

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)

Bericht gemäß § 8a Absatz 6 Satz 2 und § 9 Absatz 4 Satz 7 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) über die Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen nach § 8a Absatz 2 und § 9 Absatz 4 BVerfSchG, den §§ 2a und 3 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) sowie den §§ 4a und 5 des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MADG) im Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2007

(Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Grundlagen der Berichtspflicht	3
II. Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums im Berichtszeitraum	3
III. Die Befugnisse der Sicherheitsbehörden nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz und dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz – Rechtslage im Berichtszeitraum	3
IV. Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen	4
1. Überblick	4
2. Auskünfte von Luftfahrtunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG)	5
a) Rechtsgrundlagen	5
b) Maßnahmen im Berichtszeitraum	5
3. Auskünfte von Banken und Finanzdienstleistern (§ 8a Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG) ...	6
a) Rechtsgrundlagen	6
b) Maßnahmen im Berichtszeitraum	6
aa) Auskunftersuchen des BfV	6
bb) Auskunftersuchen des BND	6
cc) Auskunftersuchen des MAD	6

	Seite
4. Auskünfte von Postdienstleistern (§ 8a Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG) . . .	6
a) Rechtsgrundlagen	6
b) Maßnahmen im Berichtszeitraum	7
5. Auskünfte von Telekommunikations- und Teledienstunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 4 und 5 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG)	7
a) Rechtsgrundlagen	7
b) Maßnahmen im Berichtszeitraum	7
aa) Auskunftersuchen des BfV	7
bb) Auskunftersuchen des BND	8
cc) Auskunftersuchen des MAD	8
6. Einsatz des sog. IMSI-Catchers (§ 9 Absatz 4 BVerfSchG, § 3 Satz 2 BNDG, § 5 MADG)	8
a) Rechtsgrundlagen	8
b) Maßnahmen im Berichtszeitraum	8
7. Umsetzung der neuen Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz in den Bundesländern	9
V. Mitteilungsentscheidungen	10
VI. Die Ausgestaltung und Durchführung der Kontrolle der Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz	10
1. Die Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium	10
2. Die Kontrolle durch die G10-Kommission	11
VII. Abschließende Bewertung für den Berichtszeitraum 2007	11

I. Grundlagen der Berichtspflicht

Durch das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz [TBG] vom 9. Januar 2002 [BGBl. I S. 361]) bzw. das mit Wirkung vom 11. Januar 2007 hinzugekommene Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz [TBEG], BGBl. I S. 2) wurde u. a. dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesnachrichtendienst (BND) und dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) die Befugnis eingeräumt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit unter bestimmten Voraussetzungen von Luftfahrtunternehmen, Kreditinstituten und Finanzdienstleistern, Postunternehmen sowie Telekommunikations- und Teledienstunternehmen kunden- bzw. nutzerbezogene Auskünfte zu verlangen sowie technische Mittel (sog. IMSI-Catcher) zur Ortung und Identifizierung aktiv geschalteter Mobiltelefone einzusetzen. Die Rechtsgrundlagen finden sich für das BfV in den § 8a Absatz 2 und § 9 Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG, für den BND und den MAD in den §§ 2a und 3 Satz 2 BNDG bzw. den §§ 4a und 5 MADG, die jeweils auf die §§ 8a und 9 BVerfSchG verweisen. Diese Befugnisse gelten zunächst bis zum 9. Januar 2012.

Entsprechende Maßnahmen werden auf Antrag des jeweiligen Dienstes durch das Bundeskanzleramt (für den BND) bzw. das Bundesministerium des Innern (für das BfV und den MAD) angeordnet. Zur Gewährleistung einer angemessenen parlamentarischen Kontrolle der Nutzung dieser Befugnisse haben gemäß § 8a Absatz 6 Satz 1, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 2a Satz 4 BNDG, § 4a Satz 1 MADG das Bundeskanzleramt (für den BND) bzw. das Bundesministerium des Innern (für das BfV und den MAD) dem Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestages halbjährlich über die angeordneten Maßnahmen zu berichten.

Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet seinerseits dem Deutschen Bundestag nach den § 8a Absatz 6 Satz 2 und § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG jährlich einen Bericht über die Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen nach § 8a Absatz 2 und § 9 Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG.

Bei der Berichterstattung sind die Geheimhaltungsgrundsätze des § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumsgesetz [PKGrG] vom 11. April 1978 [BGBl. I S. 453], zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2001 [BGBl. I S. 1254, 1260]) zu beachten.

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat auf dieser Grundlage erstmals am 12. Mai 2003 einen Bericht für das Jahr 2002 und zuletzt am 5. Juli 2007 einen Bericht für das Jahr 2006 (Bundestagsdrucksache 16/5982) vorgelegt. Der vorliegende Bericht setzt die jährliche Berichterstattung fort und enthält eine Darstellung der Entwicklung im Jahr 2007.

II. Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums im Berichtszeitraum

Der 16. Deutsche Bundestag hat am 14. Dezember 2005 die Abgeordneten – in alphabetischer Reihenfolge – Fritz Rudolf Körper (SPD), Wolfgang Nešković (DIE LINKE.), Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), Bernd Schmidbauer (CDU/CSU), Olaf Scholz (SPD), Dr. Max Stadler (FDP), Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Joachim Stünker (SPD) und Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU) zu Mitgliedern des Parlamentarischen Kontrollgremiums gewählt. Der Abg. Olaf Scholz (SPD) ist im November 2007 aus dem Gremium ausgeschieden; an seiner Stelle wurde der Abg. Thomas Oppermann (SPD) zum Mitglied gewählt.

Der Vorsitz im Parlamentarischen Kontrollgremium wechselt jährlich zwischen einem Mitglied der Koalitionsfraktionen und einem Mitglied der Oppositionsfraktionen. Im Berichtszeitraum war der Abg. Dr. Max Stadler (FDP) Vorsitzender und der Abg. Olaf Scholz (SPD) bis zu seinem Ausscheiden stellvertretender Vorsitzender des Gremiums. In dieser Funktion wurde er von dem Abg. Thomas Oppermann (SPD) abgelöst, der Anfang Januar 2008 den Vorsitz des Parlamentarischen Kontrollgremiums übernommen hat. Als sein Stellvertreter fungierte der Abg. Dr. Max Stadler (FDP).

III. Die Befugnisse der Sicherheitsbehörden nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz und dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz – Rechtslage im Berichtszeitraum

Die Rechtslage im Berichtszeitraum wurde bestimmt durch das Inkrafttreten des TBEG am 11. Januar 2007. Es erneuert die den Nachrichtendiensten durch das TBG zunächst bis Ende 2006 eingeräumten Befugnisse im Hinblick auf Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen, Kreditinstituten und Finanzdienstleistern, Post-, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen sowie zum Einsatz des IMSI-Catchers, stellt sie formell auf eine neue Grundlage und erweitert die Möglichkeiten ihrer Anwendung.

