

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit dem Gesetz zur Neuregelung von Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10)

#### Inhaltsverzeichnis

|   | Seite |
|---|-------|
| <b>A. Erfahrungen mit den mit Gesetz vom 26. Juni 2001 eingefügten Änderungen</b> .....   | 4     |
| <b>I. Anlass und Gegenstand der Unterrichtung</b> .....   | 4     |
| 1. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts .....   | 4     |
| 2. Weiterer, seit 1994 aufgrund der Sicherheitslage und der technischen Entwicklung entstandener, mit der Neufassung 2001 berücksichtigter Novellierungsbedarf .....            | 4     |
| <b>II. Wesentliches Ergebnis</b> .....  | 5     |
| <b>III. Datenerhebung und -verarbeitung anlässlich von Beschränkungsmaßnahmen im Einzelfall (§§ 3, 4 G 10)</b> .....  | 5     |
| 1. Beschränkungsvoraussetzungen/Tatbestände<br>Erweiterung des Kataloges des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 (Volksverhetzung nach § 130 StGB und Einzeldelikte nach § 129a StGB) ..... | 5     |
| 2. Neuregelung der Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten, Übermittlung, Zweckbindung (§ 4 G 10) .....   | 5     |
| a) Relevanzprüfung (§ 4 Abs. 1 G 10) .....  | 5     |
| b) Kennzeichnungspflicht (§ 4 Abs. 2 Satz 1 G 10) .....   | 6     |
| c) Verwendung von G 10-Erkenntnissen für Partei- und Vereinsverbotsverfahren (§ 4 Abs. 4 G 10) .....  | 6     |
| d) Zweckbindung (§ 4 Abs. 6 G 10) .....   | 6     |
| e) Prüfung der Erforderlichkeit durch den Empfänger, Unterrichtung durch Empfänger über Löschung (§ 4 Abs. 6 Satz 2 bis 4 G 10) .....   | 6     |

|   | Seite |
|---|-------|
| <b>IV. Datenerhebung und -verarbeitung durch den BND im Rahmen der strategischen Überwachung nach § 5 G 10</b> .....  | 6     |
| 1. Technische Erstreckung der Erfassung von Kommunikation (unabhängig vom Gefahrenbereich) auf leitungsgebundene Verkehre (insbes. Lichtwellenleiter), § 5 Abs. 1 Satz 1 G 10 ..... | 6     |
| 2. Ermächtigungsgrundlagen und Gefahrenbereiche gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 G 10 .....  | 7     |
| 3. Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten, Zweckbindung (§ 6 G 10) .....   | 3     |
| 4. Übermittlungen des BND an das BfV, die LfV sowie den MAD (§ 7 Abs. 2 G 10) .....   | 8     |
| 5. Mitteilung der Löschung der übermittelten Daten (§ 7 Abs. 6 G 10) .....  | 8     |
| 6. Strategische Fernmeldeüberwachung nach § 8 G 10 .....  | 8     |
| 7. Mitteilung der Anordnung an den Verpflichteten (§ 10 Abs. 6 G 10) .....  | 8     |
| 8. Eilkompetenz des Vorsitzenden des PKGr und seines Stellvertreters (§ 14 Abs. 2 Satz 1 G 10) .....  | 8     |
| <b>V. Horizontale Regelungen für die Individualkontrolle und die strategische Überwachung</b> .....   | 8     |
| 1. Mitteilung (§ 12 G 10) .....   | 8     |
| 2. Eilanordnungen von Beschränkungsmaßnahmen (§ 15 G 10) .....  | 9     |
| 3. Eilkompetenz des Kommissionsvorsitzenden und seines Stellvertreters aus § 15 Abs. 6 Satz 5 G 10 zur (vorläufigen) Bestätigung eiliger Beschränkungsmaßnahmen nach § 8 G 10 ..... | 9     |
| <b>VI. Änderung einzelner Fachgesetze mit der Novellierung des G 10 im Jahre 2001</b> .....   | 9     |
| <b>VII. Kontrollauftrag, Befugnisse und Ausstattung der G 10-Kommission (§ 15 G 10)</b> .....   | 9     |
| <b>B Über die 2001 erfolgten Änderungen hinausgehender, aktueller und mittelfristiger Prüfbedarf</b> .....  | 10    |
| <b>I. Datenerhebung und Verarbeitung anlässlich von Beschränkungsmaßnahmen im Einzelfall – Ergänzung des Kataloges um Delikte nach AWG und KWKG (§ 3 Abs. 1 Satz 1 G 10)</b> .....  | 10    |
| <b>II. Datenerhebung und -verarbeitung durch den BND im Rahmen der strategischen Überwachung nach § 5 G 10</b> .....  | 11    |
| 1. Bestimmung der von der strategischen Beschränkung betroffenen Telekommunikationsbeziehungen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 G 10) .....   | 11    |
| 2. Neuer Gefahrenbereich der organisierten Schleusung empfehlenswert (§ 5 Abs. 1 Satz 3 G 10) .....   | 11    |

|  | Seite     |
|--|-----------|
| 3. Überprüfung der Nutzungsbeschränkung hinsichtlich inländischer Anschlussnummern zum Zweck des Abgleichs mit deutschen Anschlussnummern im Rahmen der Relevanzprüfung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 G 10) ..... | 11        |
| 4. Verwendung inländischer Rufnummern als Suchbegriffe im Rahmen des § 8 G 10 (Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland) .....   | 12        |
| 5. Formulierung und Reichweite der Anordnung der Individualkontrolle nach § 3 G 10 (§ 10 Abs. 3 Satz 2 G 10) .....   | 13        |
| <b>III. Horizontale Regelungen für die Individualkontrolle und die strategische Überwachung – Übermittlung von G 10-Daten an Nachrichtendienste anderer Staaten .....</b>                              | <b>13</b> |
| <b>IV. Kontrollauftrag, Befugnisse und Ausstattung der G 10-Kommission – Betretensrecht der G 10-Kommission (§ 15 G 10) .....</b>  | <b>13</b> |

## A. Erfahrungen mit den mit Gesetz vom 26. Juni 2001 eingefügten Änderungen

### I. Anlass und Gegenstand der Unterrichtung

Die Novellierung war erforderlich geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14. Juli 1999 (BVerfGE 100, S. 313 bis 403) den Gesetzgeber zu Nachbesserungen insbesondere hinsichtlich der Befugnis des Bundesnachrichtendienstes zur strategischen Fernmeldeüberwachung verpflichtet hatte.<sup>1)</sup>

Bei der Beschlussfassung über die Novellierung des Artikel 10-Gesetzes hat der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, ihn nach Ablauf von zwei Jahren über die mit der Novellierung gemachten Erfahrungen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes zu unterrichten. Das Plenum ist in der Sitzung vom 11. Mai 2001 (vgl. Sten. Berichte der 14. Wahlperiode, 168. Sitzung, S. 16485) damit dem Beschlussvorschlag des Innenausschusses (Bundestagsdrucksache 14/5981, S. 3 Ziff. 2) gefolgt.<sup>2)</sup> Die Neufassung des G 10 ist am 29. Juni 2001 in Kraft getreten.

#### 1. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 14. Juli 1999 die Erweiterung der Gefahrenbereiche der strategischen Fernmeldeüberwachung zwar grundsätzlich für zulässig erklärt, im Detail jedoch eine verfassungskonforme Ausgestaltung verlangt und dem Gesetzgeber hierfür eine Frist bis zum 30. Juni 2001 gesetzt.

So darf die strategische Fernmeldeüberwachung für die Aufklärung von Geldfälschungen im Ausland nur dann eingesetzt werden, wenn diese die Geldwertstabilität in Deutschland (bzw. jetzt im Euro-Währungsraum) bedrohen (bisher § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 G 10, Vorgabe des BVerfG umgesetzt durch § 5 Abs. 1 Nr. 5 G 10).

<sup>1)</sup> Diese Befugnis war durch das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3186) erweitert worden. Vor Inkrafttreten des Verbrechensbekämpfungsgesetzes war die strategische Fernmeldeüberwachung lediglich zur frühzeitigen Erkennung der Gefahr bewaffneter Angriffe auf die Bundesrepublik Deutschland zulässig. Mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz wurde die Beobachtung im Rahmen der strategischen Überwachung (§ 3 Abs. Satz 1 Nrn. 2 bis 6 G 10 i.d.F. des Verbrechensbekämpfungsgesetzes, nachfolgend „G 10 – alt“) auf fünf weitere Gefahrenbereiche ausgeweitet:

- die Gefahr der Begehung terroristischer Anschläge (Nr. 2),
- die internationale Verbreitung von Kriegswaffen und den konventionellen Rüstungshandel (Nr. 3),
- die Betäubungsmittelleinfuhr in die Bundesrepublik Deutschland (Nr. 4),
- im Ausland begangene Geldfälschungen (Nr. 5) und
- der Geldwäsche im Zusammenhang mit den unter Nrn 2 bis 5 erfassten Handlungen.

