weitgehende Entscheidungsräume bei der Auswahl und Steuerung einzelner Teilnehmer und TKM haben.

4.2 Auftragssteuerung in der Abteilung TA

In der Auftragssteuerung erfolgt die Koordinierung der eingehenden Aufträge, die Aufnahme von Teilnehmern und Merkmalen in ein Datenbanksystem, die Vorauswertung von Erfassungen und schließlich die Weiterleitung der gewonnenen Meldungen an die zuständigen auswertenden Abteilungen (LA, LB, TE, TW) des BND. Der zuständige Auswerter erhält Kenntnis darüber, woher eine Meldung stammt und – soweit bekannt – welche Personen in der Erfassung kommunizieren. Dabei wird allerdings nicht erkennbar, welches TKM aktiv gesteuert war. Der Auswerter kann auch Einfluss auf die weitere Steuerung nehmen. Dazu existiert im BND ein mehrstufiges Meldungsbewertungssystem.

In den Prozess der Steuerung von TKM sind – teils automatisierte – Kontrollschritte einbezogen, die APB-Konformität, Plausibilität, Qualität und nd-Relevanz der Steuerung und Erfassung sicherstellen sollen. Innerhalb der Abteilung TA werden von der Auswertung erteilte Aufträge in der Auftragsannahme entgegengenommen. Dabei wird unter anderem geprüft, ob eine APB-Konformität vorliegt, sich der Auftrag also auf einen oder mehrere Aspekte des APB bezieht. Ferner wird eine Plausibilitätsprüfung vorgenommen und geprüft, ob eine entsprechende Steuerung bereits in der Datenbank vorhanden ist. Hat die Steuerung von TKM schließlich zu einer Erfassung geführt, wird diese in ein anderes System überführt. Dabei wird die Erfassung überprüft und einer Filterung unterzogen, um unerwünschte Erfassungen herauszunehmen. Im Zuge der Vorauswertung von Erfassungen durch die Nachrichtensachbearbeiter der Abteilung TA findet neben einer Prüfung auf APB-Konformität auch eine Relevanzprüfung statt, bei der unter anderem geprüft wird, ob eine Erfassung nd-relevant ist und nicht den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung betrifft.

4.3 Fazit

Die technischen Einrichtungen und organisatorischen Abläufe innerhalb des BND sind so ausgerichtet, dass eine Steuerung von Teilnehmern und TKM nur dann erfolgen kann, wenn durch den zuständigen Bearbeiter ein APB-Bezug hergestellt worden ist. Dabei wird allerdings lediglich eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt, die sicherstellen soll, dass ein Teilnehmer bzw. TKM plausibel zum angeführten APB-Bezug passt. Eine in den Prozessen institutionalisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung ist nicht erkennbar.

Daneben sind Vorkehrungen getroffen, die den Kernbereichsschutz gewährleisten sollen und ausschließen sollen, dass es zu einer Steuerung von G 10-relevanten Teilnehmern kommt bzw. dafür sorgen soll, dass Erfassungen aus diesem Bereich gelöscht werden.

Zu dem komplexen und grundsätzlich mit vielen Beteiligten abzustimmenden Prozess der Qualitätssicherung der Aufträge für eine strategische Fernmeldeaufklärung bis zur Umsetzung durch ein konkretes TKM und der Erfassung, Meldungserstellung und Rücksteuerung an die Auswertung und den Bedarfsträger, einschließlich der notwendigen juristischen und nachrichtendienstlich erforderlichen Bewertungsprozesse, existiert keine Dienstvorschrift oder die Beschreibung eines entsprechenden Qualitätsstandards.

¹³ Die Abteilung Technische Aufklärung (TA) ist die beim BND für die nachrichtendienstliche Informationsgewinnung aus der weltweiten Telekommunikation zuständige Organisationseinheit.

¹⁴ Seit einer jüngst erfolgten Umstrukturierung existiert die Abteilung GL in diesem Zuschnitt und unter dieser Bezeichnung nicht mehr.

Diese Verfahrensweise bietet zwar einen flexiblen und weiten Handlungsspielraum für den BND, birgt jedoch auch genau die Risiken, wie Unsicherheiten und Unsensibilitäten in der praktischen Anwendung des Gesetzes und Verselbstständigung der ausführenden Ebene ohne Rückkopplung mit dem Bedarfsträger, die durch präzise Vorgaben und juristische Vereinheitlichung sowie mit Abstimmung der Hausleitung nicht eingetreten wären.

Auf Grundlage der geführten Gespräche und der vorgelegten Unterlagen war außerdem ersichtlich, dass die Abteilung TA erhebliche Entscheidungsfreiräume bei der Steuerung von Teilnehmern und TKM hat. Wie konsequent die Auswertung in diesem Zusammenhang die Beschaffung der Abteilung TA steuert, war nicht nachvollziehbar.

5. Zur „Gruppenliste“

5.1 Allgemeines

Die dem Parlamentarischen Kontrollgremium vorgelegte „Gruppenliste“ beinhaltet 3.300 Teilnehmer mit rund 15.000 Telekommunikationsmerkmalen. Den meisten auf der „Gruppenliste“ befindlichen Teilnehmern sind also mehrere TKM zugeordnet. Dabei handelt es sich um Teilnehmer und Merkmale, die mit Stand 23. Oktober 2015 nicht mehr gesteuert waren, sich in der Vergangenheit aber in der Steuerung der Abteilung TA befunden haben und einen EU/NATO-Bezug aufweisen.¹⁵ Daraus ergibt sich, dass die „Gruppenliste“ lediglich einen kleinen Auszug aus der vom BND durchgeführten strategischen Fernmeldeaufklärung darstellt.

Anhand der in Papierform vorgelegten „Gruppenliste“ ist insbesondere nicht erkennbar, mit welcher Begründung ein Teilnehmer bzw. Merkmal gesteuert wurde. Auch ist nicht erkennbar, über welchen Zeitraum ein Teilnehmer oder Merkmal gesteuert wurde. Ob, in wie vielen Fällen und wann es zu einer Erfassung gekommen ist, geht aus der „Gruppenliste“ ebenfalls nicht hervor. Die Begründung für eine Steuerung wird im Einzelfall nicht dokumentiert. Der BND kann daher relevante Eckdaten (Begründung, Steuerungszeitraum, Erfassungen) lediglich im Nachhinein und nur teilweise aus verschiedenen Datenbanksystemen anhand der nd-relevanten Meldungen an die Auswertung rekonstruieren.

5.2 Entstehung der Gruppenliste

Die ersten Überlegungen, die als gedanklicher Ursprung der „Gruppenliste“ angesehen werden können, stammen aus dem Frühjahr 2013. In dieser Zeit wurde in der Abteilung TA nach deren Angaben gegenüber der Task Force über die Problematik der Steuerung von Teilnehmern mit EU/NATO-Bezug gesprochen. Diese Überlegungen fielen demnach in die Zeit vor den ersten Veröffentlichungen über Edward SNOWDEN.

Die Gesprächspartner im BND gaben gegenüber der Task Force an, dass die Erarbeitung eines Weisungsentwurfs zur weiteren Verfahrensweise hinsichtlich der Steuerung von TKM von Regierungseinrichtungen mit EU/NATO-Bezug geplant war. Im Zuge der Aktensichtung wurden E-Mail-Verkehre aus dem August und September 2013 vorgelegt, die die Entwicklung eines solchen Weisungsentwurfs dokumentieren. Letztlich wurde dieser Weisungsentwurf allerdings nicht in Kraft gesetzt, auch weil er von Einzelweisungen gewissermaßen „überholt“ wurde.

So wurden seit 2013 gesteuerte Teilnehmer und TKM deaktiviert und aus der Steuerung bzw. Erfassung genommen. Nach der Unterrichtung des Chefs des Bundeskanzleramtes erteilte der BND-Präsident im Oktober 2013 schließlich die mündliche Weisung zur Schaffung einer Liste, in die Teilnehmer bzw. TKM überführt werden, die nicht gesteuert werden. Die Liste entstand schließlich als Gruppe in einer Datenbank. Im Oktober 2013 wurde innerhalb der Abteilung TA eine mündliche Weisung erlassen, dass Botschaften und Regierungseinrichtungen von EU/NATO-Staaten zu deaktivieren sind.

