

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Bericht über die Durchführung des Artikel 10-Gesetzes sowie zu Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2024

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Rechtliche Grundlagen.....	3
1.1 Berichtspflichten.....	3
1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	4
1.3 Maßnahmen nach dem G 10.....	4
1.4 Maßnahmen nach dem TBG.....	6
1.5 Kontrolle von G 10- und TBG-Maßnahmen.....	7
1.5.1 Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium.....	8
1.5.2 Kontrolle durch die G 10-Kommission.....	8
1.6 Neuere Gesetzesänderungen und Rechtsprechung.....	9
2 G 10-Maßnahmen im Jahr 2024.....	10
2.1 Individualmaßnahmen nach § 3 G 10.....	10
2.1.1 Anzahl der Maßnahmen.....	10
2.1.2 Anzahl der Betroffenen.....	11
2.1.3 Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren.....	12
2.2 Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10.....	13
2.2.1 Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen.....	14
2.2.2 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren.....	15
2.3 Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10.....	15
2.4 Übermittlungen personenbezogener Daten des BND aus strategischen Beschränkungen.....	16
3 TBG-Maßnahmen im Jahr 2024.....	16
3.1 Auskunftsverlangen.....	16
3.2 IMSI-Catcher-Einsätze.....	17

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

	Seite
3.3 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren	18
3.4 Auskunftsverlangen der Länder.....	19

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1 Rechtliche Grundlagen

1.1 Berichtspflichten

Nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG)¹ unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium.² Konkretisiert wird die Kontrolle der drei Nachrichtendienste des Bundes durch eine Reihe spezieller Berichtspflichten. Dazu gehören die Berichtspflichten über die Durchführung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10)³ und des Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz – TBG)⁴.

Das G 10 berechtigt die Nachrichtendienste dazu, unter bestimmten Voraussetzungen die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen sowie dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen. Mit dem TBG wurden als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 spezielle Auskunft- und Ermittlungsbefugnisse in den Nachrichtendienstgesetzen – dem Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), dem MAD-Gesetz (MADG) sowie dem BND-Gesetz (BNDG)⁵ – verankert. Maßnahmen nach dem TBG dienen oftmals der Vorbereitung oder Flankierung von G 10-Maßnahmen, etwa die Abfrage von Telekommunikationsverkehrsdaten oder die Ermittlung der Geräte- oder Kartennummern von Mobiltelefonen (näher zu den G 10- und TBG-Maßnahmen unter den Abschnitten 1.3 und 1.4).

Die Maßnahmen nach dem G 10 und dem TBG greifen in den Schutzbereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses aus Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) oder in den des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG ein (dazu näher unter Abschnitt 1.2). Aufgrund der erforderlichen Geheimhaltung bleiben diese Eingriffe zunächst sowohl dem Betroffenen als auch dem Parlament und der Öffentlichkeit verborgen. Um das damit verbundene Rechtsschutzdefizit gegenüber den Betroffenen auszugleichen, unterliegt die Rechtmäßigkeit jeder einzelnen Maßnahme einer unabhängigen Vorabkontrolle durch die G 10-Kommission (näher unter Abschnitt 1.5). Dem Ausgleich des Transparenzdefizits gegenüber Parlament und Öffentlichkeit⁶ dienen die halbjährlichen Berichte der Bundesregierung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium, welches seinerseits jährlich dem Bundestag öffentlich⁷ Bericht erstattet.

Bei der Berichterstattung gegenüber Kontrollgremium und Bundestag geht es nicht um eine erneute Rechtmäßigkeitskontrolle der einzelnen Maßnahmen, sondern um eine politische Kontrolle und die Diskussion von Grundsatzzfragen auf der Grundlage einer Gesamtübersicht der Maßnahmen.⁸ Gesetzlich verankert sind die entsprechenden Berichtspflichten für G 10-Maßnahmen in § 14 Absatz 1 G 10 sowie für TBG-Maßnahmen in § 8b Absatz 3, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 3 Absatz 1 Satz 3, § 5 Satz 2 BNDG und den §§ 4a, 5 MADG⁹. Nach den genannten Vorschriften werden die Halbjahresberichte grundsätzlich vom Bundesministerium des Innern (BMI) erstattet. Ausnahmen sind TBG-Maßnahmen des BND und des MAD, für die das Bundeskanzleramt bzw. das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) Berichte erstellt.

¹ Vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. April 2021 (BGBl. I S. 771).

² Siehe § 1 Absatz 1 PKGrG.

³ Vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2017 I S. 154), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2026 (BGBl. I Nr. 95).

⁴ Vom 9. Januar 2002 (BGBl. I S. 361, Berichtigung, S. 3142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2667).

⁵ Jeweils vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970, 2977, 2979), BVerfSchG zuletzt geändert durch Gesetz 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 7), MADG zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 7, S. 2) und BNDG zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Dezember 2025 (BGBl. I Nr. 301).

⁶ Siehe dazu allgemein BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06 –, Rn. 127; Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 u. a., Rn. 143; Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, Rn. 221.

⁷ Die Berichte werden als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, siehe die Übersicht über die bisherigen Berichte auf der Webseite des PKGr (https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches-kontrollgremium/berichte).

⁸ Siehe BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 53.

⁹ Gemeint ist hier das MADG in der im Berichtszeitraum geltenden Fassung. Das MADG wurde durch Gesetz vom 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 7) mit Wirkung zum 16. Januar 2026 grundlegend novelliert (siehe dazu Abschnitt 1.6).

Auf diesen Normen beruht auch der vorliegende Bericht für das Jahr 2024, der die Berichterstattung der vergangenen Jahre¹⁰ fortsetzt. Er gibt zunächst einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen der berichtspflichtigen Maßnahmen und ihrer Kontrolle (Abschnitte 1.2 bis 1.6), bevor er – unter Beachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Geheimhaltung – auf die Maßnahmen selbst eingeht (Abschnitte 2 und 3).¹¹

1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe der in diesem Bericht beschriebenen Maßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes ergeben sich vor allem aus dem Brief-, Post und Fernmeldegeheimnis sowie aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 GG sind das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Das Grundrecht gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Kommunikation und schützt damit zugleich die Würde des Menschen. Es begründet ein Abwehrrecht gegen die Öffnung von Briefen und die Einsichtnahme in sie sowie gegen das Abhören, die Kenntnisnahme und das Aufzeichnen des Inhalts der Telekommunikation, aber auch gegen die Erfassung ihrer Umstände, die Auswertung des Inhalts und die Nutzung gewonnener Daten.¹² Die Kenntnisnahme des Inhalts von Briefen und das Abhören von Telefongesprächen sind intensive Grundrechtseingriffe, die umso schwerer wiegen, als Betroffene wegen der gebotenen Geheimhaltung davon keine Kenntnis erlangen. Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses dürfen gemäß Artikel 10 Absatz 2 GG nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Solche Bestimmungen enthält das G 10 (dazu näher unter Abschnitt 1.3).

An Artikel 10 GG müssen sich auch einige TBG-Maßnahmen (dazu näher unter Abschnitt 1.4) messen lassen, z. B. die Abfrage von Telekommunikationsverkehrsdaten.¹³ Für die Abfrage von Luftverkehrs- und Kontodaten¹⁴ ist hingegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einschlägig. Dies gilt auch für den Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes oder zur Ermittlung der Geräte- oder Kartennummer¹⁵, den sogenannten IMSI- bzw. SUPI-Catcher. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG hergeleitet. Es gewährt dem Einzelnen „die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“.¹⁶ Ein Eingriff in das Grundrecht liegt jedenfalls dann vor, wenn von staatlicher Seite das Offenlegen von Daten eines Einzelnen erzwungen wird. Eingriffe in dieses Recht bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen.