<sup>2)</sup> Die mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz v. 9. Januar 2002 neu eingeführten Befugnisse der Nachrichtendienste und Entscheidungskompetenzen der G 10-Kommission sind nicht Gegenstand des hier vorgelegten Berichtes. Zu diesen Befugnissen erstattet das Parlamentarische Kontrollgremium dem Deutschen Bundestag gesonderte Evaluierungsberichte (§ 8 Abs. 10 Satz 2 und § 9 Abs. 4 Satz 6 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 Satz 6 MAD-Gesetz, § 2 Abs. 1a Satz 4, 8 Abs. 3a Satz 6 BND-Gesetz). Diese Regelungen sind gem. Artikel 22 Abs. 3 Terrorismusbekämpfungsgesetz bis zum 11. Januar 2007 zu evaluieren.

Ferner hat das Bundesverfassungsgericht die Übermittlungsschwelle für die Weiterleitung der im Wege der strategischen Fernmeldeüberwachung erlangten Informationen (§ 3 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 G 10 – alt) angehoben (vgl. § 7 Abs. 4 G 10).

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht eine Verpflichtung zur Kennzeichnung der vom BND erhobenen Daten sowie zur Aufrechterhaltung der Kennzeichnung bei der Übermittlung dieser Daten festgestellt (§ 3 Abs. 7 G 10 – alt, vgl. nunmehr § 6 Abs. 2 Satz 1 und 2 G 10) und die Ausnahmen von der Mitteilungspflicht (§ 3 Abs. 8 Satz 2 G 10 – alt, vgl. nunmehr § 12 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 G 10) beschränkt.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zu einer Ergänzung der Regelungen über die Zweckbindung der dem Kanzleramt vom BND für Lagebilder übermittelten Daten aus Maßnahmen der strategischen Fernmeldeüberwachung verpflichtet (in § 3 Abs. 3 Satz 2 G 10-alt nicht geregelt; Vorgabe durch § 7 Abs. 1 i.V.m. Abs. 6 G 10 umgesetzt).

Der Kontrolle der Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14. Juli 1999 eine wesentliche Bedeutung beigemessen. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem die Notwendigkeit betont, die G 10-Kommission personell und sachlich angemessen auszustatten, damit diese ihren verantwortungsvollen Kontrollauftrag wirksam erfüllen kann. Diesen Vorgaben trägt § 15 G 10 Rechnung.

#### 2. Weiterer, seit 1994 aufgrund der Sicherheitslage und der technischen Entwicklung entstandener, mit der Neufassung 2001 berücksichtigter Novellierungsbedarf

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Novellierung des G 10-Gesetzes ist von der Bundesregierung genutzt worden, auch den rechtlichen Rahmen zur Aufklärung des Terrorismus durch die Nachrichtendienste zu verbessern. Geändert wurden nicht nur die gesetzlichen Vorgaben zur strategischen Fernmeldeüberwachung durch den BND, sondern auch die Regelungen im Bereich der Individualkontrolle.

Mit der Novellierung vom 26. Juni 2001 wurde die strategische Fernmeldekontrolle des BND hinsichtlich aller Gefahrenbereiche auf die internationale Telekommunikation ausgeweitet, die leitungsgebunden (z. B. durch Lichtwellenleiter gebündelt) übertragen wird. Damit sollte der technologischen Entwicklung im Bereich der internationalen Telekommunikation Rechnung getragen werden. Diese Entwicklung ist bereits seit einigen Jahren durch einen Rückgang der nicht leitungsgebundenen, satellitengestützten Telekommunikation und eine Zunahme der internationalen leitungsgebundenen Kommunikation insbesondere mittels Lichtwellenkabel gekennzeichnet.

Die bisherige Beschränkung auf nicht leitungsgebundene Telekommunikation (Satellitenverkehr) für die mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz 1994 eingeführten Gefahrenbereiche, über die bereits im Jahre 2001 weniger als 10 % der internationalen Telekommunikation abgewickelt wurden, wurde daher aufgegeben (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 G 10).

Im Bereich der strategischen Fernmeldekontrolle wird seit Inkrafttreten der Novellierung am 29. Juni 2001 nunmehr auch der Gefahrenbereich internationaler terroristischer Anschläge außerhalb des deutschen Staatsgebietes mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland erfasst (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 G 10).

Die strategische Fernmeldekontrolle des BND wurde mit der Novellierung auf konkrete Gefahrensituationen für Leib und Leben von Personen im Ausland erweitert. Auf Antrag des BND dürfen Beschränkungen für internationale Telekommunikationsbeziehungen angeordnet werden, wenn dies erforderlich ist, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen und dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind (§ 8 Abs. 1 Satz 1 G 10). Anlass dieser Befugnisserweiterung war die Geiselnahme auf Jolo, von der auch deutsche Staatsangehörige betroffen waren.

Der Anteil der überwachten Fernmeldeverkehre bei der strategischen Fernmeldekontrolle wurde mit der Novellierung auf höchstens 20 % erhöht (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 4 G 10) und in den Fällen des § 8 G 10 prozentual unbeschränkt ermöglicht.

Im Bereich der Individualkontrolle sind die Tatbestände der Volksverhetzung (§ 130 StGB) und einige der im § 129a StGB enthaltenen Delikte in den Katalog der Überwachungsstatbestände aufgenommen worden. Damit soll die Aufdeckung des militanten Extremismus erleichtert werden (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 G 10). Mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3390) wurde die Bildung einer und die Beteiligung an einer ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129b StGB in den Katalog des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 G 10 aufgenommen.

Mit der Novellierung wurde ferner klargestellt, dass im Rahmen des G 10 gewonnene Erkenntnisse auch für Verbotverfahren gegen verfassungswidrige Parteien und extremistische Vereine genutzt werden können (vgl. § 4 Abs. 4 Nr. 3 G 10).

In der bisherigen Fassung des G 10 fehlte eine Regelung über die Beteiligung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) bei Gefahr im Verzuge. Diese Lücke wurde mit der Neufassung geschlossen (vgl. § 14 Abs. 2 G 10).

Zusammen mit dem G 10 wurde auch das BND-Gesetz geändert. Nach dieser Änderung des BND-Gesetzes können nunmehr inländische Behörden den BND auch von sich aus über wesentliche, für den BND relevante Gefahrenbereiche unterrichten, ohne dass der BND hierum ersuchen muss (sog. Spontanübermittlungsbefugnis, vgl. § 8 BND-Gesetz).

## II. Wesentliches Ergebnis

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das novellierte G 10 den Nachrichtendiensten insgesamt hinreichende Befugnisse zur Erfüllung ihrer Aufgaben (insbesondere Aufklärung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Gefährdungen der Inneren Sicherheit) zur Verfügung stellt und dabei auch den Erfordernissen des Datenschutzes gerecht wird.

Die G 10-Kommission hat ihre erweiterten und präzisierten Kontrollbefugnisse seit Inkrafttreten der Novellierung intensiv genutzt. Hierbei war auch die aufgrund der gesetz-

lichen Vorgaben weiter verbesserte Ausstattung hilfreich. Die umfassende Kontrollbefugnis der G 10-Kommission hat sich nach Auffassung der G 10-Kommission und der Bundesregierung bewährt.

Grundsätzlich wird das novellierte G 10 den veränderten technischen Gegebenheiten bei der Überwachung der Telekommunikation gerecht. Es hat sich aber auch weiterer Prüfbedarf hinsichtlich der Ergänzung einzelner Befugnisregelungen ergeben.<sup>3)</sup>

Die konkreten Zahlen der durchgeführten G 10-Maßnahmen sind – soweit dies aus Gründen des Geheimnisses möglich ist – in die Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums aufgenommen worden (Bundestagsdrucksache 14/8312, 14/4948 und 15/718).

