

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Doris Achelwilm, Violetta Bock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke
– Drucksache 21/6218 –**

Informationsumfang im Berichtswesen zu Eingriffen der Nachrichtendienste in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger

Vorbemerkung der Fragesteller

Die deutschen Nachrichtendienste dürfen nach dem Artikel 10-Gesetz (G 10) nur in das individuelle Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis eingreifen, wenn die G 10-Kommission des Deutschen Bundestages auf Antrag einer entsprechenden Maßnahme zugestimmt hat (§ 15 Absatz 5 G 10). Damit soll der fehlende gerichtliche Rechtsschutz ausgeglichen werden, der sich aus der Heimlichkeit der Maßnahme ergibt. Der Deutsche Bundestag übt hier ausnahmsweise eine unmittelbare Kontrolle behördlicher Maßnahmen aus. Die allgemeine Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes unterliegt dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr), das auch die Mitglieder des G 10-Gremiums bestellt. Dem PKGr berichtet die Bundesregierung halbjährlich über Maßnahmen nach dem G 10, soweit dies für die Ausübung seiner allgemeinen Kontrolltätigkeit (§ 1 Absatz 1 PKGrG) erforderlich ist. Das PKGr unterrichtet den Deutschen Bundestag regelmäßig über die Durchführung des G 10 und – seit 2022 zusammengefasst in einem Bericht – von Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG), zuletzt auf den Bundestagsdrucksachen 20/14200 zum Berichtsjahr 2022 und 21/3060 zum Berichtsjahr 2023. Dazu greift das PKGr auch auf Informationen der G 10-Kommission über die Entscheidung zur Auskunft von Beschränkungsmaßnahmen an die Betroffenen zurück.

Mit den zuletzt vorgelegten Berichten verzichtete das PKGr darauf, statistisch aufzubereiten, gegen welche Phänomenbereiche nach § 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) sich die ergriffenen Beschränkungsmaßnahmen richteten. Im Bericht zum Jahr 2021 fand sich hierzu noch eine grafische Aufbereitung für die Jahre von 2016 bis 2021 (Bundestagsdrucksache 20/9950, S. 10). Ein Grund für den Verzicht ist aus Sicht der fragstellenden Fraktion nicht erkennbar. Der Verweis auf eine mögliche öffentliche Kenntnisnahme über Methoden und Arbeitsweisen und eine damit vermeintlich einhergehende Gefährdung des Staatswohls geht hier fehl. Personen und Zusammenschlüssen, die von den Geheimdiensten beobachtet werden, dürfte in der Regel bewusst sein, dass sie mit einer solchen Beobachtung rechnen müssen; außerdem kennen sie üblicherweise die nachrichtendienstlichen Befugnisse des Verfassungsschutzes, sodass sie ohnehin von einer solchen Überwachung

ausgehen dürften. Zudem überwiegt gerade im Bereich der Nachrichtendienste aufgrund der weitgehend fehlenden justiziellen Kontrolle das Interesse des Parlaments und der Öffentlichkeit an einer möglichst umfassenden Information über die Tätigkeit der Nachrichtendienste, auch um abschätzen zu können, wie umfassend die Nachrichtendienste von ihren Befugnissen zu tiefgreifenden Grundrechtseingriffen Gebrauch machen, die sich gerade nicht auf Gefahrenabwehr und Strafverfolgung richten, sondern lediglich der Aufklärung von – wenn auch als verfassungsfeindlich eingestuften – politischen Bestrebungen dienen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Kleine Anfrage wirft spezifische Fragen auf zur Tätigkeit der Nachrichtendienste – hier insbesondere zur Durchführung von Beschränkungsmaßnahmen auf der Grundlage des Artikel 10-Gesetzes (G 10) und der einschlägigen Fachgesetze – sowie zur Information des Parlaments über diese Tätigkeit durch die Bundesregierung.

Einer Beantwortung dieser Fragen stehen jedenfalls teilweise Belange des Staatswohls entgegen. Dazu gehört insbesondere das berechtigte Interesse der Exekutive an der Geheimhaltung von Informationen aus dem Bereich des Nachrichtendienstwesens, jedenfalls soweit das öffentliche Bekanntwerden dieser Informationen Rückschlüsse auf die Methoden und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste zulassen sowie damit die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste und letztlich das Staatswohl gefährden würde.