1.3 Maßnahmen nach dem G 10

Gemäß dem G 10 sind das BfV, die Verfassungsschutzbehörden der Länder, der MAD und der BND berechtigt, zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes (einschließlich der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages) die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen sowie die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen zu öffnen und einzusehen.¹⁷ Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, ob Beschränkungen in Einzelfällen (sogenannte Individualmaßnahmen¹⁸) oder strategische Beschränkungen internationaler Telekommunikationsbeziehungen¹⁹ vorgenommen werden sollen.

¹⁰ Siehe Bundestagsdrucksachen 21/3060 für 2023 und 20/14200 für 2022.

¹¹ Bei der Darstellung der TBG-Maßnahmen werden (unter Abschnitt 3.4) auch die derjenigen Bundesländer berücksichtigt, die von der in § 8b Absatz 10 Satz 1 BVerfSchG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, ihren Verfassungsschutzbehörden bestimmte Abfragebefugnisse des § 8a Absatz 1 BVerfSchG bei gleichzeitiger Statuierung einer entsprechenden Berichterstattungspflicht an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes einzuräumen.

¹² Siehe BVerfG, Beschluss vom 12. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, Rn. 104 f.

¹³ § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BVerfSchG.

¹⁴ § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 BVerfSchG.

¹⁵ § 9 Absatz 4 BVerfSchG.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, Rn. 146.

¹⁷ § 1 Absatz 1 G 10.

¹⁸ Gemäß § 3 G 10.

¹⁹ Gemäß § 5 oder § 8 G 10.

Eine Individualmaßnahme ist auf die gezielte Überwachung der Kommunikation einzelner Personen gerichtet. Sie ist in der Regel nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass die überwachte Person eine der in § 3 G 10 aufgelisteten Straftaten plant, begeht oder begangen hat. Beispiele für solche Katalogstraftaten sind geheimdienstliche Agententätigkeit, Bildung einer terroristischen Vereinigung und Terrorismusfinanzierung²⁰ (siehe näher unten Abschnitt 2.1).

Der BND darf darüber hinaus auf der Grundlage des § 5 G 10 strategische Beschränkungsmaßnahmen auch für internationale (gebündelte) Telekommunikationsbeziehungen durchführen. Er durchsucht dabei mittels bestimmter Suchbegriffe Telekommunikationsverkehre zu bestimmten gesetzlich festgelegten Gefahrenbereichen. Solch ein Gefahrenbereich ist etwa die Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik oder die Proliferation.²¹

Abzugrenzen ist die strategische Beschränkung nach dem G 10 von der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung nach den §§ 19 ff. BNDG, welche nicht der Kontrolle der G 10-Kommission (siehe dazu Abschnitt 1.5.2), sondern der des Unabhängigen Kontrollrats unterliegt.²²

§ 19 Absatz 1 BNDG statuiert eine spezielle Ermächtigung zur Erfassung von Kommunikation zwischen Ausländern im Ausland. Demgegenüber ermöglicht die strategische Beschränkung nach dem G 10 auch die Erfassung von internationalen Telekommunikationsverkehren, an denen Deutsche oder sich in Deutschland aufhaltende Personen teilnehmen. Untersagt ist hierbei jedoch die Verwendung von Suchbegriffen mit Identifizierungsmerkmalen, die zu einer gezielten Erfassung von Telekommunikationsanschlüssen in Deutschland oder von Deutschen im Ausland führen.²³ Telekommunikation, bei der sich alle Kommunikationspartner in Deutschland befinden, darf keiner strategischen Überwachung unterliegen; insoweit sind nur Einzelbeschränkungen nach § 3 G 10 möglich (siehe Abschnitt 2.2 zu Maßnahmen nach § 5 G 10).

Einen speziellen Fall der strategischen Beschränkung regelt § 8 G 10. Er ermöglicht es dem BND, die Überwachung von internationalen Telekommunikationsbeziehungen mithilfe von Suchbegriffen anordnen zu lassen, um einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland zu begegnen, soweit dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind. Diese Beschränkungsmaßnahme dient vor allem der Unterstützung in Verschleppungs- und Entführungsfällen von deutschen Staatsangehörigen im Ausland. Deren Telekommunikationsanschlüsse dürfen hierbei – im Unterschied zu strategischen Beschränkungen nach § 5 G 10 – auch gezielt erfasst werden (siehe näher unter Abschnitt 2.3).

Eine schematische Darstellung der einzelnen Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 ist der Abbildung 1 zu entnehmen. Gemeinsam ist allen Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10, dass sie auf Antrag des zuständigen Nachrichtendienstes vom BMI angeordnet und von der G 10-Kommission für zulässig und notwendig erklärt werden müssen, bevor sie vollzogen werden dürfen.²⁴

²⁰ § 99, § 129a, § 89c des Strafgesetzbuches (StGB).

²¹ Siehe § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 3 G 10.

²² Siehe § 23 Absatz 4 BNDG.

²³ Siehe § 5 Absatz 2 Satz 2 und 3 G 10.

²⁴ Siehe §§ 9, 10, 15 G 10. Bei Gefahr im Verzug kann die Genehmigung der Kommission ausnahmsweise nachgeholt werden, siehe § 15a G 10.

Abbildung 1 Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10



1.4 Maßnahmen nach dem TBG

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington beschloss der Deutsche Bundestag am 14. Dezember 2001 das Terrorismusbekämpfungsgesetz, das zum 1. Januar 2002 in Kraft trat und das BVerfSchG, das BNDG und das MADG um spezielle Ermittlungsbefugnisse der Nachrichtendienste ergänzte. Die zunächst befristet geltenden Regelungen wurden später entfristet und mehrfach geändert.²⁵

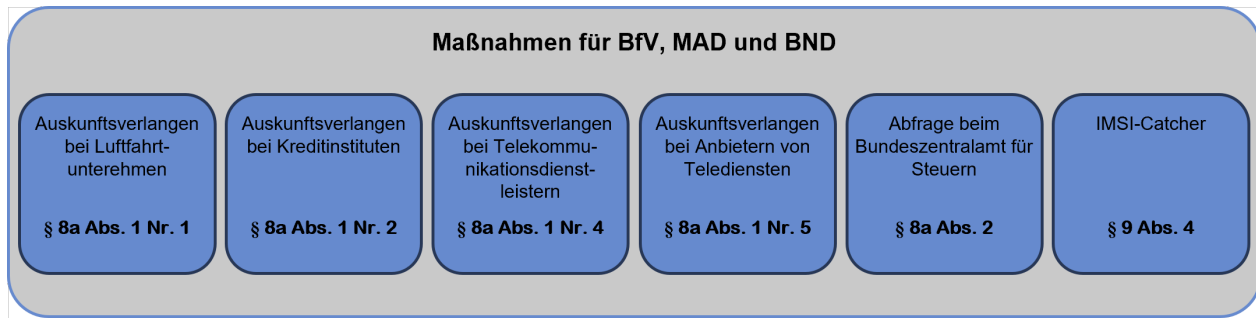
Auf das Terrorismusbekämpfungsgesetz gehen zum einen die Regelungen zu besonderen Auskunftsverlangen in § 8a BVerfSchG, § 3 BNDG und § 4a MADG a. F. zurück.²⁶ Danach dürfen das BfV, der BND und der MAD im Einzelfall kunden- bzw. nutzerbezogene Auskünfte bei Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen sowie beim Bundeszentralamt für Steuern einholen. Zum anderen wurde den Nachrichtendiensten die Befugnis eingeräumt, mithilfe technischer Mittel den Standort eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes sowie dessen Geräte- oder Kartenummer zu ermitteln. Die Voraussetzungen für den Einsatz dieses sogenannten IMSI- bzw. SUPI-Catchers waren im Berichtszeitraum in § 9 Absatz 4 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG sowie § 5 MADG a. F. geregelt.²⁷

Die genannten Ermittlungsbefugnisse dienen nicht selten der Vorbereitung oder Flankierung anderer Überwachungsmaßnahmen, etwa von Observationen oder G 10-Maßnahmen. So können Telekommunikationsverkehrsdaten nach § 8a Absatz 1 Nummer 4 BVerfSchG Hinweise auf Verbindungen zu Personen und Organisationen liefern, die den gegen den Hauptbetroffenen bestehenden Verdacht erhärten und weitere Ermittlungsansätze ermöglichen.

