

Sven Lüders

Gesetzlich enthemmter Geheimdienst

Anmerkungen zur parlamentarischen Debatte um das BND-Reformgesetz

Vor der Sommerpause legte die Bundesregierung auch den Gesetzentwurf zur Reform des BND-Gesetzes (BNDG-E) vor, mit der die sogenannte Ausland-Ausland-Überwachung des Bundesnachrichtendienstes erstmals gesetzlich geregelt werden soll (BT-Drs. 18/9041 v. 5.7.2016). Der Entwurf bezieht sich in der Begründung seines Anliegens auf Ergebnisse der Sachverständigenanhörung im noch laufenden Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur NSA-Spähaffäre – ohne dies explizit auszusprechen. Inwiefern mit dem Entwurf jedoch wirkliche Konsequenzen aus den Verwicklungen des BND in die Überwachungsvorgänge der NSA gezogen oder dessen Handeln nur nachträglich legitimiert wurde, kommentiert der folgende Beitrag von Sven Lüders, der sich die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses im Deutschen Bundestag daraufhin angeschaut hat.

In der Sachverständigenanhörung¹, die der Deutsche Bundestag am 26. September 2016 zu den beiden Gesetzentwürfen über die Reform des BND-Gesetzes und der Kontrolle der Nachrichtendienste veranstaltete, zeigte sich wieder einmal, dass Regeln der Höflichkeit in der Politik manchmal in ihr Gegenteil umschlagen. Nahezu alle geladenen Sachverständigen begannen ihr Statement mit einem Lob an den Gesetzgeber, der sich der Aufgabe der gesetzlichen Regulierung eines juristisch bisher unsichtbaren Bereichs (Bäcker) angenommen habe. Das ist in der Tat das Verdienst dieser Reform. Mit ihr wird eine wichtige Lücke in der Gesetzgebung geschlossen. Bisher war mit der sogenannten strategischen Fernmeldeaufklärung (§ 5 G 10-Gesetz) nur jene Kommunikationsüberwachung geregelt, die grenzübergreifend stattfindet und immer einen Anfangs- oder Endpunkt bei einem Deutschen bzw. in Deutschland hat. Jetzt wird erstmals auch die Überwachung der Kommunikation zwischen Ausländern (ohne deutsche Beteiligte) geregelt – die vom BND schon seit Jahren praktiziert wird. Wobei „Regelung“ hier schon fast zu hoch gestochen ist:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der BND die reine Auslandsüberwachung in einem viel breiteren Rahmen anwenden darf, als die bisherige strategische Fernmeldeaufklärung nach dem G 10-Gesetz stattfand. So wird nicht mehr verlangt, dass sich die Überwachung auf jene in § 5 G 10 beschriebenen Gefahrenbereiche bezieht (die ohnehin schon sehr weit gefasst waren). Die Auslandsüberwachung soll nun zulässig sein, um beliebige Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit Deutschlands zu er-

kennen, um die Handlungsfähigkeit der Republik zu wahren oder sonstige Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung über Vorgänge zu gewinnen, die dem politischen Auftragsprofil des BND entsprechen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1-3 BNDG-E). Das ist so weit gefasst, dass der Sachverständige Bäcker in der Anhörung des Bundestags sogar erklärte, wie er die Überwachung ausländischer Fußballspieler darunter subsumieren könnte. Oder anders gesagt: Es entspricht weitgehend der gesetzlichen Aufgabenbestimmung des BND in § 1 Abs. 2 BNDG und ist kurioserweise weiter gefasst als die Generalbefugnis zur Datenerhebung in § 2 Abs. 1 BNDG (die eine einschränkende Subsidiaritätsklausel vorsieht, welche bei der Auslandsüberwachung fehlt). Kurz und gut: Der Geheimdienst dürfte nach dieser Regelung die heimliche Kommunikationsüberwachung für alles einsetzen, wofür er überhaupt zuständig ist. Das nennt man einen Freifahrtschein.