Im Einzelnen:

Die Fragen 6, 8, 10, 11, 13, 14 und 16 werden nicht beantwortet. Die erbetenen Auskünfte sind geheimhaltungsbedürftig, weil sie Informationen enthalten, die im Zusammenhang mit der Arbeitsweise und Methodik der Nachrichtendienste des Bundes und insbesondere deren Aufklärungsaktivitäten und Analysemethoden stehen. Der Schutz vor allem der technischen Aufklärungsfähigkeiten der Nachrichtendienste des Bundes stellt für deren Aufgabenerfüllung einen überaus wichtigen Grundsatz dar. Er dient der Aufrechterhaltung der Effektivität nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung durch den Einsatz spezifischer Fähigkeiten und damit dem Staatswohl.

Eine Veröffentlichung von Einzelheiten betreffend solche Fähigkeiten würde in zunehmendem Maße zur Ineffektivität der eingesetzten Mittel führen, da Personen im Zielspektrum der Maßnahmen sich auf die Vorgehensweisen und Fähigkeiten der Sicherheitsbehörden einstellen und entsprechend auf andere Kommunikationswege ausweichen könnten.

Dies gilt auch und gerade, soweit es um die Anzahl durchgeführter Maßnahmen sowie deren Verteilung auf verschiedene Phänomenbereiche geht. Denn die Offenlegung dieser Informationen könnte Rückschlüsse zulassen auf das Vorhandensein und auf die Verteilung von Ressourcen innerhalb der Nachrichtendienste sowie auf die Aufmerksamkeit, welche die Dienste den einzelnen Phänomenbereichen widmen. Dadurch könnten Personen, welche den Phänomenbereichen zuzuordnen sind, sensibilisiert oder zu einer Veränderung ihres Kommunikationsverhaltens angeregt werden.

Soweit die Fragesteller meinen, die von den Nachrichtendiensten beobachteten Personen und Zusammenschlüsse gingen in der Regel ohnehin von einer Überwachung aus bzw. rechneten damit oder müssten damit rechnen, geht dies fehl. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Selbst wenn sie zuträfe, lässt die Kenntnis einzelner Personen von der eigenen Überwachung nicht das Interesse der Bundesregierung am Schutz nachrichtendienstlicher Methoden und Arbeitsweisen insgesamt entfallen.

Speziell für die Fragen 10, 11 und 16 nach der Anzahl und Aufteilung nachrichtendienstlicher Übermittlungen an Stellen im Inland und Ausland gilt darüber hinaus, dass eine Offenlegung der begehrten Informationen Rückschlüsse über das Ob und Ausmaß der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit inländischen und ausländischen Partnern zulassen würde. Diese Zusammenarbeit ist jedoch durch ein besonderes Vertrauensverhältnis geprägt. Das Bekanntwerden von Details der Zusammenarbeit wie z. B. die Anzahl von getätigten Übermittlungen ist geeignet, dieses Vertrauensverhältnis zu zerstören und die Nachrichtendienste des Bundes von Hinweisen insbesondere durch ausländische Partner künftig auszuschließen.

Nach alledem hätte eine (vollständige) Beantwortung der o. g. Fragen eine wesentliche Schwächung der den Nachrichtendiensten des Bundes zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Informationsgewinnung zur Folge. Dies würde für die Auftrags Erfüllung des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des Bundesamtes für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD) erhebliche Nachteile zur Folge haben. Insofern könnte die Offenlegung entsprechender Informationen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen.

Die dargelegten Geheimhaltungsinteressen überwiegen gegenüber dem parlamentarischen Informationsanspruch in einem Maße, dass die Bundesregierung von einer (vollständigen) Beantwortung der Fragen 6, 8, 10, 11, 13, 14 und 16 in eingestufte Form absieht.

Denn selbst damit wäre eine Erweiterung des Kreises derjenigen Personen, die über die o. g. Umstände Kenntnis haben, verbunden. Dem steht jedenfalls im vorliegenden Fall das legitime Interesse der Bundesregierung entgegen, den Kreis der Geheimnisträger auf das notwendige Minimum zu beschränken. Denn die erfragten Informationen über den Einsatz der Aufklärungs- und Analysefähigkeiten der Nachrichtendienste des Bundes – insbesondere über die Verteilung der eingesetzten Mittel auf verschiedene Phänomenbereiche – sowie über Art und Ausmaß der Zusammenarbeit der Dienste mit anderen Stellen sind, aus den vorgenannten Gründen, besonders geheimhaltungsbedürftig. Sie berühren den Kern nachrichtendienstlicher Aufgabenerfüllung.

