

## **Unterrichtung**

**durch das Parlamentarische Kontrollgremium**

### **Öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 des Kontrollgremiumsgesetzes zum Kontrollauftrag**

#### **Qualitätssicherung bei der Einsteuerung von Telekommunikationsmerkmalen in der strategischen Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes**

##### **I. Gegenstand der Untersuchung**

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat am 4. Juli 2018 gemäß § 1 Absatz 1 i. V. m. § 5 Absatz 1 PKGrG seinen Ständigen Bevollmächtigten beauftragt, zu kontrollieren, inwieweit heute eine auftragskonforme Steuerung von Telekommunikationsmerkmalen (TKM, auch als Suchbegriff oder Selektoren bezeichnet) in der strategischen Fernmeldeaufklärung (FmA) des Bundesnachrichtendienstes (BND) durch qualitätssichernde Maßnahmen sichergestellt wird. Die Untersuchung überprüfte die Rechtmäßigkeit der Steuerung von BND-eigenen TKM. Hintergrund ist die vom PKGr am 6. Juli 2016 beschlossene Untersuchung der BND-eigenen Steuerung von TKM. Diese legte sowohl erhebliche strukturelle und technische Defizite als auch rechtlich fragwürdige Begründungen für die Steuerung von sensiblen Suchbegriffen innerhalb der Abteilung Technische Aufklärung (TA)<sup>1</sup> des BND offen. Zudem wurde das PKGr spät und unzureichend über diese massiven Probleme informiert.

Hierzu hatte das PKGr eine öffentliche Bewertung nach § 10 Absatz 2 und 3 PKGrG abgegeben (Bundestagsdrucksache 18/9142 vom 7. Juli 2016). Darin wurde erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Qualitätssicherung der Einsteuerung von Telekommunikationsmerkmalen in der strategischen Fernmeldeaufklärung<sup>2</sup> des Bundesnachrichtendienstes festgestellt. Die öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums hält fest, dass bei der Steuerung<sup>3</sup> von Teilnehmern und BND-eigenen TKM<sup>4</sup> bis weit ins Jahr 2013 lediglich eine Plausibilitätsprüfung im Hinblick auf das so genannte Auftragsprofil der Bundesregierung durchgeführt wurde. Eine in den Prozessen institutionalisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung einer Steuerung war jedoch zu der Zeit nicht erkennbar. Eine Prüfung so genannter AND-Selektoren (Selektoren anderer Nachrichtendienste) fand nicht statt. Insbesondere hatten ausländische Nachrichtendienste seinerzeit dem BND die zu steuernden Selektoren teilweise in „zerhacktem“ (gehashtem) und somit unkenntlichem Zustand übermittelt, so dass der Eindruck entstand, dass der BND keine Kontrolle darüber hatte, welche Selektoren ausländischer Nachrichtendienste er an inländischen

---

<sup>1</sup> Die Abteilung Technische Aufklärung TA ist der Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zufolge die beim Bundesnachrichtendienst für die nachrichtendienstliche Informationsgewinnung aus der weltweiten Telekommunikation zuständige Organisationseinheit.

<sup>2</sup> Die Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums an den Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/9142) beschreibt die „strategische Fernmeldeaufklärung“ als ein nachrichtendienstliches Mittel, bei dem die Telekommunikation einer Vielzahl von Telekommunikationsteilnehmern gleichzeitig erfasst wird und auf Basis bestimmter Suchbegriffe einzelne Kommunikationsvorgänge herausgefiltert werden.

<sup>3</sup> Eine „Steuerung“ ist der Unterrichtung zufolge der Prozess der zielgerichteten Filterung von Kommunikationsströmen nach Suchbegriffen im Rahmen der Fernmeldeaufklärung.

<sup>4</sup> Bei „TKM bzw. Selektoren oder Suchbegriffen“ handelt es sich der Unterrichtung nach in diesem Zusammenhang um formale Suchbegriffe, die im Erfassungsprozess der Fernmeldeaufklärung dazu dienen, automatisiert potenziell relevante Kommunikationsvorgänge herauszufiltern.