Doch damit nicht genug, die Hürden wurden weiter gesenkt: Für die Auslandsüberwachung wurden Umfang und zulässige Speicherfristen für die zu erfassenden Daten großzügig erweitert. Verkehrsdaten (Metadaten) darf der BND komplett aufzeichnen und für sechs Monate speichern; bei den Inhaltsdaten dürfen die mit Suchbegriffen gefilterten Treffer gespeichert werden, wofür keine speziellen Löschrufen vorgesehen sind – vermutlich gelten also 10 Jahre. Wie „gewissenhaft“ der BND mit Suchbegriffen (Selektoren) in der Vergangenheit umging, wurde in den letzten Monaten mehrfach belegt: da wurden NSA-Begriffe eingesetzt, die der BND nicht lesen konnte, mit denen aber deutsche bzw. europäische Institutionen und Firmen ausgespäht wurden ... Die gesetzgeberische Lehre aus dieser Geschichte: Die bisher vorgeschriebene Pflicht zur Genehmigung der Suchbegriffe durch die G 10-Kommission entfällt; der BND darf die Suchbegriffe künftig (bis auf wenige Ausnahmen, wenn diese sich auf EU-Bürger/Institutionen beziehen) selbst festlegen und muss sie nicht genehmigen lassen.

Und damit immer noch nicht genug: Während sich die bisherigen Anordnungen nach dem G 10-Gesetz auf einzelne Leitungen bzw. Übertragungswege bezogen, benennen die neuen Anordnungen nach dem BNDG nun komplette Kommunikationsnetze (z.B. Vodafone Deutschland), für die die Überwachungsmaßnahme zulässig ist. Obendrein wurde auch die bisherige Beschränkung auf maximal 20 Prozent der Übertragungskapazität aufgegeben – jetzt soll der BND alles mitschneiden dürfen. Alle Warnungen, dass der deutsche Auslandsgeheimdienst von seinen Kompetenzen her damit ein gutes Stück gegenüber der NSA aufholt, wurden mit Verweis auf die geringen Ressourcen des BND abgetan. Wenn sich der Grundrechtsschutz vor geheimdienstlichen Überwachungsmaßnahmen jedoch auf die jährlich zu entscheidenden Etatmittel beschränkt, kann man von einer grundrechtssichernden Funktion des Gesetzes nicht mehr sprechen. Die verfügbaren Mittel können sich schnell ändern, ebenso wie der technisch nötige Aufwand, der für das Abgreifen und Speichern der Daten nötig ist.

Und ein Letztes obendrauf: Weil diese ganzen Ausweitungen der gesetzlichen Befugnisse dem BND immer noch nicht ausreichend genug erschienen, bekommt er noch eine Erprobungsklausel spendiert (§ 12 BNDG-E), mit der er beliebige Netze in Deutschland bis zu sechs Monate lang überwachen kann, um dort seine Suchbegriffe zu testen und zu verfeinern bzw. die Netze daraufhin zu prüfen, ob sie für den BND

relevante Kommunikationsdaten enthalten. Wann und wo solche „Eignungsprüfungen“ stattfinden, darf der BND ganz allein entscheiden – die Provider sind entsprechend verpflichtet, die nötigen Zugänge zu gewährleisten. Aus der Sicht der Provider kann es leicht passieren, dass sich strategische Fernmeldeaufklärung, reine Auslandsaufklärung und Eignungsprüfung am gleichen Netzzugang einander ablösen. Für den BND ist das komfortabel: wenn die eine Maßnahme ausläuft oder nicht verlängert wird, wechselt man einfach das Zugangsregime – die Ausleitung der Daten (d.h. die Übergabe an den BND) erfolgt immer gleich. Dem willkürlichen Zugriff auf die Kommunikationsdaten sind damit Tür und Tor geöffnet.