Eine andere Bewertung ergibt sich nicht daraus, dass die Bundesregierung regelmäßig das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) über die Durchführung der einschlägigen Gesetze unterrichtet. Denn zum einen kommt die Bundesregierung damit speziellen gesetzlichen Pflichten nach (vgl. nur § 14 Absatz 1 Satz 1 G 10). Zum anderen führt die Unterrichtung des PKGr zu einer lediglich sehr geringfügigen Vergrößerung des Kreises der Geheimnisträger.

Etwas anderes folgt schließlich nicht daraus, dass, wie die Fragesteller meinen, im Bereich der Nachrichtendienste eine justizielle Kontrolle weitgehend fehle und deshalb das Interesse von Parlament und Öffentlichkeit an möglichst umfassender Information überwiege. Diese Annahme geht fehl. Denn die justizielle Kontrolle von G 10-Beschränkungsmaßnahmen ist grundsätzlich nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben (vgl. nur § 12 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1 und § 13 G 10). Die temporäre Lücke wird kompensiert durch eine materiell und verfahrensmäßig dem gerichtlichen Rechtsschutz gleichwertige Ersatzkontrolle, die der G 10-Kommission des Deutschen Bundestags obliegt (vgl. Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz sowie § 15 G 10). Die G 10-Kommission ist ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt, das als Ersatz für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz dient (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 8.10.2024 – 1 BvR 1743/16, 1 BvR 2539/16, Rn. 127).

1. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, auf welche Rechtsgrundlage sich bis zum Bericht auf Bundestagsdrucksache 20/9950 die Angabe dazu stützt, in welchen Aufgabenbereichen der Nachrichtendienste des Bundes wie viele individuelle Beschränkungsmaßnahmen beantragt und nach Anordnung ergriffen wurden, und wenn ja, welche?
2. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob es danach oder zum Berichtsjahr 2022 eine Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlage gab, und wenn ja, welche?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Sie betreffen den Bericht, den das PKGr jährlich dem Deutschen Bundestag gemäß § 14 Absatz 1 Satz 3 G 10 sowie auf der Grundlage des BVerfSchG, des BND-Gesetzes und des MAD-Gesetzes erstattet (im Folgenden: Jahresbericht). Das PKGr erstattet diesen Bericht an den Bundestag in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Die Bundesregierung bewertet den Bericht nicht.

3. Wurde der G 10-Kommission respektive dem PKGr nach 2021 weiterhin mitgeteilt, in welchen Aufgabenbereichen oder Phänomenbereichen in Bearbeitung durch die Nachrichtendienste des Bundes die individuellen Beschränkungsmaßnahmen jeweils angesiedelt sind?
4. Hat das PKGr zur Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes in der Vergangenheit hierzu kumulierte Zahlen für das jeweilige Halbjahr erhalten oder diese Zahlen nach Kenntnis der Bundesregierung aus eigenen Kenntnissen generiert?

Die Fragen 3 und 4 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Berichte, welche die Bundesregierung dem PKGr gemäß § 14 Absatz 1 Satz 1 und 2 G 10 sowie auf der Grundlage des BVerfSchG, des BNDG und des MADG erstattet (im Folgenden: Halbjahresberichte), enthalten Informationen zur Verteilung der durchgeführten Maßnahmen auf verschiedene Phänomenbereiche. Dies gilt sowohl für die Berichtsjahre 2022 und 2023 als auch für die vorhergehenden Berichtsjahre. Die G 10-Kommission kennt diese Informationen ebenfalls, soweit sie die Maßnahmen kontrolliert.

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob auf das PKGr in irgendeiner Weise eingewirkt wurde, diese Zahlen nicht mehr zu veröffentlichen, wenn ja, durch welche Stellen genau, und aus welcher Motivation?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird Bezug genommen.

6. Wie viele individuelle Beschränkungsmaßnahmen auf Grundlage von § 3 Absatz 1 i. V. m. § 10 Absatz 3 G 10 betrafen in den Jahren 2022 und 2023 (bitte getrennt auflisten) jeweils
 - a) den Bereich Spionageabwehr,
 - b) den islamistischen Bereich,
 - c) den Linksextremismus,
 - d) den Rechtsextremismus,
 - e) den Ausländerextremismus oder
 - f) die Cyberabwehr?