5.3 Übersicht

Gliedert man die auf der „Gruppenliste“ befindlichen Teilnehmer nach Standortländern, ist festzustellen, dass der BND Teilnehmer global weit verbreitet gesteuert hat. Um eine Übersicht zu erstellen und die Untersuchung der „Gruppenliste“ zu strukturieren, wurden die auf der „Gruppenliste“ befindlichen Teilnehmer von der Task Force für diesen Bericht abstrahiert kategorisiert:

¹⁵ Ein EU/NATO-Bezug besteht in der Regel, wenn die Nationalität oder der Standort eines Teilnehmers Bezug zu einem EU/NATO-Staat aufweist.

- Ausländische Regierungseinrichtungen: Hierbei handelt es sich um eine zweistellige Anzahl von Staats- oder Regierungschefs bzw. Ministern von EU/NATO-Staaten oder deren Umfeld (Amtssitz, Stab, Büro) und militärischen Einrichtungen von EU/NATO-Staaten, die in der „Gruppenliste“ aufgeführt sind.
- EU-Institutionen/Organisationen: Hierbei handelt es sich um eine geringe Anzahl von Teilnehmern von Einrichtungen der Europäischen Union oder Vertreter solcher Einrichtungen sowie von nationalen und internationalen Einrichtungen, die aufgrund ihres Herkunfts- oder Standortslands bzw. der gesteuerten TKM EU/NATO-Bezug aufweisen.
- Diplomatische Vertretungen: Hierbei handelt es sich um diplomatische Vertretungen mit EU/NATO-Bezug. Diese Kategorie macht mehr als zwei Drittel der Teilnehmer auf der „Gruppenliste“ aus. Hinzu kommen bei der Kategorie diplomatische Vertretungen weitere Fälle in anderen Konstellationen.
- Nicht-Regierungsorganisationen/Wirtschaft: Hierbei handelt es sich um eine mittlere zweistellige Zahl von Organisationen und diversen Einrichtungen (z. B. aus den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Rüstung, Transport, Medien und Beratung), die aufgrund ihres Herkunfts- oder Standortslands bzw. der gesteuerten TKM EU/NATO-Bezug aufweisen.
- Einzelpersonen: Hierbei handelt es sich um eine sehr heterogene Kategorie, in die verschiedenste Teilnehmer fallen, die aufgrund ihres Herkunfts- oder Standortlands bzw. eines verwendeten TKM EU/NATO-Bezug aufweisen.
- G 10-Fragen¹⁶: Hierbei handelt es sich um Fälle, die mit Blick auf das grundgesetzlich garantierte Post-, Fernmelde- und Briefgeheimnis Fragen aufwerfen.

6. Stichproben aus der „Gruppenliste“

Um die auf der „Gruppenliste“ befindlichen Teilnehmer und TKM einer vertiefenden Untersuchung zu unterziehen, hat die Task Force für alle der oben genannten Kategorien Stichproben ausgewertet. Dabei wurden vor allem Stichproben ausgewählt, die – soweit aus der „Gruppenliste“ ersichtlich – wahrscheinlich als kritisch oder besonders sensibel bewertet werden müssen. Sie stehen pars pro toto als Beispiele für eine Vielzahl solcher als kritisch oder besonders sensibel zu bewertenden Steuerungen. Fälle hingegen, an deren Steuerung mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Zweifel bestehen dürften, weil sie als auftragskonform betrachtet werden können (vor allem diplomatische Vertretungen von Kern- und Monitoringländern), wurden bei der Stichprobenauswahl bewusst außen vor gelassen.

Bei den aufgeführten Beispielfällen handelt es sich um abstrahiert dargestellte, reale Fälle aus der Steuerung des BND. Sie verdeutlichen beispielhaft die Steuerungspraxis bei Zielen mit EU/NATO-Bezug.

6.1 Ausländische Regierungseinrichtungen

Insgesamt findet sich auf der „Gruppenliste“ eine niedrige zweistellige Zahl von Teilnehmern, die erkennbar dieser Kategorie zugeordnet werden. Im Folgenden wird ein Fall eines Amtssitzes eines Staats- oder Regierungschefs dargestellt. Es spricht manches dafür, dass sich auf der Gruppenliste bei den Ministerien weitere TKM finden, die führenden Politikern zugeordnet sind, allerdings aus der „Gruppenliste“ als solche nicht erkennbar sind.

Fall: Regierung

Insgesamt war die Steuerung der TKM zur Stichprobe eines Staats- oder Regierungschefs bzw. dessen engen Mitarbeitern gemessen an den Maßgaben des APB unverhältnismäßig.

Hintergrund für die Aufnahme in die Steuerung war ein Telefonat zu einem Entführungsfall. Die mit der Steuerung verbundene Erwartung, nd-relevante Informationen zum Kernthema „Internationaler Terrorismus“ im Zusammenhang mit Entführungsfällen zu erlangen, ist nachvollziehbar. Die Steuerung der genannten Teilnehmer kann also grundsätzlich als geeignet zur Auftrags Erfüllung angesehen werden. Ein nd-relevantes Meldungsaufkommen erbrachte die Steuerung der in der Stichprobe untersuchten TKM zu dieser Stichprobe eines Amtssitzes eines Staats- oder Regierungschefs indes nicht. Es ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, warum die Steuerung nicht bereits wesentlich früher eingestellt worden ist.

¹⁶ Die Kategorie „G 10-Fragen“ wurde von der Task Force des PKGr eingeführt, um Fälle, die mit Blick auf die Geltung von Artikel 10 GG Fragen aufwerfen, abzubilden.

Der BND führt nicht im Detail aus, welche Informationen aus der Steuerung erwartet wurden. Soweit mit der Steuerung zeitnah sensible Informationen über Entführungsfälle erlangt werden sollten, ist zu fragen, ob diese auf anderem Wege (etwa durch die Steuerung des entsprechenden Krisenstabes) effektiver zu beschaffen wären. Es ist also fraglich, ob die Steuerung in dieser Form auch erforderlich war.

Die Steuerung des Amtssitzes eines Staats- oder Regierungschefs war allerdings nicht angemessen. Das Land, zu dessen Regierung der Amtssitz gehört, ist im APB nicht der Rubrik der Kernländer oder Monitoringländer zuzuordnen. In der Begründung für die Steuerung stellt der BND vielmehr zu einem Kernthema des APB Bezüge her. Mit einer solchen Argumentation, die zulässt, dass selbst hochsensible politische Ziele aufgeklärt werden können, um auf diesem (Um)Weg Informationen zu relevanten Themen und Ländern zu erhalten, wäre jedoch nahezu eine unbegrenzte Aufklärung potentiell vielversprechender politischer Akteure weltweit möglich. Abgesehen davon dürfen erhebliche Zweifel bestehen, ob es angemessen sein kann, ein derart sensibles Ziel wie das Büro des Staats- oder Regierungschefs zu steuern, um Informationen über Entführungen Drittstaatsangehöriger zu erlangen, die sich erfahrungsgemäß eher selten ereignen. Dies gilt umso mehr, als dass mit großer Wahrscheinlichkeit auf diese Weise auch zahlreiche andere sensible Informationen erfasst werden, die bei der Kommunikation über die gesteuerten TKM anfallen.

Es ist insgesamt nicht erkennbar, dass eine Abwägung zwischen dem möglichen nachrichtendienstlichen Mehrwert der Informationen und den politischen Risiken stattgefunden hat. Der Aufklärungsauftrag des BND rechtfertigt in dieser Hinsicht keinen derart tiefgreifenden Eingriff gegenüber einem Partner.

Insgesamt findet sich auf der „Gruppenliste“ eine hohe zweistellige Zahl an Ministerien der verschiedensten Resorts von EU/NATO-Staaten. Im Folgenden wird ein Fall eines Ministeriums dargestellt.