## III. Datenerhebung und -verarbeitung anlässlich von Beschränkungsmaßnahmen im Einzelfall (§§ 3, 4 G 10)

### 1. Beschränkungsvoraussetzungen/ Tatbestände

#### Erweiterung des Kataloges des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 (Volksverhetzung [§ 130 StGB] und Einzeldelikte nach § 129a StGB)

Mit der Aufnahme der Volksverhetzung (§ 130 StGB) und einiger der in § 129a StGB enthaltenen Straftaten in den § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 G 10 wird die Aufdeckung des militanten Extremismus erleichtert, da nunmehr ohne Vorliegen einer Vereinigung die Individualkontrolle nach dem G 10 möglich ist, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für die wichtigsten Einzeltatbestände des § 129a StGB vorliegen.

Die erweiterte Befugnis wurde in Einzelfällen bereits mit guten Erfolgen angewendet.

### 2. Neuregelung der Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten, Übermittlung, Zweckbindung (§ 4 G 10)

Die Neuregelungen des § 4 G 10 haben wesentliche Änderungen für das BfV und die anderen beiden Nachrichtendienste des Bundes mit sich gebracht, wobei sich diese Regelungen ausschließlich auf den Umgang mit personenbezogenen Daten (vgl. § 3 BDSG) beziehen.

#### a) Relevanzprüfung (§ 4 Abs. 1 G 10)

Neu aufgenommen wurde die Pflicht zur (nunmehr) unverzüglichen Prüfung, ob die erhobenen Daten für die Aufgaben der erhebenden Stelle im Rahmen der Zweckbindung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 G 10 erforderlich sind. Soweit Daten nicht erforderlich sind und sie auch nicht übermittelt werden sollen, sind sie unverzüglich zu löschen. Die Löschung wird jeweils protokolliert (§ 4 Abs. 1 Satz 3 G 10). Die Regelungen stellen allerdings für die praktische Arbeit eher eine Klarstellung dar, da auch bisher zunächst durch den Vorauswerter und anschließend durch den zuständigen G 10-Juristen eine Relevanzprüfung stattfand.

<sup>3)</sup> Siehe Teil B.

Als irrelevant eingestufte Informationen wurden und werden bereits im G 10-Bereich unverzüglich gelöscht. Der Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 10 GG wurde und wird also mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, wonach auch die behördeninterne Übermittlung sensibler Daten (nochmals) Eingriffsqualität entfaltet, weitestmöglich minimiert.

Wie bisher ist daneben spätestens nach sechs Monaten die (fortbestehende) Relevanz der einzelnen Informationen zu prüfen. Bei den Nachrichtendiensten des Bundes sind für diese Prüfung die Fachabteilungen verantwortlich. Die Fachabteilungen werden durch die G 10-Geschäftsstelle alle sechs Monate schriftlich auf die Prüfpflichten hingewiesen. Die Überprüfungen sind durch die Fachabteilungen aktenkundig zu machen.

#### **b) Kennzeichnungspflicht (§ 4 Abs. 2 Satz 1 G 10)**

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 G 10 ist jede einzelne aus einer G 10-Maßnahme erlangte Information als solche zu kennzeichnen. Nach einer Übermittlung ist die Kennzeichnung durch den Empfänger aufrecht zu erhalten (§ 4 Abs. 2 Satz 2 G 10). Die gewonnenen Erkenntnisse werden mit dem VS-Grad „GEHEIM“ versehen und auf besonderen Vordrucken mit einem roten Querbalken „G 10“ ausgedruckt. Sofern G 10-Informationen in Vermerke und Berichte einfließen, werden die jeweiligen Informationen mit einem roten Stempelaufdruck „G 10“ versehen.<sup>4)</sup> Die Kennzeichnungspflicht kann gem. § 4 Abs. 3 G 10 im Einzelfall bei Gefährdung der Geheimhaltung einer Beschränkungsmaßnahme entfallen. Voraussetzung eines derartigen Verzichts auf die Kennzeichnung übermittelter Daten ist allerdings, dass sie unerlässlich ist und der Leiter der Behörde oder sein Stellvertreter den Verzicht anordnet. Zusätzlich hat die G 10-Kommission die Abweichung von der Kennzeichnungspflicht in jedem Fall zu billigen.

Bei den drei Nachrichtendiensten wird jeder Antrag einer Fachabteilung auf einen Verzicht auf die Kennzeichnungspflicht bei zu übermittelnden Daten über die G 10-Geschäftsstelle geleitet. Bislang hat das BfV auf Anordnung der Amtsleitung und mit Zustimmung der G 10-Kommission in sechs Fällen auf die Kennzeichnung von G 10-Informationen bei der Übermittlung verzichtet. BND und MAD haben bislang keinen Antrag auf Kennzeichnungsverzicht gestellt.

#### **c) Verwendung von G 10-Erkenntnissen für Partei- und Vereinsverbotsverfahren (§ 4 Abs. 4 G 10)**

§ 4 Abs. 4 Nr. 3 G 10 erlaubt nunmehr die Verwendung von G 10-Erkenntnissen im Rahmen von Partei- und Vereinsverbotsverfahren. Diese Möglichkeit wird begrüßt. Bisher wurde von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht.

<sup>4)</sup> Diese Kennzeichnungspflicht stellt für die Verfassungsschutzbehörden im Vergleich zu den Polizeibehörden eine Besonderheit dar, da diese aus Eingriffen in Artikel 10 GG gewonnene Erkenntnisse nicht kennzeichnen müssen. Ebenso wird dort in aller Regel, wenn überhaupt, nur eine Einstufung als Verschlussache „Nur für den Dienstgebrauch“ vorgenommen.

#### **d) Zweckbindung (§ 4 Abs. 6 G 10)**

Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind, § 4 Abs. 6 Satz 1 G 10. Diese Zweckbestimmung bei der Übermittlung nehmen die Nachrichtendienste durch eine möglichst konkrete Angabe des Betreffs im Übermittlungsschreiben unter Nennung der möglicherweise verletzte Strafvorschrift vor.

Beispiel:

„Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen xy wegen des Verdachts, einer international operierenden terroristischen Vereinigung ... anzugehören und für eine Teilvereinigung dieser Organisation im Bundesgebiet ... werbend und unterstützend tätig zu sein gem. § 129a StGB.“

Sofern der Empfänger die übermittelten Informationen an einen Dritten für dessen Zwecke übersenden will, sodass eine Zweckänderung vorliegt, muss er sich an die erhebende Stelle wenden; diese prüft das Begehren und führt dann die Übermittlung aus.

In der Anwendungspraxis der beteiligten Stellen besteht Konsens, dass eine Zweckänderung dann nicht vorliegt, wenn bereits zu Zwecken der Strafverfolgung von den Nachrichtendiensten an Strafverfolgungsbehörden übermittelte Daten innerhalb der Strafverfolgungsbehörden einschließlich der Gerichte in Strafsachen weitergegeben werden. Die Übermittlung von den Nachrichtendiensten originär erhobener personenbezogener Daten von der Staatsanwaltschaft bzw. dem Generalbundesanwalt an die Polizei bzw. das Gericht, bei dem Anklage erhoben werden soll, geschieht daher unmittelbar und nicht über den jeweiligen Nachrichtendienst.

#### **e) Prüfung der Erforderlichkeit durch den Empfänger, Unterrichtung über Löschung (§ 4 Abs. 6 Satz 2 bis 4 G 10)**

Nach § 4 Abs. 6 Satz 2 G 10 ist nunmehr der Empfänger verpflichtet, bei übermittelten Daten die Prüfung der Erforderlichkeit der Daten durchzuführen. Er muss die übermittelnde Stelle ggf. über eine Löschung unverzüglich unterrichten (§ 4 Abs. 6 Satz 4 G 10). Dementsprechend erfolgen keine regelmäßigen Nachfragen bezüglich der übermittelten Daten, vielmehr wird die nach der gesetzlichen Regelung dem Empfänger obliegende Meldung über eine Löschung abgewartet.

#### **IV. Datenerhebung und -verarbeitung durch den BND im Rahmen der strategischen Überwachung nach § 5 G 10**

##### **1. Technische Erstreckung der Erfassung von Kommunikation (unabhängig vom Gefahrenbereich) auf leitungsgebundene Verkehre (insbesondere Lichtwellenleiter), § 5 Abs. 1 Satz 1 G 10**

Durch das neue G 10 und die erste Novellierung der Telekommunikationsüberwachungsverordnung (TKÜV) im August 2002 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Erfassung leitungsgebundener Telekommunikation über Lichtwellenleiter (LWL) geschaffen. In der Folgezeit wur-

den auch die technischen Voraussetzungen für die LWL-Erfassung geschaffen. Der BND hat im Februar 2003 mit einer Probeerfassung begonnen. Erste Erfahrungen liegen vor. Eine umfassende Bewertung ist gegenwärtig noch nicht möglich.