Hierzu verweist die Bundesregierung auf ihre Vorbemerkung. Das öffentliche Bekanntwerden der Verteilung der durchgeführten Maßnahmen auf verschiedene Phänomenbereiche gefährdet die Fähigkeit der Nachrichtendienste zur effektiven Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und damit das Staatswohl. Denn diese Information erlaubt Rückschlüsse auf die Methoden und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste.

7. Wie verteilte sich der Einsatz von IMSI-Catchern (IMSI = International Mobile Subscriber Identity), WLAN-Catchern (WLAN = Wireless Local Area Network), Quellen-TKÜ (TKÜ = Telekommunikationsüberwachung) und TKÜ im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr durch Behörden des Bundes in den Jahren 2022 und 2023 (bitte getrennt auflisten) jeweils auf die entsprechenden Phänomenbereiche der Politisch motivierten Kriminalität?

Die Nachrichtendienste des Bundes setzen ihre Befugnisse nicht im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr ein.

Für die Behörden des Bundes, die Aufgaben der polizeilichen Gefahrenabwehr wahrnehmen, gilt folgendes:

- Bundespolizei: Die Bundespolizei verfügt nach dem aktuell gültigem Bundespolizeigesetz nicht über präventive Befugnisse für den Einsatz von IMSI-Catchern, WLAN-Catchern, TKÜ oder Quellen-TKÜ zur polizeilichen Gefahrenabwehr.
- Bundeskriminalamt: Das BKA hat in den Jahren 2022 und 2023 im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität keine Einsätze von IMSI-Catchern, WLAN-Catchern und Quellen-TKÜ durchgeführt. Eine Beantwortung der Frage in Bezug auf TKÜ im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr aufgeschlüsselt auf die Jahre 2022 und 2023 ist nicht möglich, da Aufzeichnungen aus abgeschlossenen Gefahrenabwervorgängen gesetzlichen Löschrufen unterliegen und somit nicht mehr in Gänze nachvollzogen werden können. Den Berichten nach § 88 BKAG ist zu entnehmen, dass vom 1. Mai 2021 bis zum 30. April 2023 insgesamt 15 TKÜ-Maßnahmen geschaltet wurden. Im Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis zum 30. April 2025 waren es 39 TKÜ-Maßnahmen. Diese gefahrenabwehrrrechtlichen TKÜ-Maßnahmen wurden alle im Phänomenbereich PMK – religiös motivierte Ideologie – durchgeführt.
- Zoll: Dem Zollkriminalamt obliegt keine Zuständigkeit im Sinne der Fragestellung.

8. Wie viele individuelle Beschränkungsmaßnahmen i. S. der Frage 6 betreffen Bereiche oder Phänomenbereiche, die bislang nicht in dieser Aufstellung enthalten sind, wie etwa die „verfassungsrelevante Delegitimierung des Staates“?

Die Bundesregierung verweist hierzu auf ihre Vorbemerkung. Im Übrigen weist sie darauf hin, dass sich die Aufschlüsselung in den Halbjahresberichten (s. o. zu 3) ausschließlich auf die in Frage 6 genannten Phänomenbereiche bezieht. Eine statistische Erfassung in Bezug auf weitere Phänomenbereiche findet nicht statt, sodass eine Beantwortung mit zumutbarem Aufwand nicht möglich wäre. Zur Beantwortung wäre die händische Sichtung und Auswertung aller in den von der Frage umfassten Jahren durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen erforderlich, was bei den betroffenen Behörden für einen nicht absehbaren Zeitraum erhebliche Ressourcen beanspruchen und deren eigentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigen würde.

9. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, warum im Bericht des PKGr das Kapitel über die Übermittlung personenbezogener Daten aus individuellen Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 an andere Behörden und Stellen entfallen ist, und wenn ja, welche?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

10. In wie vielen Fällen haben
 - a) das Bundesamt für Verfassungsschutz,
 - b) der Bundesnachrichtendienst und
 - c) das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst

personenbezogene Daten aus individuellen Beschränkungsmaßnahmen an inländische und ausländische Stellen übermittelt (bitte, soweit möglich, für die genannten Behörden nach den empfangenden Behörden jedenfalls im Inland und den empfangenden Stellen im Ausland oder jedenfalls den ausländischen Staaten auflisten)?