Fall: Ministerium

Insgesamt war die Steuerung der TKM zur Stichprobe eines Ministeriums gemessen an den Maßgaben des APB unverhältnismäßig.

Der Hintergrund für die Aufnahme der TKM dieses Ministeriums dürften Informationen über Waffentransporte, die durch das Land gegangen sind, und die Polizeizusammenarbeit mit Krisenstaaten gewesen sein. Die mit der Steuerung verbundene Erwartung, nd-relevante Informationen zu entsprechenden Kernthemen bzw. Kernländern zu generieren, ist daher nachvollziehbar. Die Steuerung der Teilnehmer (besonders in ausgewählten Abteilungen) kann also grundsätzlich als geeignet angesehen werden. Ein nd-relevantes Meldungsaufkommen ist aus der jahrelangen Steuerung der zahlreichen in der Stichprobe untersuchten TKM des Ministeriums nur in sehr bescheidenem Umfang und auch nur aus einer E-Mail-Adresse entstanden.

Es ist unklar, ob die erhofften Informationen gleich effektiv auf anderem, etwa diplomatischem Wege oder dem Wege der fachlichen Zusammenarbeit zwischen Ministerien, zu beschaffen wären. Es könnte also davon ausgegangen werden, dass die Steuerung bei den konkreten Stellen und Personen zugeordneten TKM auch erforderlich war. Ob dies auch bei allen TKM der Fall war, ist allerdings mehr als fraglich.

Die Steuerung der TKM des Ministeriums war nicht angemessen. Das Land, zu dessen Regierung das Ministerium gehört, ist im APB nicht der Rubrik der Kernländer oder Monitoringländer zuzuordnen. In der Begründung für die Steuerung stellt der BND vielmehr zu Kern- und Monitoringthemen bzw. Kernländern des APB Bezüge her.

Es ist nicht erkennbar, dass eine Abwägung zwischen dem möglichen nachrichtendienstlichen Mehrwert der Informationen und den politischen Risiken stattgefunden hat. Der Aufklärungsauftrag des BND rechtfertigt in dieser Hinsicht keinen derart tiefgreifenden Eingriff gegenüber einem Partner.

6.2 EU-Institutionen/Organisationen

Aus der eher überschaubaren Kategorie der EU-Institutionen, die auf der „Gruppenliste“ vorhanden sind, wird ein Fall dargestellt.

Fall: EU-Institution

Selbst bei wohlwollender Betrachtung fehlt jegliche Rechtfertigung für die Steuerung dieser EU-Institution, so dass die Maßnahme unverhältnismäßig war.

Hintergrund für die Steuerung war die Erwartung von nd-relevanten Informationen aus diversen Krisenländern, was nachvollziehbar scheint, so dass die Steuerung als geeignet gelten kann. Die Begründung durch den BND wirft allerdings mehr Fragen auf als sie klärt.

Weit über die Hälfte der Meldungen betraf die tägliche Zusammenstellung von Informationen aus Medien zu Aspekten verschiedener EU-Institutionen in der Region. Medienberichte sind generell und offen zugänglich und dürften sich deshalb auch ohne den Einsatz von nd-Mitteln leicht und zeitnah beschaffen lassen. Dafür, dass dies gerade im vorliegenden Vorgang nicht möglich gewesen sein soll, hat der BND nichts vorgetragen. Auch hinsichtlich der anderen Meldungen wird nicht überzeugend dargelegt, dass sie nur durch die Steuerung zeitgerecht zu bekommen waren. So ergeben sich bereits hinsichtlich der Erforderlichkeit der Maßnahme große Zweifel.

Vor allem aber ist die Angemessenheit unzureichend dargelegt. Als ein Organ der Europäischen Union ist diese Institution ein besonders sensibles Zielobjekt (wenn überhaupt). Deutschland ist durch Entsendung von Beschäftigten an dieser Institution selbst maßgeblich beteiligt. Es gibt auch keinerlei Hinweise, dass im BND zu irgendeinem Zeitpunkt der erhoffte Informationsgewinn gegen das politische Risiko der Maßnahme abgewogen wurde.

Das schwerste Problem liegt aber darin, dass der BND hier zumindest einen deutschen Staatsbürger mit Wissen und Willen gesteuert hat.

Selbst mit der vom BND vertretenen und insgesamt kontrovers diskutierten Funktionsträgertheorie ließ sich dies zu keinem Zeitpunkt rechtfertigen, denn diese Institution ist als solche kein geeignetes Zielobjekt, um zu den im APB erwähnten Kernländern entsprechende Steuerungen zu veranlassen. Wenn überhaupt, vermag die Funktionsträgertheorie nur da zu greifen, wo ein deutscher Staatsbürger für eine fremde Macht arbeitet oder ein anderes zulässiges Zielobjekt nachrichtendienstlicher Aufklärung, wie beispielsweise ein mit Proliferation befasstes Unternehmen. So gibt es einen gravierenden Unterschied beispielsweise zwischen der Tätigkeit eines deutschen Staatsbürgers in einer proliferationsrelevanten Institution und der für eine EU-Institution.

Auch die Tatsache, dass von dem deutschen Mitarbeiter der EU-Institution im Zeitraum der Steuerung lediglich eine geringe zweistellige Zahl an Meldungen gefertigt wurde, zeigt die wenig grundrechtsschützende Auslegung des BNDG.

6.3 Diplomatische Vertretungen

Diplomatische Vertretungen machen insgesamt die bei weitem größte Kategorie auf der „Gruppenliste“ aus. Aus dieser Kategorie wird ein Fall dargestellt.

Fall: Diplomatische Vertretung

Insgesamt war die Steuerung der TKM der zweiten untersuchten Steuerung einer diplomatischen Vertretung gemessen an den Maßgaben des APB unverhältnismäßig.

Der Hintergrund für die Aufnahme der TKM der diplomatischen Vertretung ist nicht mehr rekonstruierbar. Die Steuerung dürfte aufgenommen worden sein, weil man sich Informationen zu einem Monitoringthema erhoffte. Die mit der Steuerung verbundene Erwartung, dass gerade die Steuerung dieser Vertretung besonders geeignet ist, nd-relevante Informationen zu diesem Monitoringthema zu generieren, ist allerdings nicht (mehr) nachvollziehbar. Daraus ergibt sich auch, dass die Steuerung möglicherweise nicht geeignet war, um entsprechende Informationen zu generieren. Ein nd-relevantes Meldungsaufkommen ist aus der jahrelangen Steuerung der in der Stichprobe untersuchten TKM dieser diplomatischen Vertretung nicht erkennbar.

Die Steuerung der TKM dieser diplomatischen Vertretung ist ferner als nicht angemessen zu betrachten. Das Land ist im APB nicht der Rubrik der Kernländer oder Monitoringländer zuzuordnen. In der Begründung für die Steuerung stellt der BND vielmehr zu einem Monitoringthema des APB Bezüge her. Mit einer solchen Argumentation, die zulässt, dass selbst sensible Ziele von Partnerländern aufgeklärt werden können, um auf diesem (Um)Weg Informationen zu relevanten Themen und Ländern zu erhalten, wäre jedoch nahezu eine unbegrenzte Aufklärung potentiell vielversprechender politischer Einrichtungen weltweit möglich. Auch ist zu berücksichtigen, dass mit großer Wahrscheinlichkeit auch zahlreiche andere (sensible) Informationen erfasst werden, die bei der Kommunikation anfallen.

Es ist nicht erkennbar, dass eine Abwägung zwischen dem möglichen nachrichtendienstlichen Mehrwert der Informationen und den politischen Risiken stattgefunden hat. Der Aufklärungsauftrag des BND rechtfertigt in dieser Hinsicht keinen derart tiefgreifenden Eingriff gegenüber einem Partner.

6.4 Nichtregierungsorganisation/Wirtschaft

Es wird die Steuerung einer Nichtregierungsorganisation bzw. eines Unternehmens beispielhaft dargestellt.

Fall: Organisation

Die Steuerung der TKM der Organisation war unverhältnismäßig.