## 2. Ermächtigungsgrundlagen und Gefahrenbereiche gem. § 5 Abs. 1 Satz 3 G 10

Die gesetzlichen Ermächtigungen für die Gefahrenbereiche nach § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 6 G 10 (bewaffneter Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland, Internationaler Terrorismus, Proliferation, Betäubungsmittelfuhr, Geldfälschungen im Ausland und international organisierte Geldwäsche) sollten beibehalten werden. Befugnisserweiterungen innerhalb der einzelnen Gefahrenbereiche sind nach jetzigem Stand nicht erforderlich.

Von besonderer Bedeutung sind hier gegenwärtig die Gefahrenbereiche nach Nummer 2 (Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland) und Nummer 3 (Proliferation).

Die Tatsache, dass nunmehr in Nummer 2 ein „unmittelbarer Bezug zur Bundesrepublik Deutschland“ für eine Beschränkungsanordnung zum Gefahrenbereich des internationalen Terrorismus ausreicht, hat sich als deutlicher Vorteil gegenüber der Regelung des alten G 10 erwiesen. Nur so konnte unmittelbar nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 eine entsprechende Beschränkungsanordnung erwirkt werden, die zum Teil herausragende Erkenntnisse zur Bedrohungslage durch den Internationalen Terrorismus und seine Verbindungen nach Deutschland geliefert hat.

Im Bereich Proliferation/konventionelle Rüstung (Nummer 3) zielt die Aufklärungstätigkeit des Bundesnachrichtendienstes primär auf die Erstellung von Lagebildern über Rüstungsgeschäfte oder Proliferationsvorgänge mit einem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland. Derartige Darstellungen unterstützen regelmäßig die Entscheidungen der Bundesregierung, indem sie über konkrete Vorgänge informieren, außenpolitische Einschätzungen ermöglichen und Zusammenhänge aufzeigen. Die Beschränkungsanordnungen zum Gefahrenbereich Proliferation/konventionelle Rüstung sichern eine zentrale Informationsquelle für diesen Themenbereich, soweit es um Lieferungen mit einem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland geht. Die Beschränkungsanordnungen zu diesem Gefahrenbereich liefern kontinuierlich gute Ergebnisse. Angesichts der weltpolitischen Lage und Entwicklung werden diese Befugnisse in der Zukunft voraussichtlich noch an Bedeutung zunehmen.

Im Gefahrenbereich Nummer 4 (unbefugte Verbringung von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge in die Bundesrepublik Deutschland) wurden ebenfalls Beschränkungsanordnungen erwirkt.

Im Gefahrenbereich Nummer 6 (international organisierte Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung) wurde erstmals eine Beschränkungsmaßnahme durchgeführt. Übermittlungen erfolgten nicht. Bewährt haben sich Beschränkungsmaßnahmen hinsichtlich von Geldbewegungen, bei denen der Verdacht besteht, dass diese im Zusammenhang mit internationalen terroristischen Anschlägen (Nummer 2) stehen.

## 3. Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten, Zweckbindung (§ 6 G 10)

Bislang stellen die Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten für G 10-Informationen aus Sicht des BND einen mit den vorhandenen Kapazitäten noch zu bewältigenden Aufwand dar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass im Laufe der Zeit der vorgehaltene G 10-Datenbestand anwachsen wird. Folglich wird auch der notwendige Aufwand steigen, der auf die Prüfung der weiteren Erforderlichkeit zu verwenden ist.

Alle G 10-Fernmeldeverkehre werden bereits unmittelbar bei der Erfassung im Nachrichtensystem des BND automatisch durch ein deutlich sichtbares rotes Feld (sog. „G 10-Flag“) gekennzeichnet, sodass für alle Nachrichtensystembearbeiter sofort ersichtlich ist, dass es sich um besonders sensible Daten handelt. Diese G 10-Kennzeichnung kann von den Nachrichtensystembearbeitern nicht geändert werden.

Verschriftete G 10-Informationen werden mit einem deutlich sichtbaren roten Stempel „G 10 – Strategische Kontrolle“ gekennzeichnet. Bei der Übermittlung an andere Behörden erfolgt zusätzlich zur vorgenannten Kennzeichnung eine Einstufung als „GEHEIM“, um die besondere Sensibilität der erlangten personenbezogenen Daten herauszustellen. Die Empfängerbehörden werden ebenfalls auf die Zweckbindung der Übermittlung sowie auf ihre Kennzeichnungs-, Prüf- und Löschungspflichten hingewiesen.

Die Relevanzprüfung erfolgt unverzüglich nach Erfassung und Lesbarmachung eines Fernmeldeverkehrs in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst prüft der zuständige Nachrichtensystembearbeiter den Inhalt auf seine nachrichtendienstliche Relevanz; in einem zweiten Schritt kontrolliert der zuständige Auswerter, ob der erfasste G 10-Fernmeldeverkehr einschließlich der personenbezogenen Daten für die weitere Auswertung benötigt wird. Diese Prüfung erfolgt in enger Abstimmung mit den zuständigen G 10-Juristen des BND. In der Regel werden die personenbezogenen Daten unverzüglich gelöscht und die Löschung protokolliert. Die erfassten Fernmeldeverkehre werden nur in dieser „bereinigten“ Form an den zuständigen Auswerter zur weiteren Bearbeitung und Analyse weitergeleitet. Durch dieses Verfahren ist sichergestellt, dass der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis unbeteiligter Dritter von vornherein so gering wie möglich gehalten wird.

Darüber hinaus ist spätestens nach sechs Monaten die (fortbestehende) Relevanz der einzelnen Informationen zu prüfen. Im BND sind für diese Prüfung die auswertenden Fachabteilungen verantwortlich; sie werden durch die juristische Nachrichtensystembearbeitung spätestens alle sechs Monate auf die Prüfpflichten hingewiesen. Die Überprüfung durch die auswertenden Fachabteilungen werden im Nachrichtensystem aktenkundig gemacht.

Sind personenbezogene Daten aus G 10-Informationen nicht mehr relevant, werden sie an die juristische Nachrichtensystembearbeitung zurückgeschickt und gelöscht bzw. gesperrt. Eine Löschung unterbleibt in den Fällen, in denen sie noch für eine spätere Mitteilung an den Betroffenen oder eine gerichtliche Nachprüfung erforderlich sind.

#### 4. Übermittlungen des BND an das BfV, die LfV sowie den MAD (§ 7 Abs. 2 G 10)

Im Gefahrenbereich „internationaler Terrorismus“ (§ 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 G 10) haben bislang Übermittlungen im Sinne des § 7 G 10 vor allem an das Bundeskriminalamt als polizeiliche Stelle nach § 7 Abs. 4 G 10 stattgefunden. In der Praxis hat sich in diesem Zusammenhang die Frage ergeben, wie § 7 Abs. 2 G 10, der u.a. Übermittlungen an das BfV erlaubt, im Verhältnis zu § 7 Abs. 4 G 10 auszulegen ist.

So erscheint es bei einem Vergleich der Absätze 2 und 4 des § 7 G 10 problematisch, dass eine Übermittlung an das BfV in jedem Fall nur bei Vorliegen gewaltsamer Bestrebungen oder darauf gerichteter Vorbereitungshandlungen möglich ist, während im präventiv-polizeilichen Bereich bei Übermittlungen bereits die Planung von Unterstützungs- oder Werbeaktivitäten nach § 129a StGB ausreicht. In der Praxis erscheint diese Auslegungsfrage dadurch lösbar, dass man auf die Gewalttätigkeit der Vereinigung selbst („Gesamtbetrachtung“) abstellt. Dadurch dürfte sich eine ähnliche Schwelle für Übermittlungen an das BfV einerseits und Polizeibehörden andererseits ergeben.