Die Geltung der durch das TBEG neu eingeführten bzw. modifizierten Bestimmungen des BVerfSchG, des BNDG und des MADG ist wiederum auf fünf Jahre befristet. Ihre Anwendung soll vor Ablauf dieser Frist am 10. Januar 2012 unter Einbeziehung eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bestellen sein wird, evaluiert werden.

Die Rechtslage bis zum 10. Januar 2007 und die durch das TBEG veranlassten Änderungen wurden bereits im vorangegangenen Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 5. Juli 2007 (Bundestagsdrucksache 16/5982) ausführlich dargestellt, auf den insoweit verwiesen wird.

Eine wesentliche Neuerung nach dem TBEG ist, dass das BfV seine Auskunftsbefugnisse nun auch zur Aufklärung bisher noch nicht erfasster verfassungsfeindlicher Bestre-

bungen einsetzen kann, wenn diese die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördern. So werden die durch das TBG eingeführten Auskunftsbefugnisse des BfV unter eingeschränkten Bedingungen auch auf die Beobachtung der bislang nicht betroffenen inländischen verfassungsfeindlichen Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 BVerfSchG erstreckt. Als entsprechende Qualifikation nennt § 8a Absatz 2 Satz 2 BVerfSchG solche Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören (Nummer 1) oder Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen (Nummer 2).

Als weiteren Kernpunkt senkt das TBEG bisherige Eingriffsschwellen für nachrichtendienstliche Maßnahmen ab. Bei Auskunftersuchen gegenüber Postdienstunternehmen und Teledienst Anbietern zu Stammdaten (z. B. zur inhaltlichen Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses oder zu dessen Beendigung) genügt nunmehr die Erforderlichkeit für die geheimdienstliche Aufgabenerfüllung (§ 8a Absatz 1 BVerfSchG). Damit erfolgt eine Anpassung an die Voraussetzungen, die für Polizei, Staatsanwaltschaft und Geheimdienste gegenüber Telekommunikationsunternehmen zu den dort gespeicherten Stammbzw. Bestandsdaten gelten (vgl. § 113 TKG).

Auch die Tatbestandsanforderungen für Auskunftsanträge gegenüber Postdienstleistern, Telekommunika-

tionsunternehmen und Teledienst Anbietern im Hinblick auf Verkehrsdaten wurden novelliert. Während bislang die Voraussetzungen von § 3 Absatz 1 des Artikel 10-Gesetzes (G 10), mithin tatsächliche Anhaltspunkte für die Planung oder Begehung bestimmter, staatschutzrelevanter Straftaten verlangt wurden, genügen nunmehr tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter.

Letztlich wurde die externe Kontrolle über die an Luftfahrtunternehmen sowie Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute bzw. Finanzunternehmen gerichteten Auskunftersuchen aufgehoben. Die umfassende Kompetenz, sämtliche mit dem TBG ermöglichten Auskunftersuchen des BfV, des BND und des MAD eingehend zu kontrollieren, die bisher der G 10-Kommission zugewiesen war, besteht nicht mehr. Die Prüfungszuständigkeit der Kommission ist – wie schon vor 2002 – auf Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nach dem G 10 beschränkt.

IV. Durchführung sowie Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen

Rechtsgrundlage für die im Jahr 2007 durchgeführten Auskunftsverlangen und IMSI-Catcher-Einsätze waren bis zum 10. Januar 2007 die Regelungen des TBG in der bis dahin geltenden Fassung, ab dem 11. Januar 2007 in der Neufassung durch das an diesem Tag in Kraft getretene TBEG.

1. Überblick

BfV, BND und MAD haben vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2007 wie folgt von Auskunftsverlangen gemäß § 8a Absatz 2 Nummer 1 bis 5 BVerfSchG Gebrauch gemacht:

Auskunftsverlangen im Jahr 2007

Auskunft von	für	Gesamtzahl der Maßnahmen im Jahr 2007 ¹	Zusammen	Betroffene ²	Zusammen
Luftfahrtunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG)	BfV MAD BND	0	0	0	0
Banken und Finanzdienstleistern (§ 8a Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG)	BfV	5	5	11	11
	MAD	0		0	
	BND	0		0	
Postdienstleistern (§ 8a Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG)	BfV MAD BND	0	0	0	0

Auskunft von	für	Gesamtzahl der Maßnahmen im Jahr 2007 ¹	Zusammen	Betroffene ²	Zusammen
Telekommunikations- und Teledienstunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 4 und 5 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG)	BfV	34	38	359 ³	366 ³
	MAD	2		5	
	BND	2		2	
Insgesamt	Maßnahmen		43	Betroffene	377³

¹ Eine Maßnahme umfasst jeweils die Erstanordnung sowie etwaige Verlängerungs- und Ergänzungsanordnungen.

² Die aufgeführten Zahlen geben die Anzahl sämtlicher Betroffener einer Maßnahme an, also auch die Personen, die selber nicht einem Verdacht gemäß §§ 8a Absatz 2 BVerfSchG unterliegen, bei denen aber bestimmte Tatsachen darauf schließen lassen, dass z. B. eine verdächtige Person ihren Telekommunikationsanschluss nutzt oder über ihr Konto verfügt.

³ Bei 275 „Betroffenen“ handelt es sich um eine rechnerische Größe aufgrund der festgestellten Nutzung von IP-Adressen durch unbekannte Nutzer, bei der Mehrfachnutzungen durch jeweils dieselben Personen nicht auszuschließen sind.

Der IMSI-Catcher zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes oder Mobiltelefons oder zur Ermittlung der Geräte- und Kartennummern wurde im Jahr 2007 von den Diensten wie folgt eingesetzt:

Einsatz des IMSI-Catchers im Jahr 2007

IMSI-Catcher (§ 9 Absatz 4 BVerfSchG, § 3 Satz 2 BNDG, § 5 MADG)	für	Gesamtzahl der Maßnahmen im Jahr 2007 ¹	Zusammen	Betroffene ²	Zusammen
	BfV	8	9	9	10
	MAD	1		1	
	BND	0		0	

¹ Eine Maßnahme umfasst jeweils die Erstanordnung sowie etwaige Verlängerungs- und Ergänzungsanordnungen.

² Die aufgeführten Zahlen geben die Anzahl sämtlicher Betroffener einer Maßnahme an, also auch die Personen, die selber nicht einem Verdacht gemäß § 9 Absatz 4 BVerfSchG unterliegen, bei denen aber bestimmte Tatsachen darauf schließen lassen, dass eine verdächtige Person ihren Telekommunikationsanschluss nutzt.