Internetknotenpunkten steuerte und an AND ausleitete. Im BND gab es keine regelmäßige Eingriff-Nutzen-Abwägung bei der Steuerung politisch und rechtlich sensibler Teilnehmer. Das Parlamentarische Kontrollgremium hat hierzu Empfehlungen ausgesprochen. Die wichtigsten lauten knapp zusammengefasst:

1. Die rechtlichen Grundlagen des BNDG müssen für den Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der strategischen Fernmeldeaufklärung geschärft werden. (. . .)
2. Zukünftig muss sichergestellt sein, dass der Schutz sensibler Ziele (wie Regierungseinrichtungen von EU/NATO-Ländern, internationale Organisationen, Unternehmen) sowie der Schutz von EU-Bürgern und EU-Einrichtungen bei der nachrichtendienstlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden.
3. Für einzelne, besonders sensible Steuerungen bedürfe es einer Anordnung durch die Leitung des Bundesnachrichtendienstes und eines Genehmigungsvorbehalts durch das Bundeskanzleramt.
4. Der Bundesnachrichtendienst sollte zur rechtssicheren und vereinheitlichten Handhabung der strategischen Fernmeldeaufklärung Dienstvorschriften entwickeln, welche die Bedingungen für die Auswahl von Zielen, den Prozessablauf zwischen der Auswertung und der Aufklärung, die Entscheidungsebenen und internen Qualitätssichernden Kontrollstruktur definieren.

Mit einer Reform der Fernmeldeaufklärung des BND wurde die Kritik des Parlamentarischen Kontrollgremiums und des Ersten Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode im Parlament aufgegriffen. Der Bundestag verabschiedete am 21. Oktober 2016 das „Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung“ des Bundesnachrichtendienstes. Der BND hatte sich für seine Fernmeldeaufklärung bis dahin allein auf die Aufgabezuweisung aus § 1 Absatz 2 BNDG<sup>5</sup> und das Auftragsprofil der Bundesregierung (APB) gestützt. Grenzen ergaben sich lediglich aus den Voraussetzungen des G 10. Nunmehr wurde mit den §§ 6 bis 18 BNDG ein neuer Abschnitt 2 ins BNDG eingefügt.<sup>6</sup> Die neu eingeführten Normen regeln die strategische Fernmeldeaufklärung gegenüber Ausländern im Ausland, soweit sie vom Inland aus durch dortige Erfassungssysteme erfolgt.

§ 6 Absatz 1 BNDG konkretisiert für die Fernmeldeaufklärung den allgemeinen gesetzlichen Aufklärungsauftrag des BND nach § 1 Absatz 2 BNDG. Absatz 2 verlangt den Einsatz von Suchbegriffen, die zur Aufklärung geeignet sind und zusätzlich im Einklang mit den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesregierung stehen müssen. Absatz 3 regelt die gezielte Erfassung von EU-Bürgern, Institutionen oder öffentlichen Einrichtungen von EU-Staaten. Suchbegriffe dürfen diese Ziele nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen (u. a. Gefahrenbereiche nach § 5 G 10 oder Erkenntnisse über Drittstaaten nach Satz 1 Nummer 2) betreffen. Absatz 4 verbietet ausnahmslos die Erfassung von Inländern. Absatz 7 Satz 1 bestimmt schließlich die Erstellung einer Dienstvorschrift, die u. a. das Anordnungsverfahren durch das Bundeskanzleramt oder die Behördenleitung bestimmt.

Die durch Bundeskanzleramt bzw. Behördenleitung anzuordnenden Telekommunikationsnetze, Maßnahmen und Suchmerkmale (§ 9 BNDG) sind durch ein neues, eigenes externes Kontrollorgan, das Unabhängige Gremium, zu prüfen (§ 16 BNDG). Damit soll sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben vor Beginn der Datenerhebung eingehalten werden.

## II. Kontrollziele und Gang der Untersuchung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat am 4. Juli 2018 gemäß § 1 Absatz 1 i. V. m. § 5a Absatz 1 PKGrG seinen Ständigen Bevollmächtigten beauftragt, den Stand der Qualitätssicherung bei der Einsteuerung von BND-eigenen TKM in der strategischen Fernmeldeaufklärung im Bundesnachrichtendienst zu untersuchen und fachlich zu bewerten.