#### 5. Mitteilung der Löschung der übermittelten Daten (§ 7 Abs. 6 G 10)

Bei der Anwendung der Prüfungs- und Löschungsvorschriften des § 7 Abs. 6 G 10 ist folgende Lücke zutage getreten: Diese ergibt sich aus dem im Vergleich mit der im Übrigen gleichlautenden Vorschrift des § 4 Abs. 6 G 10. Ebenso wie übermittelte Daten aus strategischen Maßnahmen sind auch übermittelte Daten aus Einzelmaßnahmen nach § 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 G 10 durch die empfangende Stelle in höchstens sechsmonatigem Abstand daraufhin zu überprüfen, ob sie weiterhin für die Zwecke benötigt werden, zu denen sie übermittelt wurden. Ist dies nicht der Fall, so sind die Daten aufgrund der Verweisung auf § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 G 10 unter Aufsicht eines Bediensteten mit der Befähigung zum Richteramt zu löschen, wobei diese Löschung zu protokollieren ist. Die gleiche Prüfungs-, Löschungs- und Protokollierungspflicht gilt nach § 7 Abs. 6 Satz 2 und 3 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 G 10 für übermittelte Daten aus der strategischen Fernmeldeüberwachung. Während aber im Fall der Löschung von übermittelten Daten aus Einzelmaßnahmen nach § 4 Abs. 6 Satz 4 G 10 eine Pflicht der empfangenden Stelle besteht, die übermittelnde Stelle über die Löschung zu informieren, fehlt es an einer entsprechenden Mitteilungspflicht in § 7 Abs. 6 G 10. Ein Grund für die unterschiedlichen Regelungen ist angesichts der im Übrigen identischen Vorschriften nicht ersichtlich; es handelt sich mutmaßlich um ein Redaktionsversehen. Eine Verpflichtung zur Mitteilung der Löschung an die übermittelnde Stelle seitens des Empfängers sollte in beiden Fällen bestehen.

#### 6. Strategische Fernmeldeüberwachung nach § 8 G 10

Die in § 8 G 10 geschaffene Aufklärungskompetenz hatte als Anlass die Geiselnahme auf Jolo im Frühjahr 2001. Die Gefährdung deutscher Staatsangehöriger im Ausland nicht nur durch terroristische Anschläge, sondern auch durch Gei-

selnahmen ist angesichts der international anhaltend gespannten Sicherheitslage nach wie vor virulent.

Eine umfassende Bewertung der Vorschrift ist gegenwärtig noch nicht möglich.

#### 7. Mitteilung der Anordnung an den Verpflichteten (§ 10 Abs. 6 G 10)

Im Vorfeld der Umsetzung der Probeerfassung von in Lichtwellenleiter-Kabeln gebündelt übertragener Telekommunikation entstanden Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage, wer dem Verpflichteten die Anordnung mitzuteilen hat. Während der BND den Standpunkt vertrat, er müsse die Anordnung übermitteln, war der Verpflichtete der Auffassung, nur das BMI dürfe die Anordnung übermitteln.

Gemäß § 10 Abs. 1 G 10 ist das BMI zuständig für die Anordnung als solche. Die Mitteilung an die Verpflichteten ist dagegen eine Frage der praktischen Durchführung, die durch die durchführende Behörde zu erfolgen hat. Nur diese kann aufgrund ihrer (technischen) Sachkenntnis entscheiden, inwieweit dem Verpflichteten eine Anordnung mitgeteilt werden muss oder ob eine Anordnung auch ohne Mitwirkung eines Verpflichteten ausgeführt werden kann. Daher muss es der durchführenden Behörde obliegen, dem Verpflichteten die erforderliche Mitteilung zu machen. Dies entspricht im Übrigen auch der bisherigen Praxis des BfV und des MAD bei der Umsetzung von Individualmaßnahmen nach § 3 G 10. Eine redaktionelle Klarstellung (Übermittlung der Anordnung durch die in § 1 Abs. 1 G 10 genannten Berechtigten) ist daher wünschenswert.

#### 8. Eilkompetenz des Vorsitzenden des PKGr und seines Stellvertreters (§ 14 Abs. 2 Satz 1 G 10)

Von der Möglichkeit nach § 14 Abs. 2 G 10, bei Gefahr im Verzuge die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu den Bestimmungen der TK-Beziehungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 G 10 bzw. § 8 Abs. 2 G 10 durch den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter vorläufig zu erteilen, wurde bislang in der Praxis kein Gebrauch gemacht. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass dieser Weg in akuten Krisenlagen, die ein unverzügliches Tätigwerden verlangen, erforderlich werden könnte. Da es in der Praxis problematisch werden könnte, die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums kurzfristig in ausreichender Stärke zu versammeln, sollte dieser Weg unbedingt erhalten bleiben.

#### V. Horizontale Regelungen für die Individualkontrolle und die strategische Überwachung

##### 1. Mitteilung (§ 12 G 10)

Ein endgültiger Mitteilungsausschluss kommt nur in Betracht, sofern die G 10-Kommission aufgrund einer einstimmig zu treffenden Prognoseentscheidung eine Gefährdung des Zwecks der G 10-Maßnahme im Falle einer Mitteilung an den Betroffenen auch für die Zukunft mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht auszuschließen vermag. Die Ausgestaltung dieses Verfahrens hat sich nach Auffassung der Bundesregierung bewährt.



Die G 10-Kommission hat die Voraussetzungen für ein Absehen von der Mitteilung in jedem Einzelfall intensiv geprüft und den Entscheidungsvorschlag der anordnenden Behörde, von der Mitteilung zunächst oder endgültig abzusehen, bisher in allen Fällen gebilligt.

## **2. Eilanordnungen von Beschränkungsmaßnahmen (§ 15 G 10)**

Die Möglichkeit nach § 15 Abs. 6 Satz 2 G 10, den Vollzug von Beschränkungsanordnungen nach den §§ 3, 5 oder 8 G 10 bei Gefahr im Verzug bereits vor der Unterrichtung der G 10-Kommission anzuordnen, wurde insbesondere nach den Ereignissen des 11. September 2001 für Beschränkungsmaßnahmen des BND, des BfV und des MAD genutzt (Fallzahlen jeweils „VS-geheim“). Aufgrund von Eilanordnungen konnten im Nachgang der Terroranschläge durch ein unverzügliches Tätigwerden wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden. Die Eilkompetenz sollte beibehalten werden.

## **3. Eilkompetenz des Kommissionsvorsitzenden und seines Stellvertreters aus § 15 Abs. 6 Satz 5 G 10 zur (vorläufigen) Bestätigung eiliger Beschränkungsmaßnahmen nach § 8 G 10**

Wird die strategische Überwachung nach § 8 G 10 in einem Eilfall vom BMI ohne vorherige Beteiligung der G 10-Kommission angeordnet, tritt die Anordnung außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen von der Kommission bestätigt wird (§ 15 Abs. 6 Satz 4 G 10). Falls eine Entscheidung der Kommission innerhalb dieser Drei-Tages-Frist nicht möglich ist, kann die Bestätigung (vorläufig) durch den Vorsitzenden oder seinen Stellvertreter aufgrund ihrer Eilkompetenz nach § 15 Abs. 6 Satz 5 G 10 erfolgen. Die Bestätigung durch die G 10-Kommission ist unverzüglich nachzuholen. Auch wenn bislang von dieser Eilkompetenz noch kein Gebrauch gemacht werden musste, sollte sie wegen der nach wie vor international anhaltend gespannten Sicherheitslage beibehalten werden.

## **VI. Änderungen einzelner Fachgesetze mit der Novellierung des G 10 im Jahre 2001**

### **Spontanübermittlung nach § 8 BND-Gesetz an den BND**

Die Regelung zur Spontanübermittlung an den Bundesnachrichtendienst hat sich bewährt. Die Erweiterung der Übermittlungsbefugnisse an den BND gemäß § 8 Abs. 1 und 2 BND-G hat auch die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden wesentlich verbessert. Vor allem im Bereich des internationalen Terrorismus fanden zahlreiche Übermittlungen durch andere Behörden, insbesondere durch das BKA und die Bundesanwaltschaft statt. So wurden im Zeitraum vom 11. September 2001 bis Anfang Februar 2003 mehr als 750 Einzelanfragen des BKA mit Personendaten im Bereich des Terrorismus bearbeitet.

## **VII. Kontrollauftrag, Befugnisse und Ausstattung der G 10-Kommission (§ 15 G 10)**

Der Kontrolle der Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil

vom 14. Juli 1999 eine wesentliche Bedeutung beigemessen.

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere die Notwendigkeit betont, die G 10-Kommission personell und sachlich angemessen auszustatten, damit diese ihren verantwortungsvollen Kontrollauftrag wirksam erfüllen kann.

Diese Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts ist im Rahmen der Novellierung des G 10 in § 15 Abs. 3 G 10 aufgegriffen worden. Danach ist der G 10-Kommission die notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen und haushaltsmäßig im Einzelplan des Deutschen Bundestages gesondert auszuweisen. Der Kommission sind Mitarbeiter mit technischem Sachverstand zur Verfügung zu stellen.