2. Auskünfte von Luftfahrtunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG)

a) Rechtsgrundlagen

Passagierdaten von Luftfahrtunternehmen ermöglichen oder erleichtern dem BfV die frühzeitige Analyse der Zusammensetzung und des Betätigungsfelds internationaler terroristischer Gruppen oder von Personen im Beobachtungsbereich des BfV sowie ihrer Ruhe- und Vorbereitungsräume und ihrer Zielgebiete. Das TBG begründete mit der Einführung von § 8 Absatz 7 a. F. BVerfSchG eine entsprechende Auskunftspflicht der Luftfahrtunternehmen, die mit Inkrafttreten des TBEG nunmehr in § 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG geregelt ist. Die Vorschrift gestattet es dem BfV, im Einzelfall bei Luftfahrtunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Namen und Anschriften von Kunden sowie zur Inanspruchnahme und den Umständen von Transportleistungen einzuholen, soweit tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen. Unter den für sie geltenden besonderen Voraussetzungen können seit Inkrafttreten des

TBEG auch der BND und der MAD entsprechende Auskunftsverlangen stellen (§ 2a BNDG bzw. § 4a MADG i.V.m. § 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG).

Seit der Neuregelung durch das TBEG bedürfen Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen keiner Anordnung durch das BMI und keiner Unterrichtung der G10-Kommission mehr (vgl. § 8a Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG im Unterschied zu § 8a Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG); sie sind jedoch weiterhin in den halbjährlichen Bericht der Bundesregierung an das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 8a Absatz 6 Satz 1 BVerfSchG aufzunehmen.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Jahr 2007 hat das BfV – wie in den drei zurückliegenden Jahren – keine Auskunftsverlangen an Luftfahrtunternehmen nach § 8a Absatz 2 Nummer 1 (§ 8 Absatz 7 a.F.) BVerfSchG gerichtet. Insgesamt gab es seit 2002 lediglich drei Maßnahmen, von denen insgesamt fünf Personen betroffen waren.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	1	2	0	0	0	0	3

Auch BND und MAD haben von der ihnen im Berichtszeitraum erstmals eingeräumten Befugnis zu Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen gemäß § 2a Satz 1 BNDG bzw. § 4a Satz 1 MADG i.V.m. § 8a Absatz 2 Nummer 1 BVerfSchG keinen Gebrauch gemacht.

3. Auskünfte von Banken und Finanzdienstleistern (§ 8a Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG)

a) Rechtsgrundlagen

Nach § 8a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 BVerfSchG und § 2a Satz 1 BNDG i.V.m. § 8a Absatz 2 BVerfSchG haben das BfV und der BND, seit Inkrafttreten des TBEG auch der MAD (§ 4a MADG i.V.m. § 8a Absatz 2 BVerfSchG), die Befugnis, im Einzelfall bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungs- und Finanzunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten, zu Geldbewegungen und Geldanlagen einzuholen. Damit sollen die Dienste Zugriff auf diejenigen Informationen erhalten, die sie benötigen, um die finanziellen Ressourcen und damit die Gefährlichkeit terroristischer Gruppierungen einschätzen zu können und frühestmöglich Erkenntnisse über Geldtransfers zur Vorbereitung und Planung von Anschlägen zu gewinnen. Diese Zugriffsmöglichkeit dient auch der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 1373 (2001), Ziffer 1, Buchstabe a, nachdrücklich geforderten Unterbindung der Finanzströme terroristischer Organisationen.

Das BfV darf von dieser Befugnis Gebrauch machen, soweit tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen; für Auskunftsverlangen des BND und MAD gelten gemäß § 2a Satz 2 und 3 BNDG bzw. § 4a Satz 1 i.V.m. § 1 Absatz 1 MADG jeweils besondere Voraussetzungen.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

aa) Auskunftersuchen des BfV

Im Jahr 2007 führte das BfV in insgesamt 5 Fällen Auskunftersuchen nach § 8a Absatz 2 Nummer 2 (§ 8 Absatz 5 a. F.) BVerfSchG durch, wobei eine Maßnahme bereits im vorangegangenen Berichtszeitraum begann. Betroffen waren zehn Personen sowie eine Organisation als Kontoinhaberin bzw. Verfügungsberechtigte. Die Auskünfte bei Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsunternehmen betrafen dabei hauptsächlich Personen, die in Verdacht standen, Mitglieder bzw. Unterstützer von ausländischen extremistischen Vereinigungen zu sein; zwei Personen standen im Verdacht der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für einen ausländischen Geheimdienst.

Insgesamt waren seit dem Jahr 2002 96 Personen bzw. Organisationen von den bisher 53 Maßnahmen betroffen. Im Einzelnen entwickelte sich die Zahl der Maßnahmen wie folgt:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	8	14	7	12	7	5	53

bb) Auskunftersuchen des BND

Der BND hat im Vergleich zum BfV seit 2002 von seiner Befugnis nur in einem äußerst geringen Umfang Gebrauch gemacht. Dies gründet in der unterschiedlichen Bedarfslage von Auslands- und Inlandsnachrichtendienst. Wie bereits in den drei vorangegangenen Jahren wurde auch im Jahr 2007 keine Maßnahme beantragt. Insgesamt waren von den bisher drei Maßnahmen sechs Personen betroffen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	1	2	0	0	0	0	3

cc) Auskunftersuchen des MAD

Der MAD war mit Inkrafttreten des TBEG im Berichtszeitraum erstmals befugt, aufgrund von § 4a Satz 1 MADG i.V.m. § 8a Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG im Rahmen seiner Zuständigkeit Auskunftsverlangen an Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsunternehmen zu richten, hat davon jedoch keinen Gebrauch gemacht.

4. Auskünfte von Postdienstleistern (§ 8a Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG)

a) Rechtsgrundlagen

Das BfV benötigt zur Wahrnehmung seiner präventiven Aufgaben Informationen über die Kommunikationswege terroristischer Gruppen und anderer Personen in den Beobachtungsbereichen nach § 3 Absatz 1 BVerfSchG, um die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege der Post- und Fernmeldeüberwachung nach dem Artikel 10-Gesetz vorzubereiten. Nach der bis zum Inkrafttreten des TBG im Jahr 2002 geltenden Rechtslage bestand keine Auskunftspflicht der Erbringer von Postdienstleistungen; sie wurde erstmals durch den mit dem TBG eingeführten § 8 Absatz 6 a. F. BVerfSchG begründet, der mit Inkrafttreten des TBEG durch § 8a Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG abgelöst wurde.

