



Bundeskanzleramt

*Fragen und Antworten
zur BNDG-Novelle*

1. Was ist der Anlass für die Novellierung des BND-Gesetzes?

Der Anlass für die Novellierung ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 19. Mai 2020, das erstmalig die Geltung bestimmter Grundrechte in der konkreten Konstellation der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst (BND) auch für Ausländer im Ausland festgestellt hat. Um nach Ablauf der vom BVerfG gesetzten Frist 31. Dezember 2021 verfassungskonform weiterarbeiten zu können, muss die Technische Aufklärung durch den BND entsprechend der Vorgaben des BVerfG neu geregelt werden. Außerdem mussten die Forderungen aus den Beschlüssen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom Dezember 2017 im Bereich der Verkehrsdatenanalysen umgesetzt werden.

2. Was ist der zentrale Inhalt des Gesetzesentwurfs?

Mit dem Gesetzesentwurf wird die rechtliche Grundlage für die gesamte Technische Aufklärung des BND grundrechtskonform entlang der neuen Vorgaben des BVerfG ausgerichtet. Zentraler Bestandteil ist dabei die Schaffung eines neuen Kontrollorgans, des Unabhängigen Kontrollrates. Dieser Unabhängige Kontrollrat soll zukünftig als oberste Bundesbehörde Einblick in alle Vorgänge der Technischen Aufklärung des BND erhalten. Das schließt insbesondere auch die sogenannten Suchbegriffe ebenso wie die Informationen von ausländischen Partnern mit ein.

3. Was hat es mit dem Unabhängigen Kontrollrat auf sich?

Der BND muss zukünftig in den vom BVerfG geforderten Fällen vor der entsprechenden Maßnahme deren Rechtmäßigkeit überprüfen lassen. Nur wenn die Rechtmäßigkeit vom Unabhängigen Kontrollrat bestätigt wurde, kann der BND aktiv werden. Dies gilt zum Beispiel für die Datenerhebung aus Vertraulichkeitsbeziehungen, wie zum Beispiel der Arbeit von Journalistinnen und Journalisten. Über seinen administrativen Behördenteil kann der Unabhängige Kontrollrat zudem alle Aspekte der Technischen Aufklärung, die nicht ohnehin dem gerichtsähnlichen Kontrollorgan vorgelegt werden müssen, jederzeit umfassend kontrollieren. Bei möglichen Meinungsverschiedenheiten mit dem BND oder auch dem Bundeskanzleramt liegt die Letztentscheidung bei dem

gerichtsähnlichen Kontrollorgan des neuen Unabhängigen Kontrollrates. Dies gilt ausdrücklich auch für alle Suchbegriffe, die vom BND genutzt werden.

4. Welche Aufgaben hat das administrative Kontrollorgan innerhalb des Unabhängigen Kontrollrates?

Das administrative Kontrollorgan des Unabhängigen Kontrollrates unterstützt das gerichtsähnliche Kontrollorgan des Unabhängigen Kontrollrates in allen Belangen. Dies gilt insbesondere für die technische Expertise in Vorbereitung der Entscheidungen der gerichtsähnlichen Spruchkörper. Darüber hinaus können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der administrativen Kontrolle aber jederzeit die Rechtmäßigkeit aller Vorgänge der Technischen Aufklärung des BND überprüfen. Sie können dazu insbesondere auf alle Informationen und Systeme des BND zugreifen und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BND befragen. Da das gerichtsähnliche Kontrollorgan und das administrative Kontrollorgan gemeinsam die neue Kontrollbehörde Unabhängige Kontrollrat bilden, kann die Kontrolle umfassend und aus einer Hand erfolgen. Innerhalb dieser neuen Kontrollbehörde können alle Informationen unmittelbar ausgetauscht und bewertet werden. Dadurch wird eine umfassende und effektive Kontrolle ermöglicht.

5. Warum werden nicht auch Medienvertreter oder Rechtsanwälte in den Unabhängigen Kontrollrat integriert?

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 19. Mai 2020 detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung der Kontrolle gemacht, die der Gesetzentwurf umsetzt. Insbesondere nimmt der neue Unabhängige Kontrollrat auch die Funktion einer gerichtsähnlichen Kontrolle wahr. Es handelt sich insofern um eine Weiterentwicklung des bisherigen Unabhängigen Gremiums, das sich auch aus Richterinnen und Richtern des Bundesgerichtshofs sowie Bundesanwältinnen und Bundesanwälten zusammensetzt. Dies wurde vom BVerfG nicht kritisiert. Ganz im Gegenteil wird die Arbeit dieses Kontrollgremiums allgemein sehr gelobt. Deswegen soll dieser Weg auch für den neuen Unabhängigen Kontrollrat fortgesetzt werden.

6. Darf der BND damit jeden Ausländer im Ausland überwachen?

Nein. Die Erhebung der Daten von Ausländern im Ausland erfolgte auch zuvor bereits nur unter strengen rechtlichen Vorgaben. Diese werden nun weiter konkretisiert. Dabei wird auch immer nur ein sehr kleiner Teil der internationalen Kommunikation erfasst. Eine flächendeckende und lückenlose Aufklärung von Personen erfolgt im Rahmen der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung nicht.