Den Vorgaben des Gesetzgebers ist durch die Bewilligung einer neuen Planstelle des höheren Dienstes im Haushaltsplan des Deutschen Bundestages für das Sekretariat des Parlamentarischen Kontrollgremiums, der G 10-Kommission, des Gremiums nach § 41 Außenwirtschaftsgesetz und des Gemeinsamen Ausschusses ab dem Jahr 2002 Rechnung getragen worden. Der Kommission stehen damit gegenwärtig zwei Mitarbeiter des höheren Dienstes (Volljuristen), ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes und Mitarbeiter im Umfang von einer ganzen und einer halben Planstelle im mittleren Dienst zur Verfügung.

Durch die Mitarbeiter des Sekretariates werden unter anderem die in den Sitzungen zu behandelnden Anordnungen bereits im Vorfeld auf der Grundlage der vorhandenen Akten intensiv juristisch geprüft und Besonderheiten mit den Mitgliedern der Kommission vor und während der Sitzungen erörtert.

Die Bundestagsverwaltung sollte allerdings sicherstellen, dass durch Übertragung von anderen Aufgaben und Abberufungen die jeweils erworbene Sachkenntnis und die personelle Ausstattung nicht leiden.

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben wurden der G 10-Kommission für das Jahr 2003 im Haushalt des Deutschen Bundestages insgesamt 115 000 Euro zugewiesen. Diese Mittel stehen bereit für die Aufwandsentschädigungen der Mitglieder der G 10-Kommission sowie für die sächlichen Aufwendungen, z. B. für Kontrollbesuche bei den Diensten, sonstige Informationsbesuche im In- und Ausland sowie den Empfang ausländischer Delegationen.

Ferner wurden anlässlich der Novellierung in § 15 Abs. 5 G 10 der Kontrollauftrag und -umfang sowie die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der G 10-Kommission verdeutlicht. Die Kontrolle durch die G 10-Kommission erstreckt sich auf den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an den Betroffenen nach Abschluss einer G 10-Maßnahme.

Die Zutritts- und Einsichtsrechte der Kommission wurden – den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes folgend – umfassend ausgestaltet und präzisiert.

Der Kommission und ihren Mitarbeitern ist insbesondere Auskunft auf ihre Fragen zu erteilen, Einsicht in alle Unter-

lagen (insbesondere auch in die gespeicherten Daten und Datenverarbeitungsprogramme im Zusammenhang mit G 10-Maßnahmen) zu geben und jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

Die G 10-Kommission hat ihre Kontrollbefugnisse intensiv genutzt und insgesamt acht Kontrollbesuche bei den Dienststellen der Nachrichtendienste durchgeführt. Dabei wurde die Umsetzung der Prüf-, Kennzeichnungs- und Löschpflichten nach den §§ 6 und 7 G 10 mit den unterschiedlichen Stufen der nachrichtendienstlichen und der juristischen Prüfung von der Erfassung der Daten über das Stadium der Auswertung bis hin zur Entscheidung über eine Mitteilung, Übermittlung oder Löschung der Daten kontrolliert. Es wurde vor allem geprüft, wie sich der Umgang mit den personenbezogenen Daten gestaltet. Hierbei wurde deutlich, dass der gesamte Prozess auf der Seite der Dienste intensiv juristisch begleitet wird, um den gesetzlichen Vorgaben in vollem Umfang zu entsprechen.

Lediglich in einem Fall wurde der G 10-Kommission eine marginale Überschreitung der gesetzlichen Frist für die Behandlung einer Mitteilungsentscheidung bekannt. Die Kommission hat mit dem Dienst die Ursachen hierfür erörtert und sichergestellt, dass unverzüglich die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zur zukünftigen Vermeidung jeglicher Fristüberschreitungen in G 10-Angelegenheiten getroffen worden sind.

Die G 10-Kommission hat ferner auch die durch § 15 Abs. 5 Satz 4 G 10 eröffnete Möglichkeit genutzt, mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz Erörterungen in Fragen des Datenschutzes zu führen.

## **B. Über die 2001 erfolgten Änderungen hinausgehender, aktueller und mittelfristiger Prüfbedarf**

### **I. Datenerhebung und -verarbeitung anlässlich von Beschränkungsmaßnahmen im Einzelfall – Ergänzung des Kataloges um Delikte nach AWG und KWKG (§ 3 Abs. 1 Satz 1 G 10)**

Individualmaßnahmen des Bundesnachrichtendienstes zur Aufklärung von proliferationsrelevanten Sachverhalten sind derzeit nicht möglich, weil die einschlägigen Delikte der §§ 19 und 20 KWKG und 34 AWG im Katalog des § 3 Abs. 1 Satz 1 G 10 nicht enthalten sind. Diese Delikte sind schon von der Höhe ihrer Strafdrohungen her durchaus einigen der bereits jetzt in § 3 Abs. 1 Satz 1 G 10 aufgeführten Katalogtaten mindestens gleichwertig.

Eine gezielte Überwachung z. B. deutscher Hochseeschiffe, die zum rechtswidrigen Transport von Kriegswaffen oder sogenannten Dual-use-Gütern genutzt werden, ist nach der gegenwärtigen Rechtslage weder auf der Grundlage des § 5 G 10 (wegen des Verbots der Benutzung inländischer Anschlussnummern als Suchbegriffe) noch – mangels entsprechender Katalogtat – auf der Grundlage des § 3 G 10 möglich. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass eine solche Überwachung in der Vergangenheit in einzelnen Fällen sowohl dem BND technisch möglich als auch sehr nützlich für die nähere Aufklärung des Ge-

fahrenbereichs Proliferation/illegaler Rüstungshandel gewesen wäre, gerade in Fällen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für strafrechtlich relevantes Verhalten der Beteiligten bestanden.

Mittels der Inmarsat-Kennungen ließen sich sowohl die Positionen der fraglichen Schiffe aufklären als auch möglicherweise Informationen über deren Ladung, Fahrweg sowie nähere Umstände der Verbringung proliferationsrelevanter Güter gewinnen. So war dem Bundesnachrichtendienst beispielsweise bekannt, dass ein deutsches Schiff Schnellboote geladen hatte, die als Flusskampfbote zu nutzen waren. Dieses Schiff sollte die Boote auf dem Weg über den Suez-Kanal in den Nahen Osten liefern. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlage war der Bundesnachrichtendienst nicht in der Lage, die Kommunikation des Schiffes aufzuklären und dadurch andere Stellen oder befreundete Staaten bei der Verhinderung der Lieferung zu unterstützen.

Eine derartige Befugnis zur Individualkontrolle wäre auch von der Aufgabenstellung des BND und der Zwecksetzung des Artikel 10-Gesetzes durchaus systemkonform. Genereller Auftrag des BND (§ 1 Abs. 2 BNDG) ist die Gewinnung und Auswertung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Dazu gehört auch die Aufklärung der Proliferation und des internationalen Waffenhandels. Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass auch deutsche Firmen in solche illegalen Geschäfte verwickelt sein können. Ein darauf gerichteter Überwachungsauftrag im Rahmen der Vorfeldaufklärung des Artikel 10-Gesetzes würde sich auch in den generellen Überwachungszweck des § 1 G 10 einfügen. Illegale Exporte von Proliferationsgütern und/oder Waffen, gerade – über Umwege – in sensible Endempfängerländer oder auch an terroristische Vereinigungen im Ausland als Endverwender sind nicht nur geeignet, außenpolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Maße zu beeinträchtigen, sondern letztlich auch deren Sicherheit zu gefährden, da nicht auszuschließen ist, dass solche Güter letztlich auch – und sei es nur als Droh- und Druckpotenzial – gegen Deutschland, deutsche Truppen im Ausland oder Einrichtungen verbündeter Staaten in Deutschland eingesetzt bzw. instrumentalisiert werden. Letzteres gilt in besonderem Maße für die in Deutschland stationierten NATO-Truppen der USA oder Großbritanniens.

Aufgrund der verschiedenen Aufgaben des BND einerseits und des Zollkriminalamtes (ZKA) andererseits sowie ihrer unterschiedlichen technischen Möglichkeiten ergibt sich keine Konkurrenzsituation zwischen der Aufklärungskompetenz des ZKA nach § 39 AWG und einer möglichen Erweiterung des § 3 G 10. § 39 Abs. 1 AWG ermächtigt das ZKA, zur Verhütung von Straftaten nach dem AWG oder dem KWKG in das Telekommunikationsgeheimnis einzugreifen. Hierbei handelt es sich um eine Kompetenz zu präventiven Ermittlungen im Vorfeld entsprechender Straftaten. Befugnisnormen zur präventiven Verhütung von Straftaten sind von den Strukturaufklärungsmaßnahmen der Nachrichtendienste zu unterscheiden.