Zwar handelt es sich bei der Institution um eine juristische Person des öffentlichen Rechts, für die insoweit kein Grundrechtsschutz aus Artikel 10 GG gilt, jedoch ist die Bundesrepublik Deutschland selbst Mitglied dieser Organisation und hat vielfältige Möglichkeiten, Informationen von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung über die im APB der Bundesregierung notwendigen Themen zu erlangen. Insofern mag man die Steuerung grundsätzlich als geeignet zur Informationsgewinnung ansehen.

Es ist aber fraglich, ob sie auch gemäß § 2 Nummer 4 BNDG erforderlich war. Die Informationen der Mehrzahl der gefertigten Meldungen betreffen zwar Kernthemen und Kernländer im APB, wären jedoch auf direktem Wege oder über das Auswärtige Amt zu erlangen gewesen. Insoweit ist zweifelhaft, ob die technische Aufklärung wirklich in dem Umfang erforderlich gewesen ist.

Schwer wiegt in dem Zusammenhang auch, dass mindestens eine Meldung gefertigt wurde, die als Gegenstelle aus der Erfassung einer E-Mail eines deutschen Staatsangehörigen bei anderen Institutionen entstammt.

Die technische Aufklärung dieser Organisation war rechtlich fragwürdig und insoweit auch unverhältnismäßig. Eine restriktive Auslegungspraxis bei der Entscheidung zur Steuerung von Teilnehmern dieser Organisation, möglicherweise in der Form eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt (hohe Entscheidungshierarchie) in besonderen Fällen wäre für den BND sicher hilfreich.

Nachfolgend wird ein Beispiel eines Unternehmens dargestellt, dessen Steuerung untersucht wurde.

Fall: Unternehmen

Ob die Steuerung der TKM des ersten untersuchten Unternehmens verhältnismäßig ist, ist fraglich. Es handelt sich um ein Unternehmen aus einem der Bereiche Luft- und Raumfahrt, Rüstung, Transport und Beratung.

Hintergrund für die Steuerung der TKM waren Erfassungen, die Rückschlüsse auf internationale Geschäfte zu Kernthemen sowie einem Kern- und einem Monitoringland zuließen. Die mit der Steuerung verbundene Erwartung, auf diesem Weg nd-relevante Informationen zu generieren, ist inhaltlich nachvollziehbar. Die Steuerung scheint daher grundsätzlich geeignet und erbrachte auch entsprechende Erkenntnisse.

In der Begründung für die Steuerung stellt der BND auch zu Kernthemen Bezüge her. Die Steuerung erfolgte allerdings, obwohl das betroffene Land nicht als Schwerpunkt der Aufklärung aufgeführt ist und der ursprüngliche Anlass der Steuerung als Monitoringland nicht vorrangig in diesem Bereich aufzuklären gewesen wäre. Daher ist fraglich, ob eine derartige Steuerung erforderlich und angemessen war oder ob nicht ein anderer Ansatz der Steuerung genauso effektiv oder effektiver wäre. Es ist nicht erkennbar, dass eine solche Abwägung zwischen dem nachrichtendienstlichen Mehrwert der Informationen und den möglichen politischen Risiken stattgefunden hat. Zwar ist nachvollziehbar, dass die mit der Steuerung avisierten Erkenntnisse sicherheitspolitisch notwendig und hilfreich sind. Ob dabei die Zielrichtung der Aufklärung dieses konkrete Unternehmen sein muss, ist mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zu hinterfragen.

6.5 Einzelpersonen

Die Kategorie der Einzelpersonen gehört zu den größten Kategorien der „Gruppenliste“. Aus den in der Gruppenliste enthaltenen Informationen ist allerdings meist nicht erkennbar, um welche Person es sich handelt und warum sie sich in der Steuerung befand. Im Folgenden wird ein Teilnehmer aus dieser Kategorie dargestellt.

Fall: Einzelperson

Die Steuerung der in diesem Fall untersuchten Telefonnummer war verhältnismäßig. Die Begründung für die Steuerung ist schlüssig und in sich nachvollziehbar.

Die mit der Steuerung verbundenen Erwartungen, auf diesem Weg nd-relevante Informationen zu generieren, wurden laut BND auch erfüllt. Mithin war die Maßnahme zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags geeignet. Der

damit verbundene Eingriff erscheint auch erforderlich und angemessen, insbesondere weil andere, vergleichbar erfolgreiche Möglichkeiten der Informationsgewinnung in dem vorliegenden Fall nicht ersichtlich sind und der Wert der erhaltenen Informationen die Schwere des Eingriffs wohl überwiegt.

Der BND kann zudem in seiner Begründung auch hinreichende Bezüge zum APB und den darin genannten Kernthemen und -ländern darstellen. Damit erfolgte die Steuerung auftragskonform, auch wenn eine Telefonnummer eines Staatsangehörigen eines Partnerlandes betroffen ist.

Angesichts der gewonnenen Informationen lässt sich sogar vermuten, dass eine weitere Steuerung des TKM vermutlich sinnvoll wäre. Ferner wäre vom BND auch zu prüfen, ob in der Angelegenheit nicht der zuständige ausländische Partnerdienst unterrichtet werden sollte, wenn dies nicht schon geschehen ist.

6.6 „G 10-Fragen“

Für den Bereich der G 10-Fragen können mit Blick auf die „Gruppenliste“ drei Bereiche unterschieden werden: (1) Mögliche deutsche Staatsangehörige im Ausland. Es sind bei einer Reihe von gesteuerten Teilnehmern (Einzelpersonen) deutsch klingende Namen feststellbar. Ferner finden sich auch in E-Mail-Adressen, die als TKM gesteuert waren, Namen, die deutsch klingen. Stichproben zeigen, dass aufgrund des Namens keine Rückschlüsse auf die Staatsangehörigkeit möglich sind. (2) Ausländische Staatsangehörige in Deutschland? Es war ein Fall feststellbar, in dem einem ausländischen Teilnehmer (Einzelperson) ausländische Telefonnummern zugeordnet waren und gleichzeitig für diesen Teilnehmer Deutschland als Standortland angegeben war. (3) Ferner sind diplomatische Vertretungen vor allem von Krisen- und Monitoringländern in Deutschland als Teilnehmer auf der „Gruppenliste“ aufgeführt.

Fall: G 10-Fragen

Die Steuerung im untersuchten Fall war mit Blick auf den Schutzbereich von Artikel 10 GG und das BNDG fragwürdig und insgesamt unverhältnismäßig.

Im konkreten Fall mag die strategische Fernmeldeaufklärung einer Person aus diesem beruflichen Umfeld zwar grundsätzlich geeignet sein, um bestimmte Informationen zu erlangen. Sie lässt sich hier aber nicht vertretbar als erforderlich begründen.

Dass bei der Fernmeldeaufklärung nicht ausreichend auf deutsche Grundrechtsträger, weder bei den gesteuerten Teilnehmern noch bei den Gesprächspartnern, geachtet wurde und stattdessen bis zu den jeweiligen Einzelweisungen des BND im Jahr 2014 die in der Rechtsprechung und Literatur weitgehend unbekanntes sogenannte „Funktionsträgertheorie“ zur Eliminierung des Grundrechtsschutzes aus Artikel 10 GG juristisch vertreten wurde, offenbart eine extensive und wenig grundrechtsschützende Anwendung des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung.

Selbst mit der „Funktionsträgertheorie“ ließe sich die Steuerung der Person nicht rechtfertigen, denn das berufliche Umfeld der gesteuerten Person ist als solches kein geeignetes Zielobjekt, um zu den im APB erwähnten Kernländern entsprechende Steuerungen zu veranlassen. Die Steuerung der personenbezogenen dienstlichen E-Mail-Adresse und die in deutscher Sprache geführten Telefonate der Person haben einen Hinweis auf die mögliche deutsche Staatsangehörigkeit gegeben. Dennoch wurden zielgerichtet die TKM, ungeachtet des Aufenthaltsortes der Person, weiterhin gesteuert.