7. Muss ich als Deutscher befürchten, dass der BND mich zukünftig durch die strategische Ausland-Fernmeldeaufklärung überwacht?

Nein. Eine Überwachung der Kommunikation deutscher Staatsangehöriger, inländischer juristischer Personen oder sich im Bundesgebiet aufhaltender Personen im Rahmen der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung ist nach dem BND-Gesetz auch heute schon unzulässig. Die Telekommunikation dieser Personen darf allenfalls nach den strengeren Voraussetzungen der jeweiligen Fachgesetze von den deutschen Nachrichtendiensten erhoben werden. Der BND trägt deswegen durch den Einsatz entsprechender Filtersysteme dafür Sorge, dass Datenerhebung zu diesen besonders geschützten Personen verhindert wird. Diese technische Filterung wird auch ausdrücklich im Gesetzentwurf geregelt. Ihre Funktionalität wird zudem durch den Unabhängigen Kontrollrat überprüft.

8. Gegen das BND-Gesetz in seiner letzten Fassung hatten vor allem Journalistinnen und Journalisten vor dem BVerfG geklagt. Gilt für diese Berufs- und Personengruppen nun ein besonderer Schutz?

Ja, bestimmte Berufs- und Personengruppen unterfallen zukünftig einem besonderen Schutz. Der Entwurf für ein novelliertes BND-Gesetz enthält Regelungen zum Schutz besonderer Vertraulichkeitsbeziehungen von Journalistinnen und Journalisten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie Geistlichen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger. Damit wird dem verfassungsrechtlich gebotenen hohen Maß an Vertraulichkeit, welches die Kommunikation dieser Berufs- und Personengruppe in der Ausübung ihrer verfassungsrechtlich besonders geschützten Tätigkeit aufweist, Rechnung getragen werden. Der Gesetzesentwurf ist sogar noch deutlich strikter als vom BVerfG gefordert. Zukünftig können

diese besonders geschützten Personen grundsätzlich nur noch von Aufklärungsmaßnahmen des BND betroffen sein, wenn sie selbst Täter oder Teilnehmer bestimmter besonders schwerer Straftaten sind oder dies zur Verhinderung von Gefahren für besonders gewichtige Rechtsgüter unerlässlich ist.

9. Wer entscheidet darüber, wann schutzbedürftige Vertraulichkeitsbeziehungen vorliegen?

Der Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen ist ein zentraler Punkt im vorliegenden Gesetzentwurf. Das betrifft Journalistinnen und Journalisten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder Geistliche. Der Gesetzgeber muss aber mit dem Umstand umgehen, dass es hierzu keine weltweit einheitlichen Berufsbezeichnungen gibt. Neben dem freien und investigativen Journalisten oder dem freiheitlichen Blogger, deren Schutz uns allen wichtig ist, existieren in immer stärkerem Maße auch staatliche Propaganda aus Trollfabriken oder extremistische Berichterstattung von Terrorgruppen. Der Gesetzentwurf schafft hier eine sinnvolle Abgrenzung. Auch diese Fragen unterliegen dabei der umfassenden Kontrolle durch den Unabhängigen Kontrollrat.

10. Warum ist die strategische Ausland-Fermeldeaufklärung so wichtig?

Zentrale Aufgabe des BND ist die Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- oder sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Diese Aufgabe erfüllt der BND durch die Nutzung unterschiedlicher Erkenntnisquellen. Dabei spielt die Technische Aufklärung eine bedeutende Rolle. Ob Satelliten- oder leitungsgebundene Kommunikation, E-Mails oder Voice-Over-IP, die Formen elektronischer Kommunikation sind vielfältig und stetigen Veränderungen unterworfen. Bei der Erfassung der verschiedenen Arten der Kommunikation sogenannter auftragsrelevanter Personen (wie zum Beispiel ausländische Terroristen oder Waffenhändler im Ausland) erfassen zu können, ist die strategische Ausland-Fermeldeaufklärung aus dem Handlungsspektrum nachrichtendienstlicher Arbeit nicht wegzudenken. Sie weist ein besonders hohes Maß an Aktualität und Authentizität im Rahmen der Informationsgewinnung auf. Die strategische Ausland-Fermeldeaufklärung ist für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages des BND und die Qualität seiner Arbeit daher essentiell. Dies wurde so auch vom BVerfG ausdrücklich bestätigt.

11. Darf der BND die gesamte internationale Kommunikation aufklären?

Eine flächendeckende und lückenlose Aufklärung von Personen erfolgt im Rahmen der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung nicht. Der BND darf eine auf eine konkrete Person zielende umfassende Aufklärung nur im Einzelfall und unter strengen rechtlichen Vorgaben vornehmen. In diesem Fall ist zudem eine vorherige Prüfung durch den Unabhängigen Kontrollrat erforderlich. Mit der Angabe von 30 Prozent als Rahmengröße für das Volumen der aufklärbaren Kommunikation wird festgeschrieben, dass der BND nur einen geringen Teil der weltweiten Kommunikation überhaupt in die Aufklärung einbeziehen darf. Der konkrete Anteil wird in der Realität sogar deutlich niedriger sein.