## II. Datenerhebung und -verarbeitung durch den BND im Rahmen der strategischen Überwachung nach § 5 G 10

### 1. Bestimmung der von der strategischen Beschränkung betroffenen Telekommunikationsbeziehungen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 G 10)

Die weitere Notwendigkeit der Bestimmung der Telekommunikationsbeziehungen durch das BMI mit Zustimmung des PKGr ist angesichts des aktuellen Auftrages des BND und der aktuellen Lage infrage gestellt.

Bestimmte Gefahrenbereiche wie etwa der internationale Terrorismus lassen sich nicht mehr auf wenige, begrenzte Gebiete der Welt beschränken.

Inhaltlich würde der Verzicht auf die Bestimmung auch keine wesentliche Lockerung der grundrechtssichernden Verfahrensregeln bewirken. Nach § 10 Abs. 4 Satz 2 G 10 ist in der – von der G 10Kommission zu billigenden – Anordnung ohnehin das Gebiet zu bezeichnen, über das Informationen gesammelt werden sollen und das der Überwachung unterliegt. Insoweit liegt eine Doppelung vor, der keine eigenständige praktische Kontroll- und Beschränkungsfunktion zukommt.

### 2. Neuer Gefahrenbereich der organisierten Schleusung empfehlenswert (§ 5 Abs. 1 Satz 3 G 10)

Das geltende Recht sieht bislang keine Möglichkeit für den BND vor, das international organisierte Schleuserunwesen in gleichem Maße strategisch aufzuklären wie die diesem verwandten und mit ihm zum Teil verflochtenen Gefahrenbereiche des internationalen Drogenhandels in die Bundesrepublik Deutschland und der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung. Ein eigenständiger Gefahrenbereich in § 5 G 10 fehlt, obwohl das von international organisierten Großschleusungen ausgehende mittel- und langfristige Destabilisierungspotenzial durchaus mit den von § 5 Abs. 1 G 10 bereits erfassten Gefahrenbereichen „internationaler Drogenhandel“ und „international organisierte Geldwäsche“ vergleichbar ist. Aus der Sicht der Bundesregierung ist die unkontrollierte international organisierte illegale Migration als eine der zentralen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzusehen.

Der generelle Auftrag des BND nach § 1 Abs. 2 BNDG besteht in der Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Dazu gehört auch die Aufklärung von illegalen Migrationsströmen in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland: Illegale Migranten, die in großer Zahl in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland eingeschleust werden, können hier in der Regel keinen legalen Aufenthaltsstatus erlangen und sind daher oft auf eine illegale Beschäftigung oder (mindestens zum Teil) sogar auf kriminelle Aktivitäten zur Refinanzierung ihrer Schleusungskosten und zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts angewiesen. Großschleusungen, die oft Personengruppen in drei- und vierstelliger Zahl umfassen, sind angesichts des großen und damit verbundenen Aufwandes (z. B. Bereitstellung von Schiffen, Zusammenziehung der Schleusungswilligen etc.) in der Regel nur möglich,

wenn sie von gut organisierten Gruppierungen mit erheblicher krimineller Energie, entsprechender Finanzkraft und einer international angelegten Logistik vorbereitet und ausgeführt werden. Die Verbindungen solcher Organisationen reichen bisweilen – zum Teil mittels Korruption – auch in staatliche Strukturen der Herkunfts- und Transitländer. Gerade angesichts dieser Umstände geht von großen, international organisierten Schleusungen daher eine Gefährdung der Sicherheitslage auch im Inland aus. Ein diesbezüglicher Überwachungsauftrag im Rahmen des G 10 würde sich auch in den generellen Überwachungszweck des § 1 G 10 einfügen.

Gerade angesichts der engen ethnischen Geschlossenheit, ja clanmäßigen Verbundenheit vieler international organisierter Schleusergruppierungen bestehen erfahrungsgemäß praktisch keine anderen, dem Mittel der internationalen Fernmeldeaufklärung gleichwertigen Aufklärungsmöglichkeiten. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln, z. B. menschlichen Quellen, allenfalls die Peripherie der Schleusungsgruppierungen, nicht aber deren innerer Kern hinreichend aufgeklärt werden kann.

Im Bereich der organisierten illegalen Schleusung von Migranten in das Gebiet der Europäischen Union erhält der BND immer wieder aus unterschiedlichem Aufkommen Hinweise auf ausländische Anschlussnummern von Mitgliedern von Schleuserorganisationen oder für Schleusungszwecke eingesetzte Schiffe, mit deren Aufbruch nach Europa in absehbarer Zeit gerechnet werden muss. Primäres Ziel ist in solchen Fällen zunächst nicht die Strafverfolgung potenzieller Schleuser, sondern die Verhinderung solcher Schleusungen, die nach dem Vorbild des bekannten Falls „Monica“ im Jahre 2002 organisiert werden. Eine frühzeitige Vorfeldaufklärung durch den BND würde die Bundesregierung rechtzeitig instandsetzen, politischen Einfluss in Herkunfts- und Zwischenaufenthaltsländern zur Verhinderung solcher Schleusungen auszuüben. Es handelt sich damit um eine typische Vorfeldaufklärungsaufgabe in der Zuständigkeit des BND. Die erkannten ausländischen Nummern (sowie geeignete inhaltliche Suchbegriffe) könnten, wenn es in § 5 G 10 einen eigenen entsprechenden Gefahrenbereich gäbe, für die eigene Fernmeldeaufklärung des BND genutzt werden, um die Erkenntnisbasis zu verbreitern und die Bundesregierung sowie die Polizei- und Grenzschutzbehörden frühzeitig über bestehende Gefahrenlagen zu informieren und geeignete Abwehraktivitäten auszulösen. Momentan kann der BND, der bei der Fernmeldeaufklärung im Ausland über vergleichsweise größere Erfahrung und andere technische Möglichkeiten als die Polizeibehörden verfügt, solche Erkenntnisse lediglich bei Vorliegen der Übermittlungsvoraussetzungen an die Polizei- und Grenzschutzbehörden zur dortigen weiteren Bearbeitung in eigener Zuständigkeit weiterleiten.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung sollte geprüft werden.

### 3. Überprüfung der Nutzungsbeschränkung hinsichtlich inländischer Anschlussnummern zum Zweck des Abgleichs mit deutschen Anschlussnummern im Rahmen der Relevanzprüfung

Die Erfahrungen der Relevanzprüfung von im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung erfassten Sprachverkehren

(Telefonaten) haben gezeigt, dass dadurch immer wieder unbeteiligte Dritte zunächst in den nachrichtendienstlichen Fokus geraten, obwohl dies durch ein einfaches Verfahren erheblich reduziert werden könnte.

Erfasste Sprachverkehre können nur durch einen Nachrichtenbearbeiter auf ihre nachrichtendienstliche Relevanz überprüft werden, da auf absehbare Zeit keine Spracherkennungsprogramme verfügbar sind, die zuverlässig in der Lage wären, den Inhalt eines Telefonats auf bestimmte Hitworte zu durchsuchen. Daher ist derzeit noch eine von Mitarbeitern des BND durchgeführte inhaltliche Relevanzprüfung hinsichtlich der Telefonate eines bestimmten, als nachrichtendienstlich relevant erkannten Anschlusses im Ausland erforderlich. Unmittelbare und bisher unvermeidbare Folge hieraus ist die Tatsache, dass dadurch regelmäßig unbeteiligte Dritte in den nachrichtendienstlichen Fokus geraten, obwohl der Inhalt der erfassten Sprachverkehre ohne jegliche nachrichtendienstliche Relevanz ist.

Diese Betroffenheit unbeteiligter Dritter könnte durch einen einfachen, aber wirksamen Abgleich mit bereits als nachrichtendienstlich relevant erkannten Anschlüssen in Deutschland minimiert werden. Dem liegt folgende Überlegung zugrunde: Dem BND werden sowohl durch seine eigene Fernmeldeaufklärung als auch durch Übermittlungen von anderen in- und ausländischen Behörden Anschlussnummern von Teilnehmern in Deutschland bekannt, die aufgrund ihres (regelmäßigen) Kontaktes mit bestimmten – etwa terrorverdächtigen – Personen im Ausland bspw. als mutmaßliche Mitglieder einer terroristischen Vereinigung in Betracht kommen. Aufgrund dieser Kenntnisse ist von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der nachrichtendienstlichen Relevanz ihrer Telekommunikation auszugehen.