²⁵ Durch das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems 25. Oktober 2024 (BGBl. I Nr. 332) wurden mit Wirkung zum 31. Oktober 2024 die Voraussetzungen für Auskunftersuchen zu Finanzdaten gemäß § 8a Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG gesenkt, indem das Erfordernis von Bestrebungen mit Gewaltbezug entfiel. Zuletzt wurden die Auskunftersuchen des MAD durch das Gesetz zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr vom 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 7) umfassend geändert (siehe Abschnitt 1.6.). Einen Überblick über vorangegangene wesentliche Entwicklungen bietet Warg, Recht der Nachrichtendienste, 2023, Rn. 45, 47, 51 f.

²⁶ § 8a BVerfSchG gilt unmittelbar für das BfV und – angepasst an die spezifischen Aufgaben des BND – entsprechend für den BND gemäß § 3 BNDG. Im Berichtszeitraum galt § 8a BVerfSchG angepasst an die Anforderungen des MAD auch für diesen gemäß § 4a MADG a. F. Heute sind die Auskunftersuchen des MAD in §§ 19, 20 MADG vom 9. Januar 2026 geregelt. § 8a Absatz 1 BVerfSchG erfasst Auskünfte von Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen; § 8a Absatz 2 BVerfSchG erfasst Auskünfte des Bundeszentralamts für Steuern.

²⁷ § 9 Absatz 4 BVerfSchG gilt unmittelbar für das BfV und – angepasst an die spezifischen Aufgaben des BND – entsprechend für den BND gemäß § 5 Satz 2 BNDG. Im Berichtszeitraum galt § 9 Absatz 4 BVerfSchG auch entsprechend für den MAD gemäß § 5 MADG a. F. Heute ist der Einsatz eines IMSI-Catchers durch den MAD in § 12 MADG vom 9. Januar 2026 geregelt.

Abbildung 2 TBG-Maßnahmen nach dem BVerfSchG²⁸

Die Befugnis zur Einholung von Auskünften gemäß § 8a Absatz 1 BVerfSchG, also bei Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen, wurde unter der Bedingung, dass der Landesgesetzgeber bestimmte verfahrensmäßige Vorkehrungen trifft, auch den Verfassungsschutzbehörden der Länder eingeräumt. Rechtsgrundlage ist insoweit § 8b Absatz 10 BVerfSchG in Verbindung mit den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen.

Besondere Auskunftsverlangen und der Einsatz eines IMSI-Catchers müssen nach § 8b Absatz 1 Satz 1 und 2 BVerfSchG und den entsprechenden Verweisen im BNDG und MADG a. F. schriftlich beim BMI, Bundeskanzleramt oder BMVg beantragt werden.²⁹ Im Unterschied zu Einzelbeschränkungen nach § 3 G 10 knüpfen sie nicht an den Verdacht der Planung oder Begehung bestimmter Straftaten an. Stattdessen müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für bestimmte nachrichtendienstrechtliche Schutzgüter vorliegen, etwa die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes.³⁰ Die angeordneten Maßnahmen dürfen grundsätzlich erst vollzogen werden, nachdem die G 10-Kommission sie für zulässig und notwendig erklärt hat (siehe näher unter Abschnitt 1.5.2).

Die betreffenden Anordnungen dürfen sich zum einen gegen sogenannte Hauptbetroffene richten. Das sind Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie selbst die schwerwiegenden Gefahren, die durch die Maßnahme aufgeklärt werden sollen, nachdrücklich fördern (§ 8a Absatz 3 Nummer 1 BVerfSchG). Zum anderen dürfen sie sich auch gegen sogenannte Nebenbetroffene richten. Das sind Personen, bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für einen Hauptbetroffenen Leistungen in Anspruch nehmen oder für einen Hauptbetroffenen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder dass ein Hauptbetroffener ihren Anschluss nutzt (§ 8a Absatz 3 Nummer 2 BVerfSchG).

Die Anordnung einer Auskunft über künftig anfallende Daten ist gemäß § 8b Absatz 1 Satz 3 BVerfSchG auf höchstens drei Monate zu befristen. Sie kann nach § 8b Absatz 1 Satz 4 BVerfSchG auf Antrag und mit Zustimmung der G 10-Kommission um jeweils nicht mehr als drei Monate verlängert werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind.

Eine schematische Darstellung der einzelnen TBG-Maßnahmen ist der Abbildung 2 zu entnehmen.

1.5 Kontrolle von G 10- und TBG-Maßnahmen

Die oben beschriebenen Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes (siehe Abschnitte 1.3, 1.4) unterliegen der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium und durch eine besondere Kommission, die sogenannte G 10-Kommission. Werden Beschränkungsmaßnahmen von Behörden der Länder durchgeführt, obliegt die Kontrolle entsprechenden Kommissionen auf Länderebene. Dem Parlamentarischen Kontrollgremium obliegt dabei grundsätzlich die nachgelagerte allgemeine politische Kontrolle der Maßnahmen,

²⁸ Zitiert werden jeweils die Normen aus dem BVerfSchG, die im Berichtszeitraum unmittelbar für das BfV und kraft Verweisung aus dem MADG und BNDG auch für MAD und BND galten.

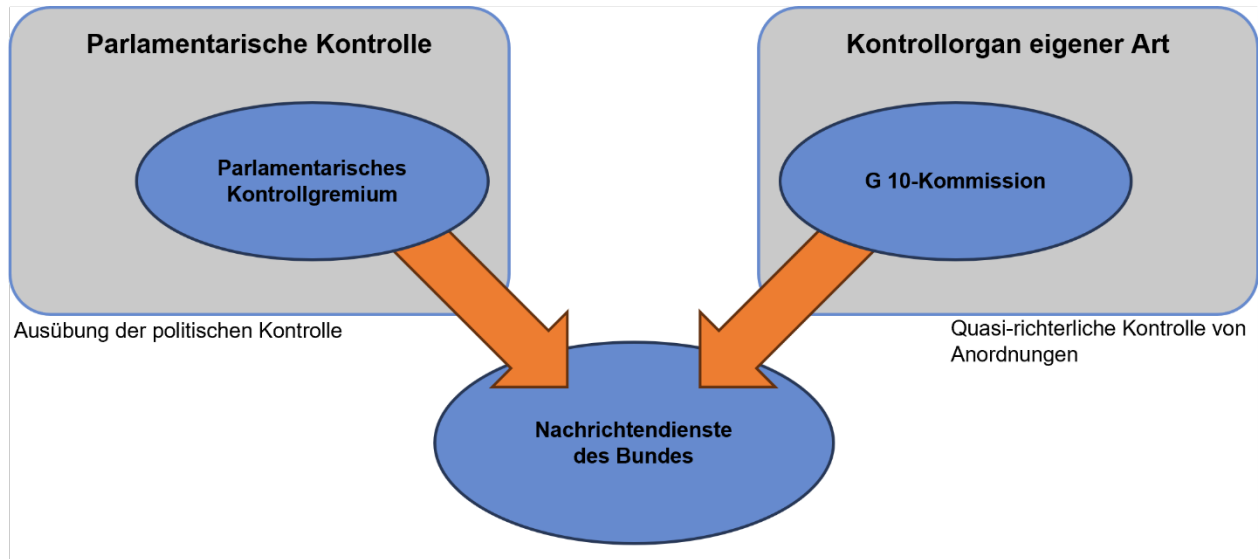
²⁹ Das BMI ist zuständig für Auskunftsverlangen des BfV sowie für IMSI-Catcher aller Nachrichtendienste des Bundes, das Bundeskanzleramt ist zuständig für Auskunftsverlangen des BND, das BMVg ist zuständig für Auskunftsverlangen des MAD, siehe – für Auskunftsverlangen – § 8b Absatz 1 Satz 2, § 3 Absatz 1 Satz 3 BNDG, § 4a MADG a. F. sowie – für IMSI-Catcher – § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG, § 5 Halbsatz 2 MADG a. F.