Die Geschwindigkeit, mit der der BND-Gesetzentwurf bisherige Schranken für die geheimdienstliche Kommunikationsüberwachung niederwalzt, ist aus bürgerrechtlicher Sicht beängstigend. Der Entwurf liest sich wie eine Wunschliste des BND, Ansatzpunkte für eine rechtsstaatliche Eingrenzung der Maßnahmen fehlen völlig und der Ermessensspielraum der neuen „Genehmigungscommission“ geht gegen Null. Die im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss von einem BND-Mitarbeiter gebrauchte Charakterisierung von den „zum Abschluss freigegebenen Ausländern“ wurde in Paragraphen gegossen – mehr nicht. Der Sachverständige Eric Töpfer wies in der Anhörung des Bundestags darauf hin, dass der Entwurf aus menschenrechtlicher Sicht nicht einmal den Anforderungen an eine gesetzliche Regelung genügt: Nach dem Wortlaut des Gesetzes kann sich niemand darauf einstellen, wann und unter welchen Umständen seine/ihre Kommunikation vom BND überwacht werden könnte – außer vielleicht: immer und jederzeit. Umso verwirrender ist es dann, als der im Bundeskanzleramt zuständige Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche wenige Tage nach der Anhörung im Bundestag die BND-Reform als großen Zugewinn an Rechtssicherheit anpries. Wie sich jedoch schnell herausstellte, hatte er dabei allein die Beschäftigten des BND im Blick – ihre bisherige Arbeit in der Grauzone wird mit dem Gesetz natürlich legalisiert. Die Zeiten, in denen bei der Gesetzgebung auch an die Rechtssicherheit für Bürger gedacht wurde, seien sie In- oder Ausländer, scheinen vorbei zu sein.

Allein schon, dass die Reform im BND-Gesetz ansetzt und nicht im bereits existierenden „Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses“ (G 10), ist ein politisches Statement und ein verfassungsrechtlicher Affront gleichermaßen. Die Bundesregierung unterstreicht damit ihren Anspruch, dass das Fernmeldegeheimnis des Grundgesetzes nur für deutsche Staatsbürger bzw. jene Menschen gelte, die sich in Deutschland aufhalten – eine sehr gewagte Interpretation, wie ein Blick in Artikel 10 Abs. 1 Grundgesetz verrät. Dort steht schlicht: „Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.“ Von Deutschen steht dort nichts. Die von Regierungsseite vorgebrachte Behauptung, eine Anwendung des Artikel 10 außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes komme kolonialistischem Verhalten gleich („Am deutschen Grundrechtswesen solle die Welt genesen.“), ist absurd: Grundrechte sind keine Bringschuld für Menschen, sondern Schutzansprüche der Bürger und Grenzen für staatliches Handeln, in diesem Fall deutscher Behörden – egal wo das stattfindet. Eine Anwendung des Fernmeldegeheimnisses außerhalb Deutschlands hieße nur, dass das Überwachungsgebaren deutscher Geheimdienste gegenüber

Ausländern eingeschränkt würde – davon kann sich kaum jemand bevormundet fühlen.

Die Auffassung, dass man die Ausland-Ausland-Überwachung ohne Eingriff in das Fernmeldegeheimnis regeln könne, wurde in der Sachverständigenanhörung auch nicht explizit vertreten. Das meiste Wohlwollen brachte ihr noch Kurt Graulich entgegen, der von einer ungeklärten Frage sprach (und sich dabei auf das Bundesverfassungsgericht berief, das sich dazu noch nicht verhalten hat) und den Gesetzentwurf deshalb einen mutigen Schritt nannte. Selbst Heinrich-Amadeus Wolff, der den sicherheitspolitischen Zielen der Koalition nahe steht, ermahnte die Verfasser des Entwurfs, sie mögen doch bitte den Eingriff in Artikel 10 im Gesetzentwurf vermerken – ansonsten drohe das Gesetz allein schon wegen des sogenannten Zitiergebotes (Grundrechtseingriffe sollen im Gesetz klar benannt werden) in Karlsruhe zu scheitern. Allein mit einem solchen Zitat geriete der Entwurf in die nächste Zwickmühle: warum dann nämlich die Regelung nicht an das Artikel 10-Gesetz anschließt, ist sachlich nicht zu begründen, und die vom Grundgesetz vorgesehene Kontrolle der Überwachungsmaßnahmen durch die G 10-Kommission wäre dann unausweichlich. Die aber wollte das Bundeskanzleramt, das den Gesetzentwurf maßgeblich erarbeitet hat, dem Vernehmen nach um jeden Preis draußen halten – ein Blick in die Klageübersicht dieses Heftes verrät, warum.