Im Nachrichtenbearbeitungssystem des BND wäre es möglich, diese deutschen Anschlussnummern zu kennzeichnen, um so dem Nachrichtenbearbeiter einen zusätzlichen Hinweis auf die mögliche nachrichtendienstliche Relevanz eines erfassten Fernmeldeverkehrs zu liefern. Der Nachrichtenbearbeiter würde sich im Rahmen seiner Relevanzprüfung bei seiner Bearbeitung, Übersetzung und Verschriftung auf diese Fernmeldeverkehre konzentrieren. Die Betroffenheit unbeteiligter Dritter ließe sich dadurch reduzieren.

Dieser Abgleich zur Relevanzprüfung steht nicht im Widerspruch zu § 5 Abs. 2 Satz 2 G 10 (Verbot von inländischen Anschlussnummern als Suchbegriffe). Der Abgleich führt in keinem Fall zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse. Die deutschen Anschlussnummern würden gerade nicht als Suchbegriffe in der Erfassung als solcher verwendet, sondern erst nach der Erfassung, wenn sich ein Fernmeldeverkehr bereits an Hand eines angeordneten Suchbegriffes für die weitere Bearbeitung und nähere Analyse im BND qualifiziert hat. Ein solcher Abgleich könnte dem BND helfen, sich auf die wirklich nachrichtendienstlich relevanten Telekommunikationsverkehre zu konzentrieren und würde damit aus Sicht der Bundesregierung einen Beitrag zu einer Verstärkung des Datenschutzes im G 10-Bereich leisten.

Da sich die Kontrolle der G 10-Kommission gemäß § 15 Abs. 5 Satz 2 G 10 auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung

und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten erstreckt, wäre dieser mit jeder Verlängerung einer Beschränkungsanordnung auch eine Liste mit den Anschlussnummern in Deutschland zur Genehmigung vorzulegen, die für einen Abgleich herangezogen werden sollen. Dabei wäre das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten und für jeden einzelnen Anschluss Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Aufklärung nachzuweisen und regelmäßig zu überprüfen.

Die Bedeutung vieler Informationen für die Aufdeckung von Querverbindungen und Strukturen kann nicht immer sofort oder innerhalb eines halben Jahres verifiziert werden. Aus Sicht der Bundesregierung wäre deshalb eine Verlängerung der Überprüfungsfrist wünschenswert.

#### **4. Verwendung inländischer Rufnummern als Suchbegriffe im Rahmen des § 8 G 10 (Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland)**

Im Detail ist eine Änderung des § 8 Abs. 3 Satz 3 G 10 (Verweis auf § 5 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 G 10) zu überdenken. Nach dieser Regelung ist im Rahmen von derartigen Maßnahmen die Verwendung auch solcher Anschlussnummern als formale Suchbegriffe untersagt, die eine gezielte Erfassung geschützter (deutscher) Teilnehmer im Sinne des G 10 ermöglichen und im konkreten Fall den gefährdeten (inländischen) Opfern oder Kontaktpersonen der Täter zuzuordnen sind.

Die in § 8 G 10 geschaffene Aufklärungskompetenz zielt auf die Beseitigung von Gefahren, die für beliebige Personen durch Straftaten oder Naturkatastrophen entstehen und die in besonderer Weise die Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren. Vor diesem Hintergrund lässt sich dieses Verbot weder historisch noch systematisch begründen. Die Ermächtigung wurde als Reaktion auf die Geiselnahme auf der Insel Jolo geschaffen, um künftig derartigen Gefahren insbesondere für deutsche Staatsangehörige begegnen zu können. Verfügungen der entführten Personen über Mobilfunkgeräte, so dürfen auch deren Anschlussnummern nicht in die Erfassung aufgenommen werden, obwohl dies gerade der erfolgversprechendste Ansatz wäre, um deren Verbleib und Schicksal aufzuklären. Denn selbst wenn man davon ausgeht, dass z. B. nach einer Entführung der betroffenen deutschen Anschlussinhaber im Ausland die tatsächliche Verfügungsgewalt und damit die regelmäßige Nutzung des fraglichen Anschlusses auf die (ausländischen) Täter übergegangen ist, so bleiben die Opfer gleichwohl „Inhaber“ des fraglichen Anschlusses im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 3 G 10.

Bei einer akuten Gefährdungssituation kann wohl von einem mutmaßlichen Einverständnis der gefährdeten Personen in die Überwachung ihrer Fernmeldeverkehre ausgegangen werden, wenn dies ihrer Rettung dienen soll. Es erscheint jedoch misslich, dass hier nur mithilfe einer solchen Vermutung das Verbot überwunden werden kann.

Dieses Verbot des § 8 Abs. 3 Satz 3 G 10 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 G 10 gefährdet die Ermittlung möglicher lebensrettender Hinweise, indem es die Erfassung und Lokalisierung verhindert. Der Gedanke der Einwilligung – und

nach Auffassung der G 10-Kommission überdies – die Abwägung der betroffenen Rechtsgüter sprechen für eine generell erlaubte zielgerichtete Erfassung. Die Begründung zu § 8 G 10 stellt darüber hinaus ausdrücklich klar, dass es unerheblich ist, ob die gefährdeten Personen deutsche Staatsangehörige sind oder Ausländer. Adressaten der Regelung sind insofern nicht in erster Linie die möglichen Täter, sondern die Opfer einer solchen Gefahrenlage.

Daher sollte es im Rahmen der Fernmeldeaufklärung nach § 8 G 10 zumindest möglich sein, die Anschlussnummern der inländischen Opfer als formale Suchbegriffe zu steuern.

#### **5. Formulierung und Reichweite der Anordnung der Individualkontrolle nach § 3 G 10 (§ 10 Abs. 3 Satz 2 G 10)**

Die sehr rasch fortschreitende Entwicklung der Kommunikationstechnologie erschwert die Telekommunikationsüberwachung nach § 3 G 10.

Dies gilt insbesondere für den Missbrauch von Mobilfunkgeräten für konspirative Zwecke. Die Novellierung des G 10 im Juni 2001 hat hier zwar keine „evaluationspflichtigen“ Rechtsänderungen gebracht. Gleichwohl besteht hier dringender Prüfungsbedarf für eine Anpassung des rechtlichen Instrumentariums, damit eine hinreichende Effizienz der Maßnahmen nach § 3 G 10 künftig sichergestellt werden kann.

Der Austausch der sog. SIM-Karten erschwert auch den Nachrichtendiensten die Einleitung und lückenlose Fortsetzung von Überwachungsmaßnahmen, da das geltende Recht (§ 10 Abs. 3 Satz 2 G 10 und der gleichlautende § 100b Abs. 2 Satz 2 StPO) eine gerätebezogene, an die Geräte-Nummer (sog. IMEI) anknüpfende Telekommunikationsüberwachung nicht ausdrücklich zulässt.

#### **III. Horizontale Regelungen für die Individualkontrolle und die strategische Überwachung – Übermittlung von G 10-Daten an Nachrichtendienste anderer Staaten**

Insbesondere mit Blick auf die Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen der Terrorismusbekämpfung stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Klarstellung der Zulässigkeit der Übermittlung von G 10-Erkenntnissen durch die deutschen Nachrichtendienste an die Nachrichtendienste anderer, insbesondere europäischer Staaten.

Die internationale Kooperation der Nachrichtendienste wird weiter zunehmen. Gerade innerhalb der Europäischen Union werden Nachrichtendienste in Zukunft enger zusammenarbeiten. Dies wird eine weitere Intensivierung des Informationsaustauschs und eine Überprüfung des rechtlichen Rahmens notwendig machen.

#### **IV. Kontrollauftrag, Befugnisse und Ausstattung der G 10-Kommission – Betretensrecht der G 10-Kommission (§ 15 G 10)**

Die Ausleitung der über Lichtwellenleiter gesteuerten, nach Maßgabe des § 10 Abs. 4 Satz 3 und 4 G 10 einer (umfangsmäßig begrenzten) Überwachung durch den BND unterliegenden Telekommunikation erfolgt beim Verpflichteten. Auch die Ausleitung unterliegt der Kontrolle der G 10-Kommission.

Deshalb soll im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes in § 108 TKG klargestellt werden, dass die Kommission nicht nur jederzeit Zutritt zu allen Diensträumen der Nachrichtendienste hat (vgl. § 15 Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 G 10), sondern – in dem für die Kontrolle erforderlichen Umfang – auch Zutritt zu den Räumlichkeiten des Telekommunikationsunternehmens.