³⁰ Welche Schutzgüter das sind, kann sich von Dienst zu Dienst unterscheiden, siehe insoweit § 8a Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG, § 3 Absatz 1 Satz 2 BNDG, § 4a MADG a. F.

wohingegen die G 10-Kommission die einzelnen Maßnahmen grundsätzlich vor ihrem Vollzug einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterzieht.

Ein schematischer Überblick über die Kontrollorgane ist der Abbildung 3 zu entnehmen.

Abbildung 3 **Überblick über die Kontrollorgane**



1.5.1 Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Dem Parlamentarischen Kontrollgremium, dessen Mitglieder vom Bundestag aus seiner Mitte gewählt werden, obliegt die politische Kontrolle nachrichtendienstlicher Angelegenheiten im Sinne einer allgemeinen Kontrolle. Diese vollzieht sich vornehmlich über die gegenüber dem Gremium bestehenden Berichtspflichten der Exekutive, auf deren Grundlage dieses wiederum – wie vorliegend – dem Bundestag Bericht erstattet. Dabei geht es grundsätzlich nicht um Einzelfälle, sondern um die Gesamtübersicht der Maßnahmen und um Grundsatzfragen.³¹ Dem Gremium kommt dabei eine herausgehobene Stellung zu, da es als einziges Kontrollorgan des Bundes umfassend alle Maßnahmen und Tätigkeitsbereiche der Nachrichtendienste überprüft (siehe dazu schon oben Abschnitt 1.1).

Im Rahmen der strategischen Beschränkungen nach § 5 und § 8 G 10 (siehe dazu oben Abschnitt 1.3) wirkt das Parlamentarische Kontrollgremium darüber hinaus jedoch auch an der Genehmigung bestimmter Maßnahmen mit. Denn die Festlegung der internationalen Telekommunikationsbeziehungen, die mithilfe von Suchbegriffen überwacht werden sollen, bedarf der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Gremiums.³²

1.5.2 Kontrolle durch die G 10-Kommission

Die G 10-Kommission ist „ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt“.³³ Sie entscheidet von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von konkreten Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 (§ 15 Absatz 5 G 10) bzw. Auskunftersuchen (§ 8b Absatz 2 BVerfSchG) oder den Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG).³⁴ Ihre Kontrollfunktion erstreckt sich dabei auf die angeordneten, aber – von Eilfällen abgesehen – noch nicht vollzogenen Beschränkungsmaßnahmen, die sie zu genehmigen oder abzulehnen hat. Stimmt die G 10-Kommission der Maßnahme nicht zu, darf diese nicht vollzogen werden und die entsprechende Anordnung ist unverzüglich aufzuheben.

³¹ Siehe BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 53.

³² § 5 Absatz 1 Satz 2, § 8 Absatz 2, § 14 Absatz 2 G 10.

³³ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 41.

³⁴ § 15 Absatz 5 G 10 gilt für alle Nachrichtendienste des Bundes. § 8b Absatz 2 und § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG gelten unmittelbar für das BfV und entsprechend für den BND gemäß § 3 Absatz 1 Satz 3 und § 5 Satz 2 BNDG sowie im Berichtszeitraum für den MAD gemäß den §§ 4a und 5 MADG a. F.

Die fünf ordentlichen und fünf stellvertretenden Mitglieder der G 10-Kommission werden vom Parlamentarischen Kontrollgremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode mit der Maßgabe bestellt, dass ihre Amtszeit erst mit der Neubestimmung der Mitglieder der Kommission endet. Sie nehmen eine quasi-richterliche Aufgabe wahr, sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen.³⁵ Ihre Prüfung tritt faktisch, in vielen Fällen auch rechtlich³⁶ bis zur etwaigen Mitteilung an Betroffene der Maßnahmen an die Stelle des Rechtsweges.³⁷

Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich auf die gesamte Verarbeitung der nach dem G 10 und dem TBG erlangten personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Der G 10-Kommission und ihren Mitarbeitenden ist dabei insbesondere Auskunft zu ihren Fragen zu erteilen. Ferner ist ihnen Einsicht in alle Unterlagen – insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme im Zusammenhang mit Beschränkungsmaßnahmen – sowie jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.³⁸

Die G 10-Kommission muss auch einer vorläufigen oder endgültigen Nichtmitteilung der Maßnahme an die Betroffenen zustimmen.³⁹ Damit ist die von der G 10-Kommission „ausgeübte Kontrolltätigkeit eine Kontrolle, welche die Rechtmäßigkeit heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen prozedural absichert“.⁴⁰

Im Rahmen ihrer monatlichen Sitzungen erörtert die G 10-Kommission alle zur Entscheidung anstehenden Beschränkungsmaßnahmen. Die Beschlussfassung erfolgt nach Einsichtnahme in die Originalakten sowie nach ausführlicher Unterrichtung durch die Nachrichtendienste, die Ministerien und das Bundeskanzleramt.

Die G 10-Kommission führt darüber hinaus regelmäßig bei den Nachrichtendiensten des Bundes Informations- und Kontrollbesuche durch, um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen und sich über aktuelle technische Neuerungen zu informieren. Im Kontakt mit Mitgliedern entsprechender Kommissionen der Bundesländer sowie ausländischer Gremien informiert sich die G 10-Kommission über deren Organisation sowie deren rechtliche Rahmenbedingungen und tauscht sich über praktische Fragen der Kontrolltätigkeit aus.

Ferner entscheidet die G 10-Kommission im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags aufgrund von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Die G 10-Kommission setzt die beschwerdeführende Person über das Ergebnis ihrer Entscheidung in Kenntnis.

1.6 Neuere Gesetzesänderungen und Rechtsprechung

Am Ende des Berichtszeitraums, nämlich am 31. Oktober 2024, trat die bereits im Vorbericht erwähnte⁴¹ Absenkung der Voraussetzungen für Auskunftersuchen zu Finanzdaten gemäß § 8a Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG in Kraft.