§ 8a Absatz 1 und 2 Nummer 3 BVerfSchG ermächtigen das BfV, bei Personen und Unternehmen, die geschäfts-

mäßig Postdienstleistungen erbringen, sowie bei denjenigen, die an der Erbringung dieser Dienstleistungen mitwirken, unentgeltlich Auskunft über Daten zu Begründung, Inhalt, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Postdienste (Bestandsdaten) sowie zu den Umständen des Postverkehrs einzuholen. Während das BfV Auskunft über Bestandsdaten bereits verlangen kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist (§ 8a Absatz 1 BVerfSchG), dürfen Auskünfte zu den „Umständen des Postverkehrs“ nur verlangt werden, soweit tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen, das Bundesministerium des Innern das Auskunftsverlangen angeordnet und die G10-Kommission des Bundestages die Maßnahme für zulässig und notwendig befunden hat (§ 8a Absatz 2 Nummer 3, Absatz 4 Satz 4 und Absatz 5 BVerfSchG).

Unter den für sie geltenden besonderen Voraussetzungen können seit Inkrafttreten des TBEG auch der BND und der MAD entsprechende Auskunftsverlangen stellen (§ 2a BNDG bzw. § 4a MADG i.V.m. § 8a Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG).

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum wurden durch das BfV – wie in der Vergangenheit – keine Auskunftsersuchen zu Umständen des Postverkehrs nach § 8a Absatz 2 Nummer 3 BVerfSchG beantragt. Auch der BND und der MAD haben 2007 von der ihnen mit dem TBEG erstmals eingeräumten entsprechenden Befugnis keinen Gebrauch gemacht.

Auskunftsverlangen der Nachrichtendienste zu Bestandsdaten nach § 8a Absatz 1 BVerfSchG unterliegen seit Inkrafttreten des TBEG nicht mehr der halbjährlichen Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium gemäß § 8a Absatz 6 Satz 1 BVerfSchG.

5. Auskünfte von Telekommunikations- und Teledienstunternehmen (§ 8a Absatz 2 Nummer 4 und 5 BVerfSchG, § 2a Satz 1 BNDG, § 4a Satz 1 MADG)

a) Rechtsgrundlagen

Auskünfte über Begleitumstände der Telekommunikation und der Nutzung von Telediensten können wichtige Aufschlüsse über das Umfeld von Personen geben, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für terroristische oder anderweitig sicherheitsrelevante Bestrebungen vorliegen. Verbindungs- und Nutzungsdaten („Verkehrsdaten“) ermöglichen es beispielsweise, weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke zu erkennen und damit zusätzliche Ermittlungen zielgerichtet vorzubereiten. Die Auskunft über Verbindungsdaten von Mobilfunkgeräten ermöglicht es, über die Lokalisierung der Funkzelle den Aufenthaltsort ohne Observation nachzuvollziehen und weitere Ermittlungsmaßnahmen vorzubereiten.

Auch die Bestimmung des Standortes eines genutzten Gerätes bei der Telekommunikation im Festnetz und die auf der Grundlage der Verbindungsdaten erstellten Kommunikationsprofile können wichtige Aufschlüsse über die

Kommunikationsbeziehungen der Personen oder Organisationen geben, die der Beobachtung unterliegen. Die Eingriffe bewegen sich im Vorfeld der eigentlichen Telekommunikationsüberwachung nach dem G10.

Mit Inkrafttreten des TBG wurde in § 8 Absatz 8 a. F. BVerfSchG dem BfV die Befugnis eingeräumt, im Einzelfall bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten einzuholen. Die Auskunft konnte auch in Bezug auf die zukünftige Nutzung von Telediensten verlangt werden. In diesem Falle wurde die Anordnung analog § 10 Absatz 5 G10 auf höchstens drei Monate befristet. Um es dem BND zu ermöglichen, Extremisten, die vom Ausland aus operieren und nach ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nicht überwacht werden können, zu lokalisieren sowie mit Hilfe von Verbindungsdaten dringend notwendige Informationen über internationale und vom Ausland aus gesteuerte terroristische Netzwerke zu gewinnen, wurde auch ihm unter bestimmten Voraussetzungen in § 8 Absatz 3a a. F. BNDG eine entsprechende Befugnis eingeräumt, ebenso – im Rahmen seiner Zuständigkeit – dem MAD (§ 10 Absatz 3 a. F. MADG).

Das TBEG hat die Befugnis zu entsprechenden Auskunftsverlangen einerseits in § 8a Absatz 1 BVerfSchG (Bestandsdaten von Telediensten), andererseits in § 8a Absatz 2 Nummer 4 (Telekommunikation) und 5 (Teledienste) BVerfSchG neu geregelt. Auskünfte zu Daten im Zusammenhang mit Begründung, Inhalt, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Teledienste (Bestandsdaten) darf das BfV gemäß § 8a Absatz 1 BVerfSchG jetzt bereits verlangen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist, ohne dass es einer Anordnung des Bundesministeriums des Innern (BMI) und einer Mitwirkung der G10-Kommission bedürfte; diese Auskunftsverlangen müssen auch nicht mehr in die halbjährliche Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach § 8a Absatz 6 Satz 1 BVerfSchG aufgenommen werden.

Auskunft über Verkehrsdaten im Bereich der Telekommunikation bzw. über Identifikationsmerkmale eines Nutzers von Telediensten, über die genutzten Teledienste sowie über Beginn, Ende und Umfang der jeweiligen Nutzung eines Dienstes darf das BfV nach § 8a Absatz 2 Nummer 4 und 5, Absatz 4 Satz 4 und Absatz 5 BVerfSchG im Einzelfall dann verlangen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen, das BMI eine entsprechende Anordnung erlassen hat und die G10-Kommission die Maßnahme für zulässig und notwendig befunden hat. Die Befugnis von BND und MAD, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unter besonderen Voraussetzungen solche Auskünfte zu verlangen, ergibt sich nunmehr aus § 2a BNDG bzw. § 4a MADG.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

aa) Auskunftsverlangen des BfV

Auf Antrag des BfV wurden 2007 in insgesamt 34 Fällen Auskunftsersuchen durchgeführt, von denen insgesamt

359 Personen betroffen waren, wobei es sich jedoch bei 275 Personen um eine rein rechnerische Größe handelt (Anzahl der unbekanntem Nutzer von IP-Adressen, die möglicherweise von einer oder mehreren Personen mehrfach genutzt wurden). Seit dem Jahr 2002 waren von den insgesamt 120 Maßnahmen im Bereich des BfV damit 519 Personen betroffen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	21	9	22	20	14	34	120

bb) Auskunftsverlangen des BND

Der BND hat im Berichtszeitraum in zwei Fällen Auskunftsverlangen beantragt, von denen zwei Personen betroffen waren. Seit dem Jahr 2002 entwickelte sich die Zahl der vom BND veranlassten Maßnahmen damit wie folgt:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	2	3	1	0	0	2	8

cc) Auskunftsverlangen des MAD

Der MAD hat im Berichtszeitraum zwei Maßnahmen mit insgesamt fünf Betroffenen durchgeführt. Damit waren von den neun Anordnungen des MAD seit 2002 insgesamt 16 Personen betroffen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	3	2	1	1	0	2	9

Durch die Einholung von Auskünften bei Telekommunikationsunternehmen, insbesondere über die Rufnummern oder Kennungen der Anrufenden bzw. die angerufenen Anschlüsse, konnte im Wege der Auswertung und durch Abgleich mit bekannten Anschlussnummern im In- und Ausland vielfach festgestellt werden, ob die Anschlussinhaber in Deutschland tatsächlich Kontakt beispielsweise zu mutmaßlichen Mitgliedern terroristischer Vereinigungen hatten.