Auf der Grundlage zahlreicher von der Bundesregierung bereitgestellter Unterlagen, der Beantwortung umfangreicher Fragenkataloge sowie eines Kontrollgesprächs des Ständigen Bevollmächtigten beim BND mit Selektoren-Stichprobenprüfungen und Echtzeitkontrolle der Einsteuerung berichtete der Ständige Bevollmächtigte dem Parlamentarischen Kontrollgremium am 19. Mai 2021.

Bei der Untersuchung befasste sich der Ständige Bevollmächtigte insbesondere mit der Frage der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Steuerung von TKM im Rahmen der strategischen FmA des BND. Dabei wurden die Prüfprozesse und deren Dokumentation bei der Einsteuerung von Selektoren sowie der Aufbau und die Bedienung der dazu vorgesehenen Datenbank der Abteilung Technische Aufklärung des BND eingehend betrachtet. Ebenso

<sup>5</sup> BNDG vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), zuletzt geändert durch VO vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (Bundestagsdrucksache 18/9041): Mit Wirkung vom 31. Dezember 2016 durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 33465).

kontrolliert wurden die zugehörigen Dienstvorschriften, die Zahl des eingesetzten Prüfpersonals und dessen Qualifikation bezüglich der Prüfprozesse im Rahmen der Qualitätssicherung sowie die Vorschriften und Abläufe im Zusammenhang mit der Steuerung von BND-eigenen TKM. Selektoren anderer Nachrichtendienste waren nicht Gegenstand des Kontrollauftrages.

Insbesondere folgende Veränderungen hat der BND für eine bessere Qualitätssicherung vorgenommen, die der Ständige Bevollmächtigte im Rahmen der Untersuchung überprüft hat:

- Der BND hat als Konsequenz aus den Untersuchungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums als erste Maßnahme bereits zu Beginn 2016 die Qualitätssicherung SIGINT (QS) geschaffen: Das Sachgebiet ist direkt dem zuständigen Unterabteilungsleiter unterstellt; die Leitung hat die Qualifikation Volljurist. Zweck der Qualitätssicherung sei der Bundesregierung zufolge die „Wahrung der Rechts- und Auftragskonformität und der Sicherstellung ihrer plausiblen Dokumentation“. Für die TA diene die QS als zentrale Stelle, die einen Gesamtüberblick über die Verwendung eigener Suchbegriffe habe und diese einer fortlaufenden, stetigen Prüfung unterziehe. Damit erhöhe die QS „die Rechts- und Handlungssicherheit“ für die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – auch bei angrenzenden Bereichen.

Die QS ist in zwei Teams unterteilt: Das Team „interne Prüfung“ führt u. a. die Verwendungsprüfung von Suchbegriffen gemäß § 6 BNDG durch. Das Team „externe Prüfung“ nimmt Aufgaben des § 15 Absatz 3 BNDG wahr (AND-Stichprobenkontrolle). Die Überprüfung erstreckt sich auf jede Form der Verarbeitung, nicht nur auf die gezielte Erfassung, sondern auch auf den Datenschutz. Es existiert ein Vier-Augen-Prinzip. Jede Änderung am Datensatz wird erneut geprüft. Zudem werden alle beschriebenen Vorgänge dokumentiert. Es existieren automatisierte Prüfungen und zusätzliche manuelle Stichprobenprüfungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der QS müssen über mehrere Jahre einschlägige Berufserfahrung in der TA verfügen.

- Seit 9. März 2019 gilt – wie vom Parlamentarischen Kontrollgremium empfohlen und im BNDG verankert – eine neue, umfangreiche Dienstvorschrift. Vorliegend ist das die DV SIGINT.
- Die zur Verarbeitung und Prüfung der Qualitätssicherung zuständige Datenbank der TA wurde angepasst und unterliegt permanenter technischer und struktureller Weiterentwicklung – insbesondere hinsichtlich der Anforderung aus dem BNDG.