Die ebenfalls bereits im Vorbericht erläuterte⁴¹ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Oktober 2024 zur Regelung der strategischen Beschränkung in Bezug auf Cybergefahren in § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 8 G 10 hat erwartungsgemäß bisher noch nicht zu gesetzgeberischen Anpassungen geführt. Das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2026 Zeit gegeben, die von ihm festgestellten Mängel abzustellen, indem es bis dahin die vorübergehende Fortgeltung der betroffenen Regelung angeordnet hat.⁴²

Noch keine Auswirkungen auf den vorliegenden Berichtszeitraum konnte auch die grundlegende Novellierung des MADG⁴³ Anfang 2026 haben, welche die Informationserhebung durch den MAD mit Wirkung zum 16. Januar 2026 umfassend neu ordnet. Das gilt insbesondere für die sogenannten TBG-Maßnahmen. Die Verweise auf § 8a und § 9 Absatz 4 BVerfSchG in § 4a und § 5 MADG werden durch eine eigenständige Normierung ersetzt. Die Kontrolle durch die G 10-Kommission entfällt. An ihre Stelle tritt zum Teil eine gerichtliche Vorabkontrolle durch

³⁵ Siehe § 15 Absatz 1 G 10.

³⁶ Siehe § 13 G 10, wonach der Rechtsweg bis zur Mitteilung für Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 und § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 G 10 förmlich ausgeschlossen ist (allerdings nicht für Maßnahmen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 bis 8 und § 8 G 10 sowie für TBG-Maßnahmen).

³⁷ Siehe BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 41.

³⁸ Siehe § 15 Absatz 5 Satz 2, 3 G 10.

³⁹ Siehe § 12 Absatz 1, 2 G 10, § 8b Absatz 7 BVerfSchG, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 57.

⁴¹ Siehe Bundestagsdrucksache 21/3060, S. 8.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 2024 – 1 BvR 1743/16 u. a –, Rn. 192 ff.

⁴³ Durch das Gesetz zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr vom 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 7).

das Amtsgericht Köln.⁴⁴ Auch die Zurückstellung einer nachträglichen Mitteilung an die Betroffenen muss zukünftig durch ein Gericht genehmigt werden.⁴⁵ Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung unterliegen weiterhin dem G 10 und der Kontrolle durch die G 10-Kommission.

Ebenfalls noch keine Auswirkungen im Berichtszeitraum konnten Anfang 2026 in Kraft getretene Änderungen des Strafgesetzbuches haben, die Straftatbestände betreffen, welche vom Katalog des § 3 G 10 umfasst sind. So wurde im Januar 2026 § 308 StGB durch das Gesetz zur effektiveren Ahndung und Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit explosionsgefährlichen Stoffen⁴⁶ ergänzt. Der Straftatenkatalog des § 3 G 10 umfasst nun auch Sprengstoffexplosionen zur Begehung von Diebstahl (z. B. Geldautomatensprengungen).⁴⁷ Kurz darauf wurde das StGB durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrechts bei geheimdienstlicher Agententätigkeit⁴⁸ erneut geändert. Hinzu kam der Straftatbestand der Ausübung fremder Einflussnahme und darauf gerichtete Agententätigkeit (§ 87a StGB). Außerdem wurden die §§ 89a, 89b, 89c, 99 und 129a StGB angepasst, die – wie § 87a StGB – vom Straftatenkatalog des § 3 G 10 erfasst sind.⁴⁹ Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine Präzisierung und Verschärfung, z. B. bei Terrorismusfinanzierung und Einreisen zu terroristischen Zwecken.

2 G 10-Maßnahmen im Jahr 2024

Im Folgenden werden auf der Grundlage der Halbjahresberichte des BMI und unter Berücksichtigung der gebotenen Geheimhaltungserfordernisse gemäß § 14 Absatz 1 Satz 3 G 10 die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5, 7a und 8 G 10 im Jahre 2024 dargestellt.

2.1 Individualmaßnahmen nach § 3 G 10

Individualmaßnahmen setzen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 G 10 tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht voraus, dass jemand eine der dort aufgelisteten Katalogstraftaten plant, begeht oder begangen hat, zum Beispiel eine geheimdienstliche Agententätigkeit nach § 99 StGB. Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 G 10 dürfen Individualmaßnahmen auch angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

2.1.1 Anzahl der Maßnahmen

Die Anordnung einer Beschränkung im Einzelfall ist gemäß § 10 Absatz 5 Satz 1 G 10 auf höchstens drei Monate zu befristen. Sie kann gemäß § 10 Absatz 5 Satz 2 G 10 auf Antrag, gegebenenfalls mehrfach, um jeweils maximal drei Monate verlängert werden, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen fortbestehen. Eine im Jahr 2024 durchgeführte Individualmaßnahme kann also bereits im Jahr 2023 angeordnet sowie einmal oder mehrfach verlängert worden sein.

Im Jahr 2024 wurden mit Genehmigung der G 10-Kommission durch BfV, BND und MAD im ersten Halbjahr 147 und im zweiten Halbjahr 146 Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 durchgeführt. Im Vergleich dazu belief sich die Zahl der Beschränkungsmaßnahmen im Vorjahreszeitraum 2023 auf 125 ersten und 133 im zweiten Halbjahr.

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahlen seit dem Berichtszeitraum 2017 ist der Abbildung 4 zu entnehmen.

⁴⁴ Siehe § 22 Absatz 1 und 2 MADG.

⁴⁵ Siehe § 23 MADG.

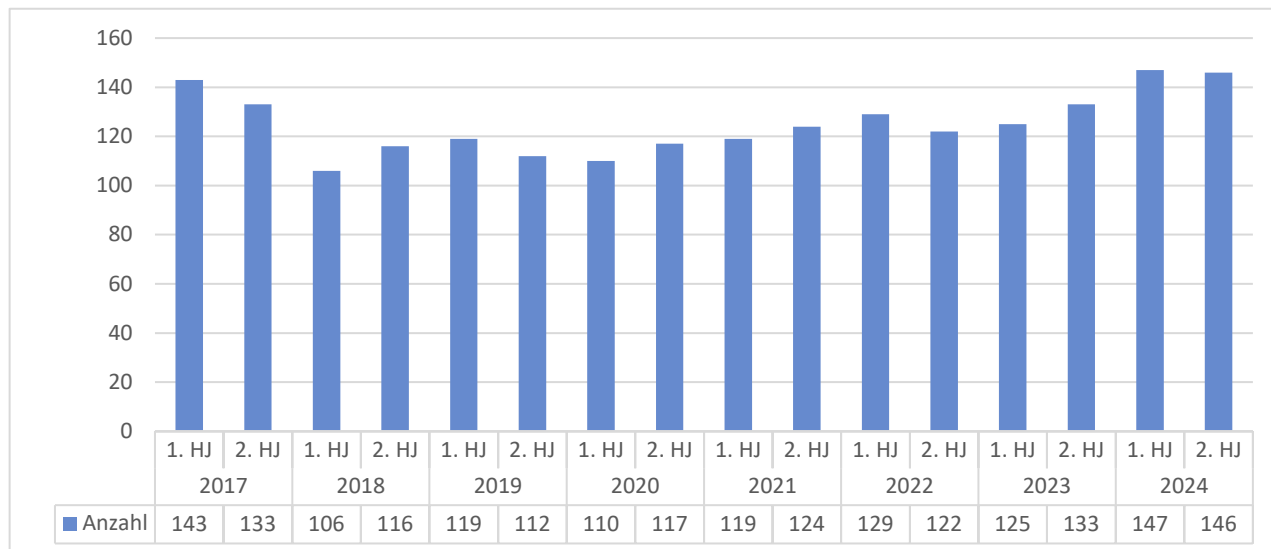
⁴⁶ Gesetz vom 9. Januar 2026 (BGBl. I Nr. 3).

⁴⁷ Siehe § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 Buchstabe b G 10.

⁴⁸ Gesetz vom 20. März 2026 (BGBl. I Nr. 95).