12. Was macht der BND mit den aus der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung erhobenen Daten?

Der BND nutzt die aus der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung erhobenen Daten einerseits für die politische Unterrichtung der Bundesregierung. Er informiert politische Bedarfsträger über relevante Sachverhalte und hilft ihnen, Entscheidungen auf einer validen Informationsbasis zu treffen. Andererseits nutzt der BND die Daten für die Früherkennung aus dem Ausland drohender Gefahren von internationaler Bedeutung. Beides trägt wesentlich dazu bei, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland zu schützen und die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu gewährleisten.

13. Inwieweit wird die so häufig als besonders wichtig betonte Zusammenarbeit des BND mit anderen Nachrichtendiensten in dem Gesetz geregelt?

Für den BND sind Kooperationen mit seinen internationalen Partnern von besonderer Wichtigkeit. Nur dadurch ist es dem BND möglich, bestimmte Themenfelder aufzuklären. Das BVerfG hat in seinem Urteil die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit des BND bekräftigt und spezifische Vorgaben gemacht, nach denen sich die zukünftige Zusammenarbeit im Bereich der Ausland-Fernmeldeaufklärung zu richten hat. Diese Vorgaben sind im Gesetzesentwurf umgesetzt worden. Darüber hinaus kann auch die internationale Zusammenarbeit durch den neuen Unabhängigen Kontrollrat überprüft werden.

14. Nach zwei Entscheidungen des BVerwG soll das Gesetz auch eine Rechtsgrundlage für den BND für ein sog. Verkehrsdatenanalyzesystem beinhalten. Was hat es damit auf sich?

Das BVerwG hatte entschieden, dass es für ein Verkehrsdatenanalyzesystem des BND, in dem Verbindungsdaten, die bei der Kommunikation zwischen dem Ausland mit Deutschen sowie mit Ausländern, die sich in Deutschland aufhalten, anfallen, anonymisiert gespeichert werden, einer speziellen Rechtsgrundlage bedarf. Diese ist nun Bestandteil des Gesetzentwurfs und ermöglicht dem BND zukünftig eine rechtssichere anonymisierte Speicherung dieser Daten, die vor allem relevant sind, um Deutschlandbezüge ausländischer Terroristen zu erkennen.

15. Warum braucht der BND eine Befugnis für sog. Cyber-Network-Exploitation-Maßnahmen?

Im Gleichlauf zum technologischen Fortschritt steigen auch die Möglichkeiten von Verschlüsselungstechniken von Kommunikation und Daten. Hochkomplexe Verschlüsselungstechniken erschweren die Zugriffsmöglichkeiten des BND erheblich, die er benötigt, um seinem gesetzlich zugewiesenen Auftrag vollumfänglich nachkommen zu können und Zugriff auf auftragsrelevante Informationen zu erhalten. Ein Aufklärungsfeld, das sich besonders durch die Nutzung von Verschlüsselungstechnologien auszeichnet, ist zum Beispiel der Phänomenbereich des internationalen Terrorismus. Gerade Terroristen nutzen bewusst solche Medien, von denen bekannt ist, dass ihre Verschlüsselung nicht lösbar ist. Um gleichwohl Informationen aus diesem Phänomenbereich gewinnen zu können, ist eine Rechtsgrundlage für solche Eingriffe in informationstechnische Systeme, die dem BND im Ausland einen Zugriff auf unverschlüsselte Kommunikation und Daten von Ausländern ermöglicht, für die Arbeit des BND unerlässlich.

16. Welche Grenzen sind dem BND bei einer solchen Maßnahme gesetzt?

Der Eingriff in ein informationstechnisches System eines Ausländers im Ausland ist ein besonders intensiver Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen. Um den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, ist eine solche

Maßnahme nur unter hohen rechtlichen Hürden zulässig. Die neue Rechtsgrundlage setzt klare und bestimmte Schranken, unter welchen dem BND ausnahmsweise ein solcher Zugriff gestattet ist. Die Befugnis beschränkt sich auf mögliche Verursacher bestimmter, erheblicher Gefahren bzw. solche Personen, die für den Verursacher bestimmte oder von ihm herrührende Informationen entgegennehmen oder weitergeben oder deren informationstechnisches System der Verursacher benutzt. Vor allem aber dürfen diese Maßnahmen nur nach vorheriger Genehmigung durch den neuen Unabhängigen Kontrollrat durchgeführt werden.

17. Wo finde ich mehr Informationen über die Fernmeldeaufklärung des BND?

Die Bedeutung und die Funktionsweise der strategischen Fernmeldeaufklärung werden in diesem Kurzfilm anschaulich erläutert:

https://www.youtube.com/watch?v=ich_x_8x-C4&feature=youtu.be

Weitere Infos zur technischen Aufklärung des BND finden sich außerdem auf der Website des BND:

https://www.bnd.bund.de/DE/Die_Arbeit/Informationsgewinnung/informationsgewinnung_node.html