6.7 Fazit

Für die Einzelstichprobenuntersuchung wurden – soweit die „Gruppenliste“ dazu Rückschlüsse zulässt – vor allem politisch sensible Teilnehmer und Teilnehmer ausgewählt, deren Steuerung nicht nur rechtliche Fragen aufwirft.

Grob zusammengefasst kann man die Steuerung der rund 3.300 auf der „Gruppenliste“ befindlichen Teilnehmer wie folgt einschätzen:

Die Steuerung eines Drittels dieser Ziele, insbesondere Ziele mit einem Bezug zu Krisenländern oder Gefahrenbereichen in EU-/NATO-Staaten erfolgte mit großer Wahrscheinlichkeit rechts- und auftragskonform, weil deren Aufklärung zu spezifischen Aufgaben des BND gehört. Hier dürfte ein unmittelbarer APB-Bezug bestehen, da diese Länder eindeutig legitime Aufklärungsziele des BND sind. Ferner setzt die Aufklärung in diesen Fällen direkt bei Einrichtungen von Kern- und Monitoringländern an. Die Steuerung der Teilnehmer diene damit – ohne

dass dies im Einzelfall überprüft werden konnte – der Beschaffung außen- und sicherheitspolitisch relevanter Informationen. Daher ist die Steuerung in diesen Fällen nicht zu beanstanden.

Die übrigen zwei Drittel der gesteuerten Teilnehmer lassen sich nicht pauschal beurteilen. Hier sind erstens einige Steuerungen feststellbar, die ohne Zweifel auftragskonform erfolgt sind und auch wieder in die Steuerung aufgenommen werden sollten. Dazu zählen etwa Unternehmen, die im Zusammenhang mit Proliferation aufgeklärt werden oder Personen, die im Zusammenhang mit terroristischen Strukturen, Spionageaktivitäten oder Organisierter Kriminalität stehen.

Zweitens ist eine größere Zahl von Steuerungen feststellbar, die unter Umständen zulässige Ziele sein könnten. Dazu können im klar begründeten und belegbaren Einzelfall etwa Auslandsvertretungen von EU/NATO-Staaten in Kern- und Monitoringländern oder unter bestimmten Voraussetzungen weitere Einrichtungen von EU/NATO-Staaten zählen.

Drittens dürfte sich unter den Steuerungen der „Gruppenliste“ eine größere Zahl von Teilnehmern befinden, die als nicht auftragskonform und rechtlich unzulässig zu betrachten sind. Dazu zählt etwa die Steuerung von führenden Politikern und Beschäftigten verschiedener Ministerien aus Partnerländern in der Erwartung von Informationen über relevante Themen und Staaten. Ebenso ist die Steuerung von Mitarbeitern europäischer Institutionen als hochproblematisch zu betrachten – insbesondere weil Deutschland hier zahlreiche andere Zugänge hat und mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist, dass es sich dabei um deutsche Staatsbürger handeln kann. Auch internationale Organisationen, insbesondere solche, die Deutschland finanziell und organisatorisch unterstützt, können politisch sensible Ziele sein. Ferner ist es als hochproblematisch zu betrachten, wenn Auslandsvertretungen von EU/NATO-Staaten in EU/NATO-Staaten oder in sonstigen Ländern, die nicht zu den Kern- oder Monitoringländern gehören, gesteuert werden. Insbesondere für derartige Fälle wäre eine rechtliche Klarstellung angezeigt.

7. Chronologie des Vorgangs, Berichterstattung und Verantwortlichkeiten

Teil des Untersuchungsauftrags war es auch, die Informationswege und Verantwortlichkeiten darzustellen. Dabei war zu prüfen, zu welchem Zeitpunkt der BND das Bundeskanzleramt über den Umfang der strategischen Fernmeldeaufklärung unterrichtet hat.

7.1 Unterrichtung zu einer anderen Aufkommensart

Der Ausgangspunkt der internen Diskussion um die Steuerung von Teilnehmern mit NATO/EU-Bezug ist nicht mit letzter Sicherheit präzise zu datieren. Die Aktenauswertung und die Befragung im BND und Bundeskanzleramt liefern jedoch Anhaltspunkte. Im Frühjahr 2013 soll die Problematik in einem internen Gespräch der Abteilung TA eingehend erörtert worden sein.

Bereits von Ende 2008 existiert jedoch ein Schriftverkehr zwischen dem BND und dem Bundeskanzleramt zu einer anderen Art der Informationsgewinnung mit UN/EU-Bezug. Der Vorgang bezieht sich laut Betreff und Inhalt der Schreiben ausdrücklich auf eine andere Aufkommensart, nicht generell auf die strategische Fernmeldeaufklärung.

Das Bundeskanzleramt hatte 2008 zu der anderen Aufkommensart einen Ausschluss der Informationsgewinnung mit UN/EU-Bezug angewiesen. Der BND hatte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine bestimmte Auslegung dieser Weisung Auswirkungen auch auf andere Aufkommensarten haben könnte.

7.2 Unterrichtung des BND-Präsidenten und des Chefs des Bundeskanzleramtes

Der Präsident des Bundesnachrichtendienstes soll seinem Sprechzettel für eine PKGr-Sitzung im Mai 2015 zufolge über den Vorgang erst im Oktober 2013 informiert worden sein. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Thematik der BND-eigenen Steuerung von Zielen mit EU/NATO-Bezug zumindest in der Abteilung TA bereits seit etwa einem halben Jahr erörtert. Die Abteilung TA soll dem Präsidenten im Oktober vorgetragen haben, dass bei einer Prüfung der BND-eigenen Erfassung deutlich geworden sei, dass der BND TKM zu Einrichtungen und Personen von Partnern steuere. Dies hielt die Abteilung TA zwar für auftragskonform, aber angesichts der öffentlichen Diskussionen möglicherweise für bedenklich.

Der genaue Zeitpunkt der Unterrichtung des Chefs des Bundeskanzleramtes (ChefBK) durch den Präsidenten des BND war den vorgelegten Akten nicht zu entnehmen. Laut der Aussage des Präsidenten soll die Unterrichtung des ChefBK Ende Oktober 2013 im Rahmen eines Termins im Bundeskanzleramt erfolgt sein. Der Präsident des

BND habe ChefBK unter Beisein des Abteilungsleiters 6 des Bundeskanzleramtes vorgetragen und vorgeschlagen, die bisherige Steuerungspraxis trotz des darauf folgenden Erkenntnisverlustes grundsätzlich einzustellen. Dem habe der ChefBK zugestimmt. Eine entsprechende mündliche Weisung sei unmittelbar nach der Entscheidung vom Präsidenten des BND an die Abteilung TA weitergegeben worden.

Ob, wann, durch wen und in welcher Form die Bundeskanzlerin über die hier in Rede stehende Steuerung von Personen und TKM aus EU- und NATO-Staaten informiert wurde, ist den eingesehenen Akten nicht zu entnehmen. In der Abteilung TA wurde für den Präsidenten eine Liste mit Steuerungszielen erstellt, die möglicherweise zur Vorbereitung für das Gespräch beim ChefBK diene. Fest steht, dass der ChefBK in dem Gespräch die pauschale und breite Deaktivierung der einschlägigen Teilnehmer nebst zugehöriger TKM anwies und sich der BND bemühte, dem auch zeitnah Folge zu leisten, d.h. in den Monaten November und Dezember 2013. Dies geschah durch das blockweise Deaktivieren von solchen Telefonnummern, die aufgrund ihrer Vorwahl als Anschlüsse in einem EU- oder NATO-Land identifiziert wurden. Teilweise wurden derartige sensible TKM jedoch auch noch über einen längeren Zeitraum weiter gesteuert.

7.3 Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Die Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums über den Vorgang erfolgte erst am 15. Oktober 2015, d. h. über zwei Jahre nachdem das besondere Vorkommnis der Leitung des Bundeskanzleramtes bekannt wurde.