⁴⁹ Siehe § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 G 10.

Abbildung 4 Individualmaßnahmen nach § 3 G 10 (2017 bis 2024)



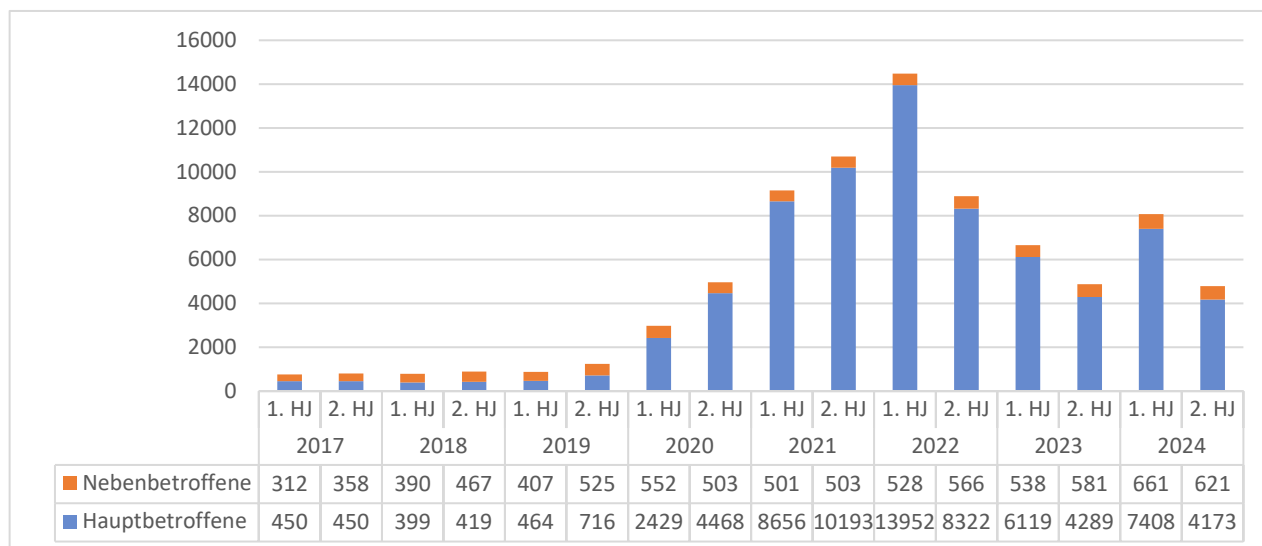
2.1.2 Anzahl der Betroffenen

Gemäß § 3 Absatz 2 Satz 2 G 10 darf sich eine Individualmaßnahme gegen die Person richten, bei der tatsächliche Anhaltspunkte für einen Verdacht im Sinne von § 3 Absatz 1 G 10 bestehen – den sogenannten Verdächtigen oder Hauptbetroffenen. Sie darf sich aber auch gegen Personen richten, von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für den Hauptbetroffenen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder dass der Hauptbetroffene ihren Anschluss benutzt. Man spricht dann von Nebenbetroffenen.

Eine Beschränkungsmaßnahme kann mehrere Personen – Haupt- wie Nebenbetroffene – umfassen. Das erklärt, weshalb die Zahl der Betroffenen regelmäßig höher ist als die Zahl der Maßnahmen. Jede Erweiterung einer Beschränkungsmaßnahme um weitere Haupt- oder Nebenbetroffene bedarf einer gesonderten Beantragung, Anordnung und Zustimmung durch die G 10-Kommission nach den §§ 9, 10 und 15 G 10.

Eine grafische Darstellung der Anzahl an Haupt- und Nebenbetroffenen seit 2017 ist der Abbildung 5 zu entnehmen.

Abbildung 5 Anzahl der Betroffenen von Individualmaßnahmen (2017 bis 2024)



Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Anzahl der Hauptbetroffenen von Individualmaßnahmen nach § 3 G 10 betrug 7.408 im ersten und 4.173 im zweiten Halbjahr 2024. Die Anzahl der Nebenbetroffenen betrug 661 im ersten und 621 im zweiten Halbjahr 2024.

Parallel zur Anzahl der Hauptbetroffenen sank auch die Anzahl der betroffenen Telekommunikationskennungen (Rufnummern, E-Mail-Adressen). Diese betrug im ersten Halbjahr des Berichtszeitraums 10.517 und im zweiten 7.220 – ein Anstieg um insgesamt 1.371 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum 2023.

2.1.3 Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 den Betroffenen nach ihrer Einstellung grundsätzlich mitzuteilen. Diesen wird es dadurch – faktisch und rechtlich (siehe § 13 G 10) – ermöglicht, die ihnen bis dahin verheimlichte Überwachungsmaßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.

Die Mitteilung unterbleibt gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 G 10, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist. Erfolgt die zurückgestellte Mitteilung nicht binnen zwölf Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der Zustimmung der G 10-Kommission, welche die Dauer der weiteren Zurückstellung bestimmt (§ 12 Absatz 1 Satz 3 und 4 G 10).

Grund für eine vorläufige Nichtmitteilung kann beispielsweise sein, dass eine Wiederaufnahme der Maßnahme möglich ist oder weiterhin anderweitige nachrichtendienstliche Maßnahmen erfolgen (z. B. Observationen). Bei gemäß § 3 Absatz 2 G 10 einbezogenen Nebenbetroffenen unterbleibt die Mitteilung häufig wegen des mutmaßlichen Fortbestandes der persönlichen Beziehungen zu den Hauptbetroffenen beziehungsweise zu anderen Personen aus deren Umfeld.

Eine Mitteilung kann nach § 12 Absatz 1 Satz 5 G 10 ausnahmsweise endgültig unterbleiben. Hierfür muss die G 10-Kommission unter anderem feststellen, dass eine der Zurückstellungsvoraussetzungen in § 12 Absatz 1 Satz 2 G 10 auch fünf Jahre nach Beendigung der Maßnahme noch vorliegt und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft vorliegen wird. Der Beschluss der G 10-Kommission über eine endgültige Nichtmitteilung muss einstimmig gefasst werden.

2.1.3.1 Anzahl und Art der Mitteilungsentscheidungen

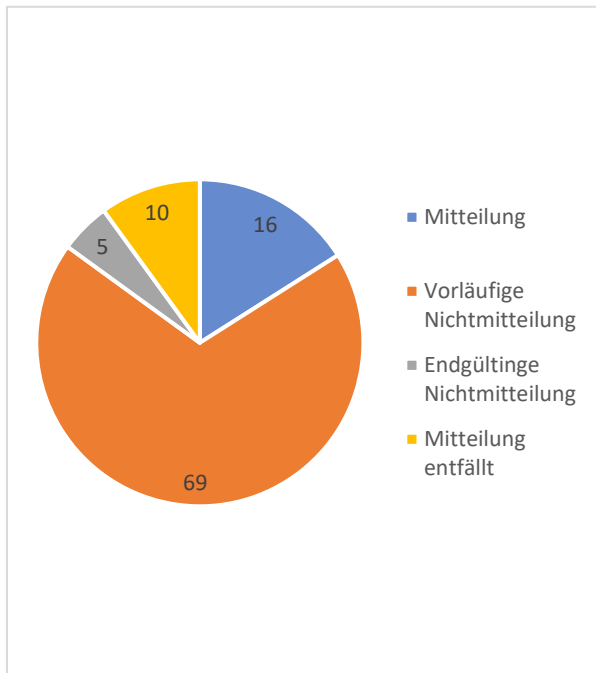
Im Berichtszeitraum 2024 wurde bei 1.258 aus der G 10-Überwachung ausgeschiedenen Personen beziehungsweise Institutionen (722 Haupt- und 536 Nebenbetroffene) geprüft, ob eine Mitteilung erfolgen kann. Diese Personen beziehungsweise Institutionen waren Gegenstand von 209 Überwachungsverfahren.