Hierzu verweist die Bundesregierung auf ihre Vorbemerkung. Das öffentliche Bekanntwerden der Anzahl und Empfänger von nachrichtendienstlichen Übermittlungen gefährdet die Fähigkeit der Nachrichtendienste zur effektiven Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und damit das Staatswohl. Denn diese Information erlaubt Rückschlüsse auf die Methoden und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste.

11. In wie vielen Fällen wurden in den Jahren 2022 und 2023 (bitte getrennt angeben) personenbezogene Daten aus individuellen Beschränkungsmaßnahmen an den Generalbundesanwalt oder an die Generalstaatsanwaltschaften der Länder übermittelt?

Hierzu verweist die Bundesregierung auf ihre Vorbemerkung. Das öffentliche Bekanntwerden der Anzahl und Empfänger von nachrichtendienstlichen Übermittlungen gefährdet die Fähigkeit der Nachrichtendienste zur effektiven Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und damit das Staatswohl. Denn diese Information erlaubt Rückschlüsse auf die Methoden und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste.

12. Wenn eine Antwort zu Frage 10 abgelehnt wird, ist die Bundesregierung der Auffassung, dass sie mit den von ihr übermittelten Informationen ihren Berichtspflichten hinreichend nachkommt, damit der Deutsche Bundestag und seine hierzu ermächtigten Gremien bemessen können, ob die Eingriffsbefugnisse des G 10 zur Aufklärung strafrechtlich relevanter Sachverhalte auch tatsächlich beitragen können, die im Katalog des § 3 Absatz 1 G 10 als Tatbestandsvoraussetzung der Anordnung individueller Beschränkungsmaßnahmen genannt sind (bitte erläutern)?

Ja, mit den Halbjahresberichten kommt die Bundesregierung ihren gesetzlichen Berichtspflichten umfassend nach; insoweit wird auf die Vorbemerkung Bezug genommen. Im Übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, dass G 10-Maßnahmen nicht der Aufklärung strafrechtlich relevanter Sachverhalte, sondern der Aufklärung von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes dienen. Gerade wegen dieses Staatswohlbezugs sind die Pflichten der Bundesregierung zur öffentlichen Berichterstattung über den Vollzug des G 10 auf den dargestellten Umfang begrenzt.

13. Wie verteilten sich in den Jahren 2022 und 2023 die Suchbegriffe im Rahmen der strategischen Beschränkungen nach § 5 G 10 auf die Bereiche Internationaler Terrorismus, Proliferation, Schleusungskriminalität und „Cyber“ (bitte wie auf Bundestagsdrucksache 20/9950, S. 14, und nach Jahren getrennt auflisten)?
14. Wie viele der im Rahmen der strategischen Beschränkungen erfassten Telekommunikationsverkehre aus den Jahren 2022 und 2023 wurden als nachrichtendienstlich relevant eingestuft und weiterbearbeitet?

Die Fragen 13 und 14 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Das öffentliche Bekanntwerden des konkreten Umfangs der Suchbegriffe aus diesen Maßnahmen, verteilt auf einzelne Phänomenbereiche, gefährdet die Fähigkeit der Nachrichtendienste zur effektiven Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und damit das Staatswohl. Denn diese Information erlaubt Rückschlüsse auf die Methoden und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste.

15. Wurde der G 10-Kommission resp. dem PKGr nach 2021 weiterhin mitgeteilt, in welchem Umfang durch strategische Beschränkungen erfasste Telekommunikationsverkehre als nachrichtendienstlich relevant eingestuft und weiterverarbeitet wurden?

Die Halbjahresberichte an das PKGr enthalten Informationen zum Umfang der durch strategische Beschränkungen des BND erfassten Telekommunikationsverkehre, die als nachrichtendienstlich relevant eingestuft und weiterverarbeitet wurden. Dies gilt sowohl für die Berichtsjahre 2022 und 2023 als auch für die vorhergehenden Berichtsjahre. Die G 10-Kommission kennt diese Informationen ebenfalls, soweit sie die Maßnahmen kontrolliert.

16. In wie vielen Fällen wurden Erkenntnisse aus dem Aufkommen aus den strategischen Beschränkungen in den Jahren 2022 und 2023 an den Generalbundesanwalt oder die Generalstaatsanwaltschaften der Länder übermittelt?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.