6. Einsatz des sog. IMSI-Catchers (§ 9 Absatz 4 BVerfSchG, § 3 Satz 2 BNDG, § 5 MADG)

a) Rechtsgrundlagen

Für einen ordnungsgemäßen Antrag auf Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung nach dem G10 ist die

Benennung einer Rufnummer oder einer anderen Kennung des Telekommunikationsanschlusses erforderlich (§ 10 Absatz 3 Satz 2 G10). Angehörige terroristischer Gruppen nutzen allerdings zunehmend Mobiltelefone, deren Herkunft den Sicherheitsbehörden nicht bekannt ist. Die Telefonnummern solcher Geräte können deshalb auch über den Betreiber nicht festgestellt werden. Mit Hilfe der Kartennummer könnte die dazugehörige Rufnummer jedoch ermittelt werden. Der sog. IMSI-Catcher ermöglicht es, Geräte- und Kartennummern von Telefonen festzustellen und den Standort des Gerätes zu lokalisieren.

Der IMSI-Catcher erfasst die IMSI (International Mobile Subscriber Identity) eines eingeschalteten Handys in seinem Einzugsbereich. Die IMSI ist eine weltweit einmalige Kennung, die den Vertragspartner eines Netzbetreibers eindeutig identifiziert. Sie ist auf der sog. SIM-Karte (SIM = Subscriber Identity Module) gespeichert, die ein Mobilfunkteilnehmer bei Abschluss eines Vertrages erhält. Mit Hilfe der IMSI können die Identität des Vertragspartners und dessen Mobilfunktelefonnummer bestimmt werden.

Zur Ermittlung der IMSI simuliert ein IMSI-Catcher die Basisstation einer regulären Funkzelle eines Mobilfunknetzes. Eingeschaltete Mobiltelefone im Einzugsbereich dieser vermeintlichen Basisstation mit einer SIM des simulierten Netzbetreibers versuchen sich nun automatisch beim IMSI-Catcher einzubuchen. Durch einen speziellen „IMSI-Request“ der „Basisstation“ wird das Mobiltelefon zur Herausgabe der IMSI veranlasst.

Ist der von einer observierten Person genutzte Netzbetreiber nicht bekannt, muss diese Suche ggf. für Basisstationen aller Netzbetreiber durchgeführt werden. In Funkzellen mit vielen Teilnehmern kann es zudem erforderlich sein, mehrere Messungen durchzuführen, bis die gesuchte IMSI aus der Vielzahl gesammelter Daten herausgefiltert werden kann.

Da durch den Einsatz eines IMSI-Catchers aus technischen Gründen regelmäßig auch Daten Dritter erhoben werden, sind hier besonders hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu stellen. Der Einsatz ist gemäß § 9 Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG nur zulässig, wenn sonst die Ermittlung des Standorts bzw. der Geräte- oder Kartennummer aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Er bedarf gemäß § 9 Absatz 4 Satz 6 BVerfSchG der Anordnung durch das BMI, die von der G10-Kommission zu bestätigen ist. Die erhobenen Daten Dritter unterliegen einem absoluten Verwendungsverbot (§ 9 Absatz 4 Satz 5 BVerfSchG).

Entsprechendes gilt für den Einsatz eines IMSI-Catchers durch den BND gem. § 3 Satz 2 BNDG bzw. den MAD gemäß § 5 MADG jeweils i.V.m. § 9 Absatz 4 BVerfSchG.

b) Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum kam der IMSI-Catcher in neun Fällen – achtmal im Bereich des BfV, einmal im Bereich des MAD – zum Einsatz. Von den Anordnungen waren insgesamt zehn Personen betroffen, die entweder im Verdacht

standen, eine terroristische Vereinigung aufzubauen oder Mitglied oder Unterstützer einer ausländischen extremistischen Vereinigung zu sein. Seit dem Jahr 2002 waren damit 54 Personen von den insgesamt 51 Maßnahmen betroffen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Maßnahmen	3	9	10	10	10	9	51

Der Einsatz des IMSI-Catchers hat in mehreren Fällen zu wichtigen Erkenntnissen über vorher nicht bekannte Mobilfunkanschlüsse verdächtiger Personen geführt, die dann in Überwachungsmaßnahmen nach § 3 G10 aufgenommen werden konnten. Ohne seinen Einsatz hätte das BfV keinen Zugriff auf die Inhalte der über die mit den ermittelten Mobiltelefonen geführten Gespräche der überwachten verdächtigen Personen erhalten können.

Im Berichtszeitraum hat sich damit erneut bestätigt, dass dem Einsatz des IMSI-Catchers zur Unterstützung der Maßnahmen nach § 3 G10 zusammen mit der Möglichkeit, Auskünfte von Telekommunikationsunternehmen zu erhalten, eine große Bedeutung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste zukommt.

7. Umsetzung der neuen Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz in den Bundesländern

Nach der durch das TBG vom 9. Januar 2002 eingeführten Vorschrift des § 8 Absatz 11 a. F. BVerfSchG standen den Verfassungsschutzbehörden der Länder die erweiterten Befugnisse nach § 8 Absatz 5 bis 8 a. F. BVerfSchG

(Auskunftsbefugnisse gegenüber Kreditinstituten und Finanzdienstleistern, Luftfahrtunternehmen und Telekommunikationsunternehmen) nur dann zu, wenn das Antragsverfahren, die Beteiligung der G10-Kommission, die Verarbeitung der erhobenen Daten und die Mitteilung an die Betroffenen gleichwertig wie in § 8 Absatz 9 a. F. BVerfSchG geregelt waren. Ferner mussten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle und eine Pflicht zur Berichterstattung über die durchgeführten Maßnahmen an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes landesgesetzlich geregelt sein. Das TBEG hat diese Regelung in § 8a Absatz 8 BVerfSchG übernommen.

In der Folge verabschiedeten 15 Bundesländer entsprechende gesetzliche Regelungen, die ihren Verfassungsschutzbehörden Auskunftsverlangen unter den im BVerfSchG enthaltenen Voraussetzungen hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens und der Berichterstattung ermöglichten. In Schleswig-Holstein wurde ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren zwischenzeitlich initiiert, aber noch nicht abgeschlossen.