Daneben erfasste der BND im Rahmen der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung in zwei Fällen Daten, bei denen er später eine G 10-Betroffenheit feststellte (siehe § 19 Absatz 7 Satz 1 BNDG). Die G 10-Kommission wurde gemäß § 59 Absatz 2 Satz 2 BNDG entsprechend unterrichtet und stimmte in beiden Fällen mit insgesamt vier Betroffenen zu, diesen vorläufig keine Mitteilung zukommen zu lassen.

Die prozentuale Aufteilung der Mitteilungsentscheidungen im Berichtszeitraum ist der Abbildung 6 zu entnehmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 6 G 10-Mitteilungsentscheidungen 2024



96 Hauptbetroffenen und 109 Nebenbetroffenen, d. h. 16 Prozent der Betroffenen, wurde die Beschränkungsmaßnahme mitgeteilt.

Bei zehn Prozent der Betroffenen, nämlich bei 19 Hauptbetroffenen und 113 Nebenbetroffenen, entfiel die Mitteilung aus faktischen Gründen, etwa weil der Anschlussinhaber eine fiktive Person war, der Betroffene nicht vollständig identifiziert werden konnte oder verstorben war.

Bei 69 Prozent ergab die Prüfung, dass die in § 12 Absatz 1 G 10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung an die 565 Hauptbetroffenen und 299 Nebenbetroffenen noch nicht gegeben waren. In diesen Fällen wurde die Mitteilung daher zurückgestellt.

Bei 40 Hauptbetroffenen und 16 Nebenbetroffenen, d. h. bei 5 Prozent der Betroffenen, stimmte die G 10-Kommission einer endgültigen Nichtmitteilung zu.

2.1.3.2 Beschwerden und Klagen

Gemäß § 13 G 10 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 GG ist gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 und ihren Vollzug der Rechtsweg erst nach der Mitteilung an die Betroffenen zulässig. Bis dahin besteht lediglich die Möglichkeit einer Beschwerde bei der G 10-Kommission nach § 15 Absatz 5 Satz 1 G 10. Die Kommission prüft dann, ob die Rechte der beschwerdeführenden Person durch ihrer Kontrollkompetenz unterliegende nachrichtendienstliche Maßnahmen verletzt worden sind. Im Berichtszeitraum 2024 gingen bei der G 10-Kommission sieben Beschwerden im Sinne des § 15 Absatz 5 Satz 1 G 10 ein.

Zu Beginn des Berichtszeitraums waren zu durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes drei Klageverfahren bei den Verwaltungsgerichten und ein Verfahren vor den ordentlichen Gerichten anhängig.

Die drei Verfahren vor den Verwaltungsgerichten blieben nach wie vor offen. In dem Entschädigungsprozess vor den ordentlichen Gerichten hatte zunächst das Oberlandesgericht Hamm mit Urteil vom 8. März 2024 (Az. I-11 U 133/22) auf die Berufung des Klägers die beklagte Bundesrepublik zur Zahlung einer Entschädigung wegen unrechtmäßiger Überwachung verurteilt. Auf die daraufhin erfolgte Revision der Beklagten hat der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 13. Februar 2025 (Az.: III ZR 63/24) das Urteil des OLG Hamm aufgehoben. Zwar seien Schadensersatz bzw. Entschädigungsansprüche wegen unrechtmäßiger Überwachung nach dem G 10 bzw. BVerfSchG grundsätzlich möglich. Im konkreten Fall seien die Voraussetzungen jedoch nicht gegeben.

2.2 Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10

Bei strategischen Beschränkungen werden internationale Telekommunikationsbeziehungen, bei denen eine große Menge verschiedenster Telekommunikationsverkehre gebündelt übertragen wird, mit Hilfe von Suchbegriffen gefiltert und ausgewertet. Dabei darf in den Fällen des § 5 G 10 allerdings höchstens ein Anteil von 20 Prozent der auf den überwachten Übertragungswegen zur Verfügung stehenden Kapazität überwacht werden.⁵⁰

Bei den Suchbegriffen kann es sich um sogenannte formale Suchbegriffe wie beispielsweise Rufnummern, IMSI- und IMEI-Nummern sowie E-Mail- und IP-Adressen handeln, aber auch um sogenannte inhaltliche Suchbegriffe wie beispielsweise die Bezeichnung bestimmter militärischer Güter. Der BND darf nur Suchbegriffe verwenden, die zur Aufklärung von Sachverhalten über den in der Anordnung bezeichneten Gefahrenbereich bestimmt und

⁵⁰ § 10 Absatz 4 Satz 4 G 10.

geeignet sind.⁵¹ Die einzelnen Gefahrenbereiche ergeben sich aus dem Katalog des § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 bis 8 G 10.

Suchbegriffe, die Identifizierungsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen, dürfen nur eingesetzt werden, sofern es sich um Telekommunikationsanschlüsse im Ausland handelt und sofern ausgeschlossen werden kann, dass ihre Inhaber oder regelmäßige Nutzer deutsche Staatsangehörige sind.⁵² Suchbegriffe, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, dürfen nie eingesetzt werden.⁵³

Für die Bestimmung der betroffenen Telekommunikationsbeziehungen durch das BMI ist gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 G 10 die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums erforderlich. Über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Anordnung einschließlich der verwendeten Suchbegriffe entscheidet die G 10-Kommission.

2.2.1 Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Im ersten Halbjahr 2024 ordnete das BMI mit Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G 10-Kommission Maßnahmen mit insgesamt 508 Suchbegriffen in den Bereichen internationaler Terrorismus, und Proliferation (Gefahrenbereiche gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 und 3 G 10) an. Im zweiten Halbjahr wurden Maßnahmen mit 537 Suchbegriffen in den Bereichen internationaler Terrorismus und Proliferation angeordnet. Maßnahmen zu sonstigen in § 5 Absatz 1 Satz 3 G 10 genannten Gefahrenbereichen wurden im Berichtszeitraum nicht angeordnet.

Im ersten Halbjahr erfasste der BND aufgrund dieser Suchbegriffe insgesamt 97 und im zweiten Halbjahr 60 Telekommunikationsverkehre, die sowohl Spracherfassungen als auch E-Mails umfassten.

Auf dieser Grundlage stufte der BND im Berichtszeitraum 2024 insgesamt 23 Erfassungen als nachrichtendienstlich relevant im Sinne von § 6 G 10 ein (sogenannte G 10-Meldungen).