Zwar finden sich sowohl im Sprechzettel des Präsidenten des BND wie auch in dem Sprechzettel des im Bundeskanzleramt für die Nachrichtendienste zuständigen Staatssekretärs für die PKGr-Sitzung vom Mai 2015 Passagen zu dem hier in Rede stehenden Vorgang. Eine Ansprache des Vorgangs durch die Bundesregierung oder den BND in einer dem Vorgang gebotenen Form fand jedoch weder in der Sitzung von Mai 2015 noch in einer anderen Sitzung vor dem Oktober 2015 statt.

Dem ChefBK wurde bereits am 20. März 2015 bei einem Termin in der Zentrale des BND in Pullach unter anderem dieser Vorgang erläutert. Der BND wurde daraufhin vom Bundeskanzleramt beauftragt, einen umfassenden Bericht vorzulegen. Eine Unterrichtung des PKGr über die Unterrichtung erfolgte zu diesem Zeitpunkt nicht.

7.4 Abschlussbericht des BND an die Fachaufsicht im Bundeskanzleramt

Der BND hat mit einem Schreiben vom September 2015 das Bundeskanzleramt umfassend über den Vorgang unterrichtet. Anlass war die Bitte des Bundeskanzleramtes um einen Bericht zur Liste der Abteilung TA.

Diese Liste führte der BND für seine eigene Erfassung im Oktober 2013 ein. Sie enthält Teilnehmer und TKM (mit EU/NATO-Bezug), die nicht erfasst werden sollen.

7.5 Fazit

Den Vorgang aus dem Jahr 2008 zu unbeabsichtigten Informationserhebungen von UN und EU-Funktionsträgern hätte das Bundeskanzleramt zum Anlass für eine kritische Nachfrage zur Steuerungspraxis bei der strategischen Fernmeldeaufklärung des BND nehmen können. Der BND selbst hat in seinem Schreiben die bisherige Handhabung der zielgerichteten Steuerung lediglich angedeutet.

Fragen im Zusammenhang mit der BND-eigenen Steuerung wurden im Frühjahr 2013 innerhalb der Abteilung TA thematisiert. Die BND-Spitze wurde offenbar erst Monate später über die Vorgänge informiert. Ende Oktober 2013 wurde das Bundeskanzleramt informiert. Das PKGr wurde allerdings erst im Mai 2015 rudimentär und schließlich im Oktober 2015 ausführlicher unterrichtet. Die sehr späte und unvollständige Unterrichtung stellt einen Verstoß der Bundesregierung gegen ihre Unterrichtungspflicht gemäß PKGrG dar.

Weder aus den eingesehenen Unterlagen noch den Befragungen im Bundeskanzleramt und im BND ist erkennbar, warum das Gremium zunächst gar nicht und dann nicht angemessen unterrichtet wurde. Angesichts der besonderen politischen Sensibilität konnte nicht davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem Vorgang um einen alltäglichen Verwaltungsvorgang handelt. Im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit muss das PKGr davon ausgehen, dass derartige Vorgänge dem PKGr rechtzeitig vorgetragen werden.

8. Schlussfolgerungen

Als Ergebnis der Untersuchung lassen sich folgende Schlussfolgerungen festhalten:

1. Der BND hat Teilnehmer in EU-Staaten und weiteren verbündeten Staaten sowie in diversen Kern- und Monitoringländern gesteuert.
2. Die Steuerung eines Drittels der Ziele erfolgte mit großer Wahrscheinlichkeit rechtlich nachvollziehbar und auftragskonform.
3. Die Steuerung von diplomatischen Vertretungen der EU/NATO-Staaten in Kern-, Monitoring- und Drittländern bedarf einer konkreten Einzelfallbetrachtung. Rechtlich kann zwar die Steuerung von Regierungseinrichtungen zulässig sein, ob jedoch eine Anbindung an das APB der Bundesregierung nachvollziehbar und konform erfolgt ist, ist eine Einzelfallfrage. Das konnte anhand der untersuchten Stichproben nicht in dem erforderlichen Umfang nachvollzogen werden.
4. Die Steuerung von Regierungsmitgliedern/politischer Führung von EU/NATO-Staaten ist rechtlich problematisch, da sie nach derzeitiger Auslegung des APB nicht verhältnismäßig war. Auch die Steuerung von Ministerien und einzelner herausragender Institutionen, Organisationen, Medien, wissenschaftlichen Einrichtungen ist in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar.
5. Die strategische Fernmeldeaufklärung des BND hat auch deutsche Grundrechtsträger im Ausland erfasst. Das Rechtskonstrukt der sogenannten „Funktionsträgertheorie“, welches den Schutz aus Artikel 10 GG für deutsche Staatsangehörige versagt, wenn sie eine Funktion in ausländischen Institutionen, Firmen, Organisationen wahrnehmen, ist rechtlich umstritten.
6. Aus den vorgelegten Unterlagen ergibt sich, dass der BND im Sommer 2013 begonnen hatte, einzelne kritische Teilnehmer aus der BND-eigenen Steuerung herauszunehmen. Eine Unterrichtung des Bundeskanzleramtes über die Existenz politisch sensibler Ziele mit EU/NATO-Bezug ist – soweit ersichtlich – gegen Ende Oktober 2013 erfolgt. Jedenfalls ist nicht belegbar, dass das Bundeskanzleramt zu dem Zeitpunkt über den Umfang und die Komplexität der BND-eigenen Steuerung vor dem in den Medien viel zitierten Satz der Bundeskanzlerin am 24. Oktober 2013 bereits unterrichtet war. Anhaltspunkte dafür, dass die Fachaufsicht des Bundeskanzleramtes eigeninitiativ vor diesem Zeitpunkt gegenüber dem BND tätig geworden ist, sind aus den Unterlagen nicht erkennbar.
7. Das Parlamentarische Kontrollgremium wurde viel zu spät und zunächst nur rudimentär von der Bundesregierung über den Vorgang informiert, obwohl es sich zweifelsohne um einen „Vorgang von besonderer Bedeutung“ nach § 4 Absatz 1 PKGrG handelt. Auch bei den Erörterungen im Zusammenhang mit den „Snowden-Veröffentlichungen“ in den Jahren 2013 und 2014 haben weder die Bundesregierung noch der BND in den Sitzungen des Gremiums Hinweise auf möglicherweise problematische BND-eigene Steuerungen gegeben.
8. Die rechtlichen Regelungen für die Aufgabe der strategischen Fernmeldeaufklärung des BND im Ausland gemäß den §§ 1 und 2 BNDG eröffnen eine weite und kaum voraussetzungsgebundene Handlungsgrundlage zum Einsatz dieses nachrichtendienstlichen Mittels.
9. Die Konkretisierung des gesetzlichen Handlungsrahmens durch das Auftragsprofil der Bundesregierung, in dem Ziel- und Themenvorgaben der außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland definiert werden, ermöglicht eine extensive Auslegung der Aufgaben für den BND.

Die im APB aufgeführten Kategoriengruppen der Kernländer, Kernthemen, Monitoringländer, Monitoringthemen und nicht aufgeführter Themen und Staaten (NATS) enthalten zwar konkret definierte Schwerpunkte der Informationserwartung der Bundesregierung an den BND, begrenzen die strategische Fernmeldeaufklärung des BND jedoch nicht bezüglich politisch sensibler Aufklärungsziele bzw. geben keinen ausreichenden Verhältnismäßigkeitsmaßstab zum Einsatz der nachrichtendienstlichen Mittel vor. Aus den gesichteten Unterlagen wurde deutlich, dass in allen Fällen zwar ein Bezug zum APB vom BND hergestellt werden konnte, jedoch gerade die Steuerung von Teilnehmern der EU/NATO-Partner oder sonstiger europäischer Institutionen in vielen Fällen oft nur durch einen „Phänomenbezug“ (Monitoringthema, Kernthema) in Kombination mit einem anderen Kern- oder Monitoringland hergestellt werden konnte. Die Steuerung von TKM eines sensiblen Teilnehmers der „Gruppenliste“ erfolgte fast ausnahmslos mit einem Aufklärungsinteresse an dem „Drittland“.

10. Der BND, insbesondere die für die Steuerung der TKM zuständige Abteilung TA, hat die komplexe Aufgabe in einer über Jahre eingeübten Praxis ohne Entwicklung spezifischer Dienstvorschriften zur rechtssicheren Handhabung bearbeitet.
11. Die Aufnahme von TKM in die Datenbank erfolgte durch die Abteilung TA teilweise ohne eine regelmäßige Rückkopplung mit der Auswertung. Oft wurden die sensiblen TKM aus Erfassungen zu anderen Teilnehmern (Gegenstellen) gewonnen und dann von der Abteilung TA gesteuert. Das Verhältnis bei der Aufgabenverteilung zwischen Abteilung TA und der Auswertung ist in den Verantwortungs- und Zuständigkeitsgrenzen nicht klar bestimmt. Teilweise entsteht der Eindruck, dass gerade die Außenstellen der Abteilung TA in großer Unabhängigkeit von der Zentrale in Pullach agieren konnten.
12. Die Stichprobenauswertung lässt den Schluss zu, dass im BND keine regelmäßige Eingriffs-Nutzen-Abwägung bei der Steuerung verschiedener Teilnehmer stattgefunden hat. Die Steuerung politisch und rechtlich sensibler Teilnehmer erfolgte teilweise über Jahre, ohne dass nach Angaben des BND Erfassungen bzw. Meldungen generiert werden konnten. Eine der Komplexität entsprechende Dienstaufsicht und ein rechtlich und qualitätssicherndes Controllingsystem sind nicht erkennbar geworden.
13. Die Gestaltung der zur Steuerung genutzten Datenbank ermöglicht keine lückenlose Nachvollziehbarkeit der Auftragssteuerung (Auftragsanlass, Begründung, Steuerung, Löschung etc.).

9. Empfehlungen

Der BND muss angesichts der sich seit Jahren verschärfenden internationalen Sicherheitslage und auch mit Blick auf ein zunehmendes ziviles und militärisches Engagement Deutschlands im Ausland die Entscheidungen der Bundesregierung und die Einsätze der Bundeswehr durch anforderungsgerechte Aufklärung unterstützen. Dafür muss er leistungsfähig und belastbar sein sowie seiner Aufgabe als Partner in der internationalen Zusammenarbeit gerecht werden können.

1. Die Aufgaben- und Befugnisnormen des BNDG sollten für den Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung geschärft werden. Ein engerer, voraussetzungsgebundener Gesetzeswortlaut könnte – zusätzlich zu den allgemein geltenden Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – den sehr weiten Anwendungsbereich eingrenzen.
2. Im Auftragsprofil der Bundesregierung sollte das Kategorisierungssystem und der Verhältnismäßigkeitsmaßstab für die Informationserhebung durch den BND konkretisiert werden (etwa im Hinblick auf sensible Ziele). Politische Lenkungsentscheidungen sollten sich in angemessener Form wiederfinden. Für einzelne, besonders sensible Steuerungen bedarf es einer Anordnung durch die Leitung des BND und eines Genehmigungsvorbehalts durch das Bundeskanzleramt.
3. Zukünftig muss sichergestellt sein, dass der Schutz sensibler Ziele (wie Regierungseinrichtungen von EU/NATO-Ländern, internationale Organisationen, Unternehmen) sowie der Schutz von EU-Bürgern und EU-Einrichtungen bei der nachrichtendienstlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet bleiben.
4. Die Fachaufsicht über die Aufgabenwahrnehmung des BND im Bundeskanzleramt sollte in ihrer Struktur, gemessen an der personellen Größenordnung des BND und der fachlichen Komplexität, angepasst werden. Die Einführung eines regelmäßigen fachlichen Berichtswesens durch den BND, gerade im Bereich der Technischen Aufklärung, kann dies unterstützen.
5. Der Prozessablauf der strategischen Fernmeldeaufklärung im BND muss bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen den auswertenden Abteilungen und der Abteilung Technische Aufklärung klar abgegrenzt werden. Der nachrichtendienstliche Grundsatz „Die Auswertung steuert die Beschaffung“ muss sich in der Organisationsstruktur und den Prozessabläufen in angemessener Form wiederfinden. Dazu zählt auch eine engere Anbindung der Abteilung TA an die Hausleitung.
6. Der BND sollte zur rechtssicheren und vereinheitlichten Handhabung der strategischen Fernmeldeaufklärung Dienstvorschriften entwickeln, die Bedingungen für die Auswahl von Zielen, den Prozessablauf zwischen der Auswertung und der Aufklärung, zwischen der Zentrale und den Außenstellen, die Entscheidungsebenen und internen qualitätssichernden Kontroll-/Controllingstrukturen definieren. Die regelmäßige Qualitäts- und Effektivitätsprüfung kann auch technisch unterstützt werden, etwa durch automatische Wiedervorlage bei ausbleibender nd-relevanter Erfassung.

7. Die internen (datenschutzrechtlich und operativ-fachlich) und externen (BfDI) Kontrollmechanismen des BND sollten zur unmittelbaren Führungsunterstützung bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht des Präsidenten ausgebaut werden.
8. Der Informationsaustausch zwischen BND und Auswärtigem Amt, insbesondere die Arbeit von internationalen Organisationen mit deutscher Beteiligung betreffend, sollte verbessert werden.
9. Zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen sollten Bundeskanzleramt und BND dem Parlamentarischen Kontrollgremium in regelmäßigen Abständen berichten.

10. Sondervotum des Abgeordneten Ströbele

Der Abgeordnete Hans-Christian Ströbele gibt gemäß § 10 Absatz 2 PKGrG folgendes Sondervotum ab:

Kriterien können nicht nur Geeignetheit, Erforderlichkeit oder Nachvollziehbarkeit sein. Auftragskonformität und Verhältnismäßigkeit sind die falschen Kriterien.

Für die Funktionsträgertheorie fehlt jede gesetzliche oder rechtliche Grundlage. Sie ist nicht nur rechtlich umstritten, sondern der Versuch, Grundrechtsträgern ihre Grundrechte ganz oder auf Zeit abzuerkennen (Verstoß gegen Artikel 1, 10 Grundgesetz und Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung). Die festgestellten Fälle, insbesondere ein konkreter Fall, sind Verletzungen des Grundgesetzes. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil die Überwachungsmaßnahmen damit begründet wurden, dass die Grundrechtsträger in einer Organisation tätig waren, in der Deutschland Mitglied ist.

Die Steuerungen von Staats- oder Regierungschefs aus EU- und NATO-Ländern waren schwere Verstöße gegen Sinn und Wortlaut der EU- und NATO-Verträge, die auf Vertrauen und Solidarität der Partner aufgebaut sind und dies beides immer wieder beschwören.

Es reicht nicht, die Geeignetheit festzustellen, aber die Erforderlichkeit in Frage zu stellen und jedenfalls die Verhältnismäßigkeit zu verneinen. Diese Steuerung ist mit der Äußerung der Bundeskanzlerin „Das geht gar nicht“ nicht zu vereinbaren und widerspricht ihr total. Das ging doch bei einem Staats- oder Regierungschef noch mehrere Monate nach dieser Aussage.

Die Maßnahmen gegen ein Gericht verletzen die Vereinbarungen, die auch von Deutschland geteilt werden.

Die bedauerliche Nichtunterrichtung des PKGr ist ein gravierender Verstoß gegen das PKGrG und muss Konsequenzen haben.

11. Anlagen

11.1 Öffentliche Erklärung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach § 10 Absatz 2 vom 16. Dezember 2015

Berlin, den 16. Dezember 2015

Öffentliche Erklärung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zum vorläufigen Ergebnis aus der Untersuchung der „BND-eigenen Fernmeldeaufklärung“.

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat seit Mitte Oktober die BND-eigene Fernmeldeaufklärung untersucht und hierzu eine eigene Task Force eingesetzt und Berichterstatter benannt. Ein vorläufiger Bericht wurde heute vorgelegt. Im Zentrum der Untersuchung stehen rund 3.300 Ziele, die der BND aus seiner Fernmeldeaufklärung herausgenommen und gesperrt hat, weil sie Bezüge zu EU- oder NATO-Staaten aufweisen, also Ziele in EU/NATO-Staaten bzw. Einrichtungen von EU/NATO-Staaten betreffen.

Das Parlamentarische Kontrollgremium kommt zu folgendem Ergebnis:

1. Der BND hat im Sommer 2013 begonnen, kritische Ziele aus der Steuerung seiner eigenen Fernmeldeaufklärung herauszunehmen und zu sperren.
2. Die Steuerung eines Drittels der Ziele, insbesondere Ziele mit einem Bezug zu Krisenländern oder Gefahrenbereichen in EU/NATO-Staaten erfolgte mit großer Wahrscheinlichkeit rechts- und auftragskonform, weil deren Aufklärung zu den spezifischen Aufgaben des BND gehört.
3. Eine weitere Gruppe von sensiblen Zielen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich kann nicht pauschal beurteilt werden. Hier ist es vorstellbar, dass eine rechts- und auftragskonforme Begründung vorliegt.
4. Daneben hat der BND aber auch eine Vielzahl von Zielen aufgeklärt, die nicht auftragskonform und rechtlich unzulässig sind. Dazu gehören unter anderem ausländische Regierungseinrichtungen, EU-Institutionen oder Nicht-Regierungs-Organisationen. Eine sorgfältige Abwägung des nachrichtendienstlichen Mehrwerts gegenüber der politischen Sensibilität der Ziele war hier nicht erkennbar.
5. Die Steuerung politisch bzw. rechtlich sensibler Teilnehmer erfolgte teilweise über Jahre, ohne dass sich daraus nachrichtendienstlich relevante Meldungen ergeben haben.
6. Der BND hat im Rahmen der strategischen Auslandsaufklärung in einzelnen Fällen auch deutsche Staatsbürger erfasst. Der BND begründet dies mit der sogenannten „Funktionsträgertheorie“, welche den Schutz aus Artikel 10 Grundgesetz für deutsche Staatsangehörige versagt, wenn sie eine Funktion in ausländischen Institutionen, Firmen, Organisationen wahrnehmen. Das Gremium weist darauf hin, dass es allerdings zur „Funktionsträgertheorie“ keine Rechtsprechung und keine juristisch fundierte Literatur gibt.
7. Der BND-Präsident hat Ende Oktober 2013 den damaligen Chef des Bundeskanzleramts darüber informiert, dass der BND bei seiner eigenen Fernmeldeaufklärung auch Ziele mit Bezug zu EU- und NATO-Staaten erfasst hat. Danach hat der damalige Chef des Bundeskanzleramtes auf Vorschlag des BND-Präsidenten entschieden, diese Praxis unverzüglich einzustellen. Wenige Tage zuvor hatte die Bundeskanzlerin sich medienöffentlich gegen eine nachrichtendienstliche Aufklärung von Partnern ausgesprochen.
8. Das Parlamentarische Kontrollgremium wurde erst im Jahr 2015, also viel zu spät und zunächst nur rudimentär von der Bundesregierung über den Vorgang informiert, obwohl es sich zweifelsohne um einen „Vorgang von besonderer Bedeutung“ nach § 4 Absatz 1 PKGr-Gesetz handelt. Auch bei den Erörterungen im Zusammenhang mit den „Snowden-Veröffentlichungen“ in den Jahren 2013 und 2014 haben weder die Bundesregierung noch der BND in den Sitzungen des Gremiums über möglicherweise problematische BND-eigene Steuerungen berichtet.
9. Die rechtlichen Regelungen für die Aufgabe der strategischen Fernmeldeaufklärung des BND im Ausland (§§ 1, 2 BNDG) eröffnen eine weite und kaum voraussetzungsgebundene Handlungsgrundlage zum Einsatz dieses nachrichtendienstlichen Mittels. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

10. Der BND hat die komplexe Aufgabe der Fernmeldeaufklärung in einer über die Jahre entstandenen Praxis ohne spezifische Dienstvorschriften zur rechtssicheren Handhabung bearbeitet. Eine der Komplexität entsprechende Dienstaufsicht und ein rechtliches und qualitätssicherndes Controllingssystem sind nicht erkennbar geworden.

Das Parlamentarische Kontrollgremium empfiehlt:

1. Die rechtlichen Grundlagen des BND-Gesetzes müssen für den Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung geschärft werden. Ein engerer, voraussetzungsgebundener Gesetzeswortlaut sollte – zusätzlich zu den allgemein geltenden Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – den sehr weiten Anwendungsbereich einschränken.
2. Zukünftig muss sichergestellt sein, dass der Schutz sensibler Ziele (wie Regierungseinrichtungen von EU/NATO-Staaten, internationale Organisationen, Wirtschaftsunternehmen) sowie der Schutz von EU-Bürgern und EU-Einrichtungen bei der nachrichtendienstlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet wird.
3. Für einzelne, besonders sensible Steuerungen bedarf es einer Anordnung durch die Leitung des BND und eines Genehmigungsvorbehalts durch das Bundeskanzleramt.
4. Die Fachaufsicht über die Aufgabenwahrnehmung des BND im Bundeskanzleramt muss gestärkt werden.
5. Der BND sollte zur rechtssicheren und vereinheitlichten Handhabung der strategischen Fernmeldeaufklärung Dienstvorschriften entwickeln, welche die Bedingungen für die Auswahl von Zielen, den Prozessablauf zwischen der Auswertung und der Aufklärung, die Entscheidungsebenen und internen qualitätssichernden Kontrollstrukturen definieren.
6. Zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen sollen Bundeskanzleramt und BND dem Parlamentarischen Kontrollgremium in regelmäßigen Abständen berichten.
7. Die Untersuchung der Task Force zeigt, dass parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste mit den richtigen Instrumenten effektiv betrieben werden kann und in naher Zukunft weiter reformiert werden muss.

11.2 Pressemitteilung des Bundeskanzleramtes vom 16. Dezember 2015

Mittwoch, 16. Dezember 2015

Pressemitteilung: 469

Ausgabejahr 2015

Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

Der Sprecher der Bundesregierung, Steffen Seibert, teilt mit:

Die Bundesregierung begrüßt die Untersuchung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu den vom Bundesnachrichtendienst bei der Strategischen Fernmeldeaufklärung eingesetzten eigenen Selektoren. Das Bundeskanzleramt hatte das Parlamentarische Kontrollgremium eigeninitiativ unterrichtet und die eingesetzte Task Force von ihrer Einsetzung an unterstützt.

Im März 2015 hat das Bundeskanzleramt im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht technische und organisatorische Defizite beim Bundesnachrichtendienst identifiziert und Weisung erteilt, diese unverzüglich abzustellen.

Vor dem Hintergrund der sowohl vom Bundeskanzleramt als auch von der parlamentarischen Kontrolle festgestellten Defizite haben Bundeskanzleramt und Bundesnachrichtendienst umfassende Schritte zur Reform der Strategischen Fernmeldeaufklärung veranlasst.

Ziel der Reform ist es, klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Abteilung für Technische Aufklärung zu schaffen. Darüber hinaus muss künftig die Leitung des Bundesnachrichtendienstes politisch besonders bedeutsame Selektoren genehmigen.

Die Organisationsstruktur der Abteilung für Technische Aufklärung wird untersucht und bewertet. Ziel ist eine jederzeitige Kontrolle der Steuerung der Selektoren.

Die Fach- und Dienstaufsicht des Bundeskanzleramtes wird durch weitere detaillierte Berichtspflichten des Bundesnachrichtendienstes – unabhängig vom Vorliegen besonderer Ereignisse – gestärkt. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für eine zeitnahe Schaffung klarstellender gesetzlicher Regelungen für die Strategische Fernmeldeaufklärung ein.

Schließlich gibt es aber auch im Zusammenhang mit der Frage der eigenen Selektoren keine Hinweise auf eine massenhafte Ausspähung deutscher und europäischer Staatsbürger.

Berlin, den 7. Juli 2016

Clemens Binniger

Vorsitzender