Auch auf der Ebene der Bundesländer wurde von den einzelnen Befugnissen im Berichtszeitraum zurückhaltend Gebrauch gemacht. Für das Jahr 2007 haben neun Bundesländer insgesamt 15 Maßnahmen mit 31 Betroffenen gemeldet. 13 Maßnahmen mit 29 Betroffenen richteten sich auf Auskünfte bei Telekommunikationsunternehmen, darunter eine Maßnahme mit 13 Betroffenen; zwei Maßnahmen mit zwei Betroffenen betrafen Auskünfte von Banken und Finanzdienstleistungsinstituten.

Für Auskunftsverlangen auf Länderebene in den Jahren 2006 und 2007 liegen dem Parlamentarischen Kontrollgremium folgende Zahlen vor:

IMSI-Catcher-Einsätze wurden von den Bundesländern im Berichtszeitraum nicht gemeldet.

Auskunftsverlangen auf der Ebene der Bundesländer im Jahr 2006/2007

Auskunft von	Maßnahmen 2006 ¹	Betroffene 2006 ²	Maßnahmen 2007 ¹	Betroffene 2007 ²
Banken und Finanzdienstleistern	8	10	2	2
Postdienstleistern	0	0	0	0
Luftfahrtunternehmen	0	0	0	0
Telekommunikationsunternehmen	2	2	13	29
Insgesamt	10	12	15	31

¹ Eine Maßnahme umfasst jeweils die Erstanordnung sowie etwaige Verlängerungs- und Ergänzungsanordnungen.

² Die aufgeführten Zahlen geben die Anzahl sämtlicher Betroffener einer Maßnahme an, also auch die Personen, die selber nicht einem Verdacht unterliegen, bei denen aber bestimmte Tatsachen darauf schließen lassen, dass eine verdächtige Person ihren Telekommunikationsanschluss nutzt oder über ihr Konto verfügt.

V. Mitteilungsentscheidungen

Nach § 8a Absatz 5, letzter Satz (§ 8 Absatz 9, letzter Satz a. F.) bzw. § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG i.V.m. § 12 Absatz 1 und 3 G10 sind die von Auskunftsverlangen gegenüber Post-, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen bzw. IMSI-Catcher-Einsätzen Betroffenen von diesen Maßnahmen zu unterrichten, wenn bzw. sobald eine Gefährdung des mit der jeweiligen Maßnahme verfolgten Zwecks ausgeschlossen werden kann. Eine Nicht-Mitteilung kann in diesem Bereich nur mit Zustimmung der G10-Kommission erfolgen.

Darüber hinaus gilt die Verpflichtung zur Unterrichtung auch gemäß § 8a Abs 4 letzter Satz BVerfSchG im Hinblick auf durchgeführte Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen und Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten sowie Finanzunternehmen. In diesem Bereich bedarf – im Unterschied zur Rechtslage nach dem TBG – eine Nicht-Mitteilung nicht mehr der Zustimmung der G10-Kommission.

Insgesamt erfolgten im Hinblick auf fünf Auskunftsverlangen bzw. IMSI-Catcher-Einsätze im Berichtszeitraum 11 Mitteilungen an Haupt- bzw. Nebenbetroffene. Eine weitere in diesem Zusammenhang zu machende Mitteilung konnte dem Betroffenen nicht übermittelt werden, da sein aktueller Aufenthaltsort nicht festgestellt werden konnte.

Im Hinblick auf 11 beendete Maßnahmen mit insgesamt 17 Betroffenen (Haupt- bzw. Nebenbetroffene) wurde jeweils von einer Mitteilung abgesehen. Die G10-Kommission hat im Rahmen ihrer Zuständigkeit in den entsprechenden Fällen der Nicht-Mitteilung zugestimmt.

Bezogen auf neun Maßnahmen waren die in § 12 Absatz 1 Satz 1 G10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung noch nicht gegeben, d. h. eine Gefährdung des Zwecks der zugrundeliegenden Maßnahme konnte nicht ausgeschlossen werden. Die entsprechenden Mitteilungen sind daher vorerst zurückgestellt worden. Die Gründe für eine vorläufige Nicht-Mitteilung lagen nahezu ausschließlich darin, dass die Notwendigkeit einer Wiederaufnahme der Maßnahme wahrscheinlich war oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen weiterhin erfolgten. Die G10-Kommission hat im Einzelfall kurze Wiedervorlagefristen verfügt, um eine zwischenzeitliche Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen einer Mitteilungsentscheidung zu ermöglichen. Daneben lässt das Bundesministerium des Innern bzw. das Bundeskanzleramt generell in regelmäßigen Zeitabständen überprüfen, ob die einer Mitteilung entgegenstehende Gefährdung des Maßnahmepurposes zwischenzeitlich entfallen ist oder weiterhin noch besteht. In zwei Fällen waren die Voraussetzungen für eine endgültige Nicht-Mitteilung (§ 12 Absatz 1 Satz 3 G10) der jeweiligen Maßnahme erfüllt.

Die Zahl der Mitteilungen stieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum sowohl absolut (von sechs im Jahr 2006 auf 12 im Jahr 2007) wie auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen (sechs Mitteilungen bei insgesamt 48 Betroffenen in 2006 und 12 Mitteilungen bei einer Gesamtzahl von 29 Betroffenen in 2007) deutlich an. Die G10-

Kommission konnte damit ihr im letzten Bericht (Bundestagsdrucksache 16/5982, S. 13) erklärtes Ziel einer Erhöhung erreichen, von dem sie sich auch weiterhin leiten lassen wird.

VI. Die Ausgestaltung und Durchführung der Kontrolle der Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz

Die Kontrolle der Ausübung der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten und durch das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz modifizierten Befugnisse der Sicherheitsbehörden, Auskunftsverlangen an Banken und Finanzunternehmen, Postdienstleister, Luftverkehrsunternehmen, Telekommunikations- und Teledienstleister zu stellen und IMSI-Catcher einzusetzen, obliegt dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der G10-Kommission bzw. mit der Neuregelung durch das TBEG dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

1. Die Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Nach § 1 Absatz 1 PKGrG unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des BfV, des BND und des MAD der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Mit der Übertragung neuer Befugnisse auf die Nachrichtendienste durch das TBG wurden auch die Kontrollbefugnisse des Gremiums entsprechend erweitert; das TBEG hat sie fortgeschrieben. Dem Kontrollgremium obliegt die parlamentarische und politische Kontrolle von Auskunftsverlangen und IMSI-Catcher-Einsätzen der Nachrichtendienste gemäß den § 8a Absatz 2 und § 9 Absatz 4 (§ 8 Absatz 5 bis 8 und § 9 Absatz 4 a. F.) BVerfSchG, den §§ 2a und 3 (§ 2 Absatz 1a a. F., § 8 Absatz 3a a. F.) BNDG und den §§ 4a und 5 (§ 10 Absatz 3 a. F.) MADG.

Um eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen, haben das für die Anordnung der Maßnahmen zuständige Bundesministerium des Innern bzw. – für den BND – das Bundeskanzleramt gemäß § 8a Absatz 6 (§ 8 Absatz 10 a. F.) BVerfSchG in Abständen von höchstens sechs Monaten das Kontrollgremium über deren Durchführung zu unterrichten. Diese Berichtspflicht umfasst – wie bisher – alle Auskunftersuchen nach § 8a Absatz 2 BVerfSchG, d. h. auch Auskunftsverlangen gegenüber Kreditinstituten und Luftfahrtunternehmen nach § 8a Absatz 2 Nummer 1 und 2, die seit Inkrafttreten des TBEG nicht mehr der ausdrücklichen Zustimmung der G10-Kommission bedürfen. Nicht der Berichtspflicht unterliegen Auskunftsverlangen nach Bestandsdaten von Post- und Teledienstunternehmen gemäß § 8a Absatz 1 BVerfSchG.

Gegenstand der halbjährlichen Berichterstattung an das Kontrollgremium sind nicht Einzelfälle, sondern eine Gesamtübersicht über die Beschränkungsmaßnahmen und ihre Ergebnisse. Die vorzulegenden Halbjahresberichte müssen einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen enthalten. Die Berichte sollen insoweit

denjenigen entsprechen, die die Staatsanwaltschaften gemäß § 100b Absatz 5 (§ 100e a. F.) StPO der jeweils zuständigen obersten Justizbehörde erstatten. Die Kontrollkompetenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums erschöpft sich dabei aber nicht in der Entgegennahme der Berichte, sondern erstreckt sich im Kern vielmehr darauf, von den zuständigen Bundesministerien jederzeit Auskunft über alle Aspekte der Überwachung des Kommunikations-, Reise- und Kapitalverkehrs verlangen zu können.

Im Berichtszeitraum wurden dem Gremium entsprechend den gesetzlichen Vorgaben detaillierte Halbjahresberichte vorgelegt. Es bestand Gelegenheit, die Berichte in den Sitzungen des Gremiums zu erörtern, Fragen an die Vertreter der zuständigen Ministerien bzw. der Nachrichtendienste zu richten und ergänzende Erläuterungen und Informationen zu verlangen. Die Praxis der parlamentarischen Kontrolle der durch das TBG eingeführten Befugnisse für die Nachrichtendienste hat sich nach überwiegender Auffassung des Kontrollgremiums auch im Berichtszeitraum bewährt.

2. Die Kontrolle durch die G10-Kommission

Die Prüfung von im Einzelfall angeordneten und zu vollziehenden Maßnahmen, die aufgrund der durch das TBG bzw. TBEG in das BVerfSchG, das MADG und das BNDG aufgenommenen Befugnisse ergehen, obliegt – soweit es um Auskunftersuchen nach § 8a Absatz 2 Nummer 3 bis 5 BVerfSchG und IMSI-Catcher-Einsätze geht – gem. § 8a Absatz 5 und § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG der G10-Kommission. Das beauftragte Bundesministerium – das BMI bzw. das Bundeskanzleramt – hat die Kommission monatlich über die von ihm angeordneten Auskunftsverlangen bzw. Einsätze des IMSI-Catchers vor deren Vollzug zu unterrichten; lediglich bei Gefahr im Verzug kann das BMI den Vollzug der Anordnung auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Während ursprünglich jedoch alle Auskunftsverlangen, die aufgrund der durch das TBG eingeführten § 8 Absatz 5 bis 8 a. F. BVerfSchG angeordnet wurden, der Prüfung durch die G10-Kommission unterlagen, gilt dies seit Inkrafttreten des TBEG nur noch für Auskunftsverlangen gegenüber Postdienstleistungs- sowie Telekommunikations- und Teledienstunternehmen (§ 8a Absatz 5 Satz 1 BVerfSchG). Die Zuständigkeit der G10-Kommission ist damit – wie vor 2002 – wieder auf Eingriffe in das durch Artikel 10 GG geschützte Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nach dem G10 beschränkt. Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen sowie Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen können ohne Zustimmung der G10-Kommission angeordnet werden; eine externe Kontrolle dieser Maßnahmen findet nunmehr ausschließlich über die halbjährliche Berichterstattung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium sowie durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit statt.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit prüft die G10-Kommission von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung aller

Auskünfte und IMSI-Catcher-Einsätze. Die Kontrolle erstreckt sich dabei unter entsprechender Anwendung von § 15 Absatz 5 G10 auf den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der mit einem Auskunftsverlangen erlangten personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an die Betroffenen. Erklärt die G10-Kommission ein Auskunftsverlangen für unzulässig oder nicht notwendig, ist die entsprechende Anordnung unverzüglich aufzuheben.

Der Gesetzgeber hat die Prüfung von einzelnen Auskunftsverlangen sowie die abschließende Entscheidung über einzelne Auskunftsverlangen seinerzeit bewusst der G10-Kommission zugewiesen. Mit ihr steht ein Gremium zur Verfügung, dessen Mitglieder sich durch eine hohe Fach- und Sachkompetenz für diese äußerst sensible Materie auszeichnen. Diese Zuständigkeitszuweisung hat sich nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums grundsätzlich bewährt. In den Kommissionssitzungen wird über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Maßnahmen entschieden; zumal bei Verlängerungsentscheidungen wird aber auch die Effektivität der Maßnahmen hinterfragt und mithin bereits eine gewisse Evaluierung vorgenommen. Darüber hinaus stehen der G10-Kommission und ihren Mitarbeitern einige besondere Rechte zu, die eine wirksame Kontrolle zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger ermöglichen. Hierbei ist etwa an das Akten- und Dateneinsichtsrecht oder das Zutrittsrecht zu denken.

Die Mitglieder der G10-Kommission haben sich auch im Berichtszeitraum wieder vor Ort bei den Diensten über die konkrete Umsetzung der Bestimmungen in den einschlägigen Gesetzen informiert. Die Kommission hat weiterhin von ihrem Recht nach § 15 Absatz 5 G10 Gebrauch gemacht und Mitarbeiter zu den Diensten entsandt, denen dort Auskunft zu den Fragen der Kommission erteilt sowie Einsicht in alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit den Beschränkungsmaßnahmen stehen, gewährt wurde. Über die Ergebnisse der Informations- und Kontrollbesuche wurde die Kommission jeweils unterrichtet.

VII. Abschließende Bewertung für den Berichtszeitraum 2007

Die mit dem TBG eingeführten erweiterten Befugnisse der Nachrichtendienste stellen einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dar und haben sich auch in ihrer durch das TBEG modifizierten Fassung nach überwiegender Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums in der Praxis bewährt. Ungeachtet dessen bleibt es weiterhin eine zentrale Aufgabe aller beteiligten Stellen – der Dienste, der zuständigen Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes wie auch der kontrollierenden Gremien –, das Recht des Einzelnen auf Schutz seiner Privatsphäre im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung zu wahren. Das Parlamentarische Kontrollgremium hält es auch deswegen für sachgerecht, die Anwendung der durch das TBEG erneuerten Vorschriften nach fünf

Jahren wieder einer Evaluierung zu unterziehen. Die vorgesehene Beteiligung eines externen Sachverständigen ist dabei geeignet und sinnvoll, um nicht zuletzt das Vertrauen in die Arbeit der Dienste zu wahren und zu stärken.

Aus den vom Bundesministerium des Innern und vom Bundeskanzleramt vorgelegten detaillierten Halbjahresberichten geht hervor, dass im Berichtszeitraum insbesondere die Auskünfte von Telekommunikations- und Teledienstunternehmen sowie der Einsatz des IMSI-Catchers dem BfV wichtige Erkenntnisse zur Verbesserung seiner Aufgabenerfüllung vermittelt haben.

An Kreditinstitute wurden Auskunftsverlangen nur in geringerem Umfang gerichtet, während Auskunftsverlangen an Postdienstleistungs- und Luftfahrtunternehmen im Berichtszeitraum erneut überhaupt nicht gestellt wurden. Die überwiegende Zahl der Maßnahmen wurde vom BfV beantragt, wohingegen BND und MAD von ihren Befugnissen im Berichtsjahr nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht haben.

Der eindeutige Schwerpunkt der Auskunftersuchen und IMSI-Catcher-Einsätze des BfV lag – wie in den vorangegangenen Jahren – im Bereich der ausländischen extremistischen bzw. terroristischen Vereinigungen. Bedenkt man das hohe Gefährdungspotential dieser Gruppierungen, wurden nach Auffassung des Parlamentarischen Kontrollgremiums die Befugnisse maßvoll genutzt. Freiheitsrechte sind insgesamt nur in dem Maß eingeschränkt worden, wie es zur Wahrung der Sicherheit unbedingt für notwendig erachtet wurde.

Die auf den ersten Blick außergewöhnlich hohe Zahl von 377 Betroffenen ist auf eine einzelne Maßnahme im Bereich der Telekommunikation/Teledienste zurückzuführen, bei der 275 unbekannte Nutzer von IP-Adressen festgestellt wurden. Sie wurden vorsorglich sämtlich als „Betroffene“ erfasst, obwohl Mehrfachnutzungen dieser Adressen durch jeweils dieselben Personen nicht auszuschließen sind. Berücksichtigt man dies, so kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Betroffenen im Verhältnis zur Zahl der Maßnahmen im Berichtszeitraum verglichen mit dem Vorjahreszeitraum gleich geblieben, wenn nicht gar gesunken ist. Das erlaubt die Feststellung, dass die Dienste auch im Berichtszeitraum in jedem Einzelfall von ihren Befugnissen nach dem TBG bzw. TBEG gezielt und nicht flächendeckend Gebrauch gemacht haben. Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe berücksichtigten die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit.

Die auffallende Verdoppelung der Gesamtzahl der Maßnahmen im Berichtszeitraum gegenüber dem Vorjahreszeitraum ist nahezu ausschließlich auf einen entsprechenden Anstieg der Zahl der Auskunftsverlangen des BfV gegenüber Telekommunikations- bzw. Teledienstunternehmen insbesondere im zweiten Halbjahr 2007 zurückzuführen. Eine allgemeine Tendenz lässt sich daraus noch nicht ableiten.

Zu dem insgesamt zurückhaltenden und verantwortungsvollen Umgang der Nachrichtendienste mit den zur Verfügung stehenden Instrumentarien hat in der Vergangenheit sicherlich beigetragen, dass die vom Gesetzgeber durch das TBG bzw. das TBEG dem Parlamentarischen Kontrollgremium, insbesondere aber der G10-Kommission übertragenen Kontrollbefugnisse eine sachgerechte eingehende Prüfung jeder einzelnen Maßnahme ermöglichen haben. Ob im Einzelfall ein von den Nachrichtendiensten beantragtes Auskunftsverlangen oder ein Einsatz des IMSI-Catchers zulässig und notwendig war, musste bis zum Inkrafttreten des TBEG ausnahmslos von der G10-Kommission festgestellt werden. Die damalige gesetzgeberische Überlegung, die besondere Sachkunde der Mitglieder dieser Kommission sowie die Sachnähe zu den übrigen Aufgaben der G10-Kommission zu nutzen, hat sich nach Auffassung des Kontrollgremiums grundsätzlich bewährt.

Mit dem TBEG wurden – wie oben dargelegt – Auskunftsverlangen, die nicht den Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses berühren, d. h. Auskunftsverlangen gegenüber Kreditinstituten und Luftfahrtunternehmen sowie nach Bestandsdaten von Post-, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen, von dem Erfordernis der Zustimmung der G10-Kommission ausgenommen. Bisher hat sich dies auf die Praxis der Nachrichtendienste offensichtlich nicht ausgewirkt; Auskunftsverlangen gegenüber Kreditinstituten und Luftfahrtunternehmen erreichten 2007 den niedrigsten Stand seit Inkrafttreten des TBG im Jahr 2002. Dessen ungeachtet wird das Parlamentarische Kontrollgremium in den kommenden Jahren sein besonderes Augenmerk auch darauf richten, ob sich die reduzierten Mitwirkungsmöglichkeiten der G10-Kommission in diesen beiden Bereichen, auch wenn sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, in einer veränderten Nutzung der entsprechenden Befugnisse durch die Nachrichtendienste niederschlagen.

In diesem Zusammenhang wird den von der Bundesregierung vorzulegenden Halbjahresberichten, die durch Angaben zu Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten von Auskunftsverlangen und IMSI-Catcher-Einsätzen allgemein zu einer Stärkung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten beigetragen haben, künftig besondere Bedeutung zukommen. Die Halbjahresberichte erfassen auch weiterhin sämtliche Auskunftsverlangen der Nachrichtendienste auf der Grundlage des TBG/TBEG und ermöglichen damit dem Parlamentarischen Kontrollgremium grundsätzlich, entsprechende Auskunftsverlangen gegenüber Kreditinstituten und Luftfahrtunternehmen im Nachhinein zu prüfen.

Berlin, den 18. Dezember 2008

Thomas Oppermann, MdB

Vorsitzender