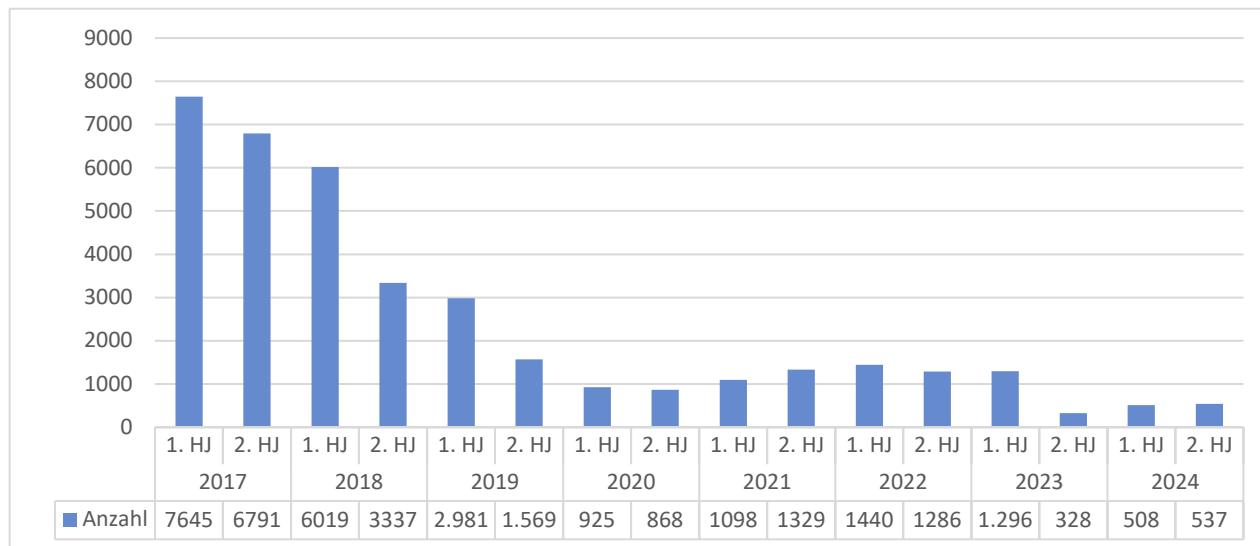
Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der Suchbegriffe seit dem Berichtszeitraum 2017 ergibt sich aus der Abbildung 7.

⁵¹ § 5 Absatz 2 Satz 1 G 10.

⁵² § 5 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 in Verbindung mit Satz 3 G 10.

⁵³ § 5 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 G 10; dazu BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 2024 – 1 BvR 1743/16 u. a. –, Leitsatz 3 Buchstabe b, Rn. 196 ff., 216.

Abbildung 7 Suchbegriffe bei Maßnahmen nach § 5 G 10 (2017 bis 2024)



2.2.2 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 gilt die Mitteilungspflicht nach § 12 Absatz 1 G 10 entsprechend für Beschränkungsmaßnahmen nach § 5 G 10, sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden. Die Frist beginnt gemäß § 12 Absatz 2 Satz 2 G 10 mit der Erhebung der personenbezogenen Daten.

Im Berichtszeitraum wurden der G 10-Kommission zwölf Mitteilungsangelegenheiten mit insgesamt 13 Betroffenen vorgelegt. In einem Fall nahm die G 10-Kommission die Entscheidung des BND, dem Betroffenen eine Mitteilung zu übersenden, zur Kenntnis. In sechs Fällen stimmte sie zu, den sieben Betroffenen vorläufig keine Mitteilung zukommen zu lassen. In vier Fällen mit vier Betroffenen entfiel die Mitteilung aus faktischen Gründen.

Zudem erhielt die G 10-Kommission zwei halbjährliche Sammelunterrichtungen über Verkehrsdatenerfassungen nach § 5 G 10. Es handelte sich um Fehlanzeigen.

Im November 2017 wurden zwei Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen die Nichtannahme einer im Jahre 2016 eingereichten Verfassungsbeschwerde gegen § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 8 G 10 erhoben. Über diese beiden Beschwerden ist noch nicht entschieden.

2.3 Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10

Gemäß § 8 Absatz 1 G 10 dürfen strategische Beschränkungen für internationale Telekommunikationsbeziehungen angeordnet werden, wenn diese erforderlich sind, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland, etwa durch eine Entführung, rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen und dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind.

Die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zur Bestimmung der zu überwachenden Telekommunikationsbeziehungen bedarf in diesem Falle einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder.⁵⁴ Dafür ist die Überwachung – anders als bei Maßnahmen nach § 5 G 10 – nicht auf maximal 20 Prozent der auf einem Übertragungsweg zur Verfügung stehenden Übertragungskapazität beschränkt.⁵⁵ Ferner dürfen, soweit es darum geht, einer Gefahr für Leib oder Leben zu begegnen, auch Suchbegriffe eingesetzt werden, die zu einer gezielten Erfassung der Rufnummer oder einer anderen Kennung des Telekommunikationsanschlusses der gefährdeten Person im Ausland führen, selbst wenn es sich um einen deutschen Staatsangehörigen handelt.⁵⁶

⁵⁴ § 8 Absatz 2 Satz 2 G 10.

⁵⁵ Siehe § 10 Absatz 4 Satz 4 G 10.

⁵⁶ Siehe § 8 Absatz 3 Satz 4 G 10.

Der BND führte im Berichtszeitraum zehn Beschränkungsmaßnahmen zu fünf Vorgängen nach § 8 G 10 durch. In den fünf Verschleppungsfällen deutscher Staatsangehöriger im Ausland wurden im ersten Halbjahr 22 und im zweiten Halbjahr neun Suchbegriffe angeordnet. Auf der Grundlage dieser Suchbegriffe wurden keine G 10-Meldungen erstellt.

Im Berichtszeitraum erfolgte in einem Fall eine Mitteilung nach § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 an einen von einer Maßnahme nach § 8 G 10 Betroffenen. In einem anderen Fall stimmte die G 10-Kommission zu, dem Betroffenen vorläufig keine Mitteilung zukommen zu lassen.

2.4 Übermittlungen personenbezogener Daten des BND aus strategischen Beschränkungen

Ausdrücklich in die Berichtspflicht einbezogen sind Übermittlungen von personenbezogenen Daten gemäß § 7a G 10.⁵⁷ Dabei geht es um die Übermittlung von Daten, die im Rahmen strategischer Beschränkungen gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3, 7 und 8 G 10 erhoben wurden, an mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraute ausländische öffentliche Stellen. Über einen Verweis gilt diese Regelung auch für strategische Beschränkungsmaßnahmen gemäß § 8 G 10.⁵⁸

Im Berichtszeitraum erfolgte eine Übermittlung personenbezogener Daten aus einer Maßnahme nach § 5 G 10 an eine ausländische Stelle gemäß § 7a G 10.

In zwei weiteren Fällen erfolgte eine Übermittlung personenbezogener Daten gemäß § 7 G 10 an jeweils drei inländische öffentliche Stellen.

3 TBG-Maßnahmen im Jahr 2024

Im Folgenden werden auf der Grundlage der Halbjahresberichte des BMI, des Bundeskanzleramts und des BMVg sowie unter Berücksichtigung der gebotenen Geheimhaltungserfordernisse gemäß § 10 Absatz 1 PKGrG die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz im Jahr 2024 dargestellt.⁵⁹ Das umfasst einerseits besondere Auskunftersuchen bei Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen sowie beim Bundeszentralamt für Steuern⁶⁰ und andererseits sogenannte IMSI-Catcher-Einsätze⁶¹ (siehe dazu Abschnitt 1.4).

Insgesamt führten die Nachrichtendienste des Bundes im Berichtszeitraum 232 berichtsrelevante Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz durch. Im Vergleich zum Jahr 2023 (insgesamt 151 Maßnahmen) hat sich die Anzahl der Maßnahmen mithin um 81 erhöht.

3.1 Auskunftsverlangen

Im Jahr 2024 führten BfV, BND und MAD insgesamt 176 Auskunftsverlangen durch. Davon betroffen waren im ersten Halbjahr 392 Personen (157 Hauptbetroffene, 235 Nebenbetroffene) und im zweiten Halbjahr 492 Personen (215 Hauptbetroffene, 277 Nebenbetroffene).

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der Auskunftsverlangen seit dem Berichtszeitraum 2017 ergibt sich aus der Abbildung 8.