**Anmerkung:**

Während der laufenden Untersuchung des Ständigen Bevollmächtigten hat das Bundesverfassungsgericht am 19. Mai 2020 mit einem Urteil (1 BvR 2835/17) entschieden, dass die Überwachung der Telekommunikation von Ausländern im Ausland durch den Bundesnachrichtendienst an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden sei. Die derzeitige Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlage verstoße gegen das grundrechtliche Telekommunikationsgeheimnis (Artikel 10 Absatz 1 GG) und die Pressefreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG). Das betrifft laut Mitteilung des Gerichts sowohl die Erhebung und Verarbeitung der Daten als auch die Übermittlung der hierdurch gewonnenen Daten an andere Stellen wie ebenfalls die Kooperation mit anderen ausländischen Nachrichtendiensten. Nach der Entscheidung sei die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte nach Artikel 1 Absatz 3 GG nicht auf das deutsche Staatsgebiet beschränkt. Eine verfassungsmäßige Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung sei jedoch möglich. Die beanstandeten Vorschriften dürfen bis 31. Dezember 2021 in Kraft bleiben. Ein entsprechender Gesetzentwurf des BNDG (Bundestagsdrucksachen 19/26103, 19/27811) ist vom Deutschen Bundestag am 25. März 2021 beschlossen und am 21. April 2021 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden.

### III. Feststellung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Das Parlamentarische Kontrollgremium stellt fest:

1. Der Prozess der Qualitätssicherung zur Einhaltung des § 6 BNDG ist im Hinblick auf die Anforderungen der Rechtmäßigkeit und der Effizienz eine deutliche Verbesserung im Sinne der vom PKGr geäußerten Kritik. Verstöße gegen das BNDG wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht festgestellt. Der Bundesnachrichtendienst hat während des Untersuchungszeitraumes seine Mittel und Methoden fortwährend verbessert, um den rechtlichen Anforderungen nachzukommen.

2. Die vorgelegten Beschreibungen, Dienstvorschriften und Erklärungen der Bundesregierung zu den Prüfprozessen der Qualitätssicherung bei der Besteuerung von TKM werden vom Bundesnachrichtendienst umgesetzt.
3. Der Bundesnachrichtendienst und mithin die Bundesregierung haben die Empfehlungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums, so sie den Untersuchungsauftrag betreffen, zeitnah umgesetzt.
4. Das Parlamentarische Kontrollgremium wird die Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 19. Mai 2020 geforderten Genehmigungs- und Kontrollverfahren in den Prozessen im Bundesnachrichtendienst intensiv und konstruktiv begleiten und behält sich eine erneute Prüfung der Qualitätssicherung bei der Besteuerung von TKM in der strategischen FmA vor. Die Anpassung der parlamentarischen, gerichtlichen und administrativen Genehmigungs- und Kontrollprozesse an die sich stets wandelnden Aufgaben und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste ist ein nicht endender Prozess.

Im Einzelnen:

1. Die Einrichtung des Sachgebiets QS, seine Prozesse und Abläufe sind vor dem Hintergrund der qualitativen und organisatorischen Empfehlungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums folgerichtig, geeignet und angemessen. Der BND muss zwingend fortlaufend für ausreichend qualifiziertes Personal sorgen, um den in vielerlei Hinsicht sensiblen Prüfprozess sicherzustellen. Außerdem erfordert die Einhaltung der seit 31. Dezember 2016 geltenden §§ 6 ff., 13 ff. BNDG eine kontinuierliche Anpassung und Weiterentwicklung der QS, damit die Rechte geschützter Personen auf Grundlage des Standes der Technik und der Aufgabenerfüllung gewahrt bleiben.
2. Die organisatorische Aufteilung des Sachgebiets QS in ein „externes“ und ein „internes“ Team ist sinnvoll, ebenso die hierarchische Anbindung. Das eingeführte Vier-Augen-Prinzip trägt zur Qualität in der Kontrolle und Fehlervermeidung bei.
3. Mit der einschlägigen Dienstvorschrift hat der BND alle wesentlichen Forderungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums umgesetzt. Sie regelt die Fragen, die sich in der Umsetzung der §§ 6 ff., 13 ff. BNDG ergeben. Sie gibt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BND Rechts- und Handlungssicherheit.
4. Das Hauptinstrument zur Prüfung der Qualitätssicherung bei der TKM-Besteuerung, die entsprechende Datenbank der TA, überzeugt in der Darstellung und Funktion. Sie erscheint nach Prüfung umfassend im Sinne der derzeitigen gesetzlichen Anforderungen.
5. Für Stichproben, die nach § 15 BNDG manuell geprüft werden, sollte eine Statistik über Ergebnisse und Maßnahmen angelegt und laufend ausgewertet werden.

Berlin, den 9. Juni 2021

**Roderich Kiesewetter**

Vorsitzender des Parlamentarischen Kontrollgremiums