Auch in einem weiteren Punkt gleicht die Regelung zur Ausland-Ausland-Überwachung einer Blankoerklärung: Aus dem Bericht des Sachverständigen Graulich zum Einsatz von NSA-Selektoren beim BND sowie dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss haben wir viel darüber erfahren, wie der Geheimdienst bei der TK-Überwachung zwischen grundrechtsgeschützten Bürgern und Ausländern unterscheidet. Dies geschieht auf der Basis eines dreistufigen Filtersystems namens DAFIS, in dem die Datensätze stufenweise auf mögliche Bezüge zu „Grundrechtsträgern“ geprüft werden (s. Dokumentation: Datenverarbeitung in Bad Aibling in diesem Heft). Dass dabei Fehler passieren, kann niemand ernsthaft verhindern: es reicht die Nachricht an einen Ausländer, verschickt von einem Mailkonto bei einem amerikanischen Provider, das Ganze auf Englisch geschrieben – und schon dürfte der Filter versagen. Techniker wie das Vorstandsmitglied des Branchenverbandes eco, Klaus Landefeld, geben die mit hohem technischen Aufwand zu erzielende maximale Genauigkeit solcher Filtersysteme mit 99,5% an. Das klingt zunächst gut. Doch wenn man sich die großen Mengen zu filternder Nachrichten anschaut, die täglich durch die Netze transportiert werden, heißt das auch: es gibt mehrere tausend Betroffene, deren Grundrechtsschutz nicht erkannt wird – und das pro Tag! Neben diesem technischen Risiko war dem Gesetzgeber noch ein zweites Risiko bekannt: Es war gerade der BND, der in den letzten Jahren im Ausland tätige Deutsche überwacht hatte, indem er sie kurzerhand zu „Funktionsträgern“ erklärte, deren Grundrechtsschutz qua öffentlichem Auftrag außer Kraft gesetzt sei (was die Behörde natürlich im Alleingang entschied). Auf beide Risiken einer versehentlichen oder willentlichen Fehlanwendung der Auslandsüberwachung gegen Deutsche hätte man eine Antwort des Gesetzgebers erwartet. Vergeblich! Im Gesetzentwurf finden sich keinerlei Vorgaben oder Verfahrenssicherungen dazu, wie der BND sicherzustellen hätte, dass keine „Grundrechtsträger“ von den

Maßnahmen betroffen werden. Es bleibt weiterhin allein dem BND überlassen, dafür Sorge zu tragen.

Wer von dieser Reform eine gesetzliche Regulierung der in den letzten drei Jahren ans Licht gekommenen Überwachungspraktiken des BND erwartet hatte, dürfte schwer enttäuscht sein. Mit der Reform des BND-Gesetzes wird per Handstreich all das legalisiert, was der Geheimdienst bisher schon im Verborgenen praktizierte – und noch Einiges mehr, von dem die Öffentlichkeit zumindest nichts wusste. In der Sachverständigenanhörung des Bundestags sparten die meisten Experten nicht mit Kritik am Entwurf – allein die Botschaft kam bei der Koalition nicht an. Nach den Planungen zum Redaktionsschluss dieser Ausgabe soll der Gesetzentwurf bereits am 21. Oktober vom Bundestag verabschiedet werden, nachhaltige Änderungen sind demnach nicht mehr zu erwarten.

SVEN LÜDERS Jahrgang 1973, ist gelernter Soziologe und seit 2004 Geschäftsführer der Humanistischen Union.

Anmerkungen:

- 1 Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen sind auf der Webseite des Bundestags abrufbar unter <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoeerungen/89-sitzung-inhalt/438562>.