

BND-Gesetzentwurf: Schwachstellen und Verbesserungsvorschläge

Die Reform will die Kommunikationsüberwachung des BND auf den Boden der Rechtsstaatlichkeit holen und gravierende Führungs- und Kontrolldefizite adressieren. Die Entwürfe stellen die Auslandsüberwachung auf eine klarere Grundlage und flankieren sie mit Mindeststandards wie z.B. dem Genehmigungsverfahren oder Speicher- und Löschfristen für die erfassten Daten. Mit den Vorgaben zur SIGINT-Kooperation mit ausländischen Sicherheitsbehörden und der strategischen Fernmeldeaufklärung vom Ausland aus werden erstmals internationale Dimensionen der Nachrichtendienstführung und der Kontrolle im deutschen Nachrichtendienstrecht berücksichtigt. Das ist zu begrüßen.

Allerdings sind wichtige Korrekturen vonnöten, um rechtsstaatliche Defizite abzustellen und Rechenschaftslücken zu schließen. Andernfalls bliebe das Ausspähen zu spärlich beschränkt, der Grundrechtsschutz zu unvollkommen und die Kontrolle zu bruchstückhaft. Dieses Dokument zeigt Wege auf, wie sich verfassungsrechtliche Bedenken abwenden lassen und die angestrebte Vorbildfunktion besser erreicht werden kann.

Kritik: Die Diskriminierung von Grundrechtsträgern wurde nicht behoben.

Ursprünglich sollten EU-Bürger durch die BND-Reform einen ähnlichen Schutz vor Überwachung erhalten wie deutsche Grundrechtsträger. Das Ziel ist deutlich verfehlt worden. Ausgewiesene Rechtsexperten hatten unisono gefordert, die Schutzfunktion des Art. 10 GG auf alle natürlichen Personen auszuweiten und erst bei der juristischen Kontrolle und ihren Rechtsfolgen Unterscheidungen zu treffen. Stattdessen macht der BNDGE ein kompliziertes Vierklassensystem auf, dem das Diskriminierungsverbot entgegensteht.

Vorschläge:

- Wenn nun nicht die G10-Kommission mit der juristischen Kontrolle der Auslandsaufklärung betreut werden soll und Art. 10 GG nicht explizit die Grundlage der "Zulässigkeitsprüfung" des unabhängigen Gremiums ist, so sollten zumindest die **Benachrichtigungspflichten** des neuen Gremiums ins Gesetz mit aufgenommen werden.
- Auch wäre es ratsam, wenn ein **Bürgerrechtsvertreter** die Interessen der Betroffenen im Genehmigungsverfahren vertreten würde.

Kritik: Der Vierklassen-Datenschutz ist technisch kaum machbar und schwer zu prüfen.

Bei der Erfassung und Verarbeitung von Inhaltsdaten wird in der Praxis schwerlich zwischen deutschen Grundrechtsträgern, EU-Mitgliedstaaten und -Behörden, EU-

Bürgern und dem Rest der Welt unterschieden werden können. Ob dem BND die saubere Trennung gelingt, wird auch kaum zu kontrollieren sein. Insbesondere nicht von einem unabhängigen Gremium, dass seltener zusammenkommen soll als die G-10 Kommission, dafür aber ein bedeutend größeres Handlungsspektrum juristisch kontrollieren soll. Von daher ist es jetzt entscheidend, die juristische Kontrolle **deutlich zu professionalisieren**.

Vorschläge:

- Ähnlich wie in Norwegen oder den Niederlanden sollte das unabhängige Gremium eine unmittelbare **Echtzeit-Einsicht in die IT-Systeme der Überwachungsprogramme** der technischen Aufklärung bekommen.
- Das Kanzleramt sollte dem unabhängigen Gremium **frühzeitig** - keinesfalls erst am Tag der Beratungen - **die Anordnungen übermitteln**. Das sollte im Gesetz festgeschrieben werden.
- Das Unabhängige Gremium soll die juristische Kontrolle für das Kerngeschäft des BND betreiben. Es hat dem PKGr alle sechs Monate zu berichten. Noch **fehlen aber jedwede Angaben zum Inhalt und zur Transparenz dieser Berichte**. Hier sollte das Gesetz präzisere Vorgaben machen.
- Entscheidungen von besonderer verfassungsrechtlicher Tragweite und solche, die sich erstmalig auf den Einsatz neuartiger Technologien beziehen, sollten - ähnlich wie beim Foreign Intelligence Surveillance Court der USA - **protokolliert und der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich gemacht** werden.

Kritik: Unzureichende Begrenzung der Auslandsaufklärung schadet der Effizienz des BND

a) Anders als in § 10 IV des Art.10-Gesetz **fehlen** im BNDGE zudem **jedwede Vorgaben**, welcher **Anteil** der in den "Telekommunikationsnetzen" zur Verfügung stehenden Daten erhoben werden darf. Zwar macht eine Begrenzung beim Erfassen von paketvermittelten Daten auch wenig Sinn, aber so fehlt dem BNDGE gänzlich ein Korrektiv.

b) Obwohl **Verkehrsdaten** ein sehr detailliertes Personenprofil ermöglichen, macht der BNDGE auch **keine Vorgaben** in Bezug auf deren Erhebung.

c) Es ist zu begrüßen, dass der BNDGE Vorgaben für die Verwendung der **im Ausland gewonnen Inhaltsdaten** macht. Leider wird deren **Erhebung** nicht reguliert. Die Gefahr, dass Nachrichtendienste einen **"Ringtausch"** betreiben, ist somit nicht ausreichend gebannt.

d) Neben dem nicht regulierten "Beifang" erlaubt der BNDGE auch das "gezielte Erfassen" von Daten der EU-Kommission, wenn so Informationen über Drittstaaten (wie z.B. der Schweiz) gesammelt werden können, die von "besonderer Relevanz für die Sicherheit der BRD" sind. Neben der Frage, warum das heimliche Ausspähen von EU-Behörden in diesen Fällen zielführender ist als die offene Kooperation, zeigt dieses Beispiel (von denen es viele gibt), dass die Kommunikationsüberwachung im BNDGE zu spärlich beschränkt wird. Derart unpräzisen Definitionen steht zudem das Gebot der **Normenbestimmtheit** entgegen.

Vorschlag:

Wie bisher sollen alle zur Verfügung stehenden Daten **ohne Mengengrenzung** erhoben werden. Das sollte auch aus Effizienzgründen kritisch hinterfragt werden. Bei der gegenwärtigen Sicherheitslage darf der BND sich nicht im Datensumpf verzetteln sondern muss im Grundrauschen seiner gewaltigen Datenerfassung entscheidende Informationen in Bezug auf die Abwehr von eindeutigen Gefahren identifizieren können. Dafür

- ist die Auslandsaufklärung **weiter zu begrenzen** und
- in Bezug auf ihre nachrichtendienstliche Wirksamkeit **regelmäßig zu evaluieren**.

Kritik: Fragmentierung und Auslagerung der Kontrollgremien schadet der Effizienz.

Mit der Novellierung des PKGr-Gesetzes und der Schaffung des unabhängigen Gremiums wird sowohl die parlamentarische als auch die juristische Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland aufgestockt. Das ist dringend geboten und zu begrüßen. Zukünftig werden vier Kontrollgremien (PKGr, Vertrauensgremium, G 10-Kommission, unabhängiges Gremium) die Nachrichtendienstkontrolle gewährleisten. Nicht verständlich ist, warum das unabhängige Gremium eine Geschäftsstelle in Karlsruhe bekommt und nicht auf die bestehenden Strukturen des PD-5 Sekretariats der Bundestagsverwaltung zurückgegriffen werden soll.

Vorschlag:

- **Die Mitglieder des unabhängigen Gremiums sollten** nicht von der Bundesregierung sondern **vom Bundestag berufen werden**.
- **Die G-10 Kommission** und das unabhängige Gremium sollten viel enger miteinander **verknüpft werden und sich die Geschäftsstelle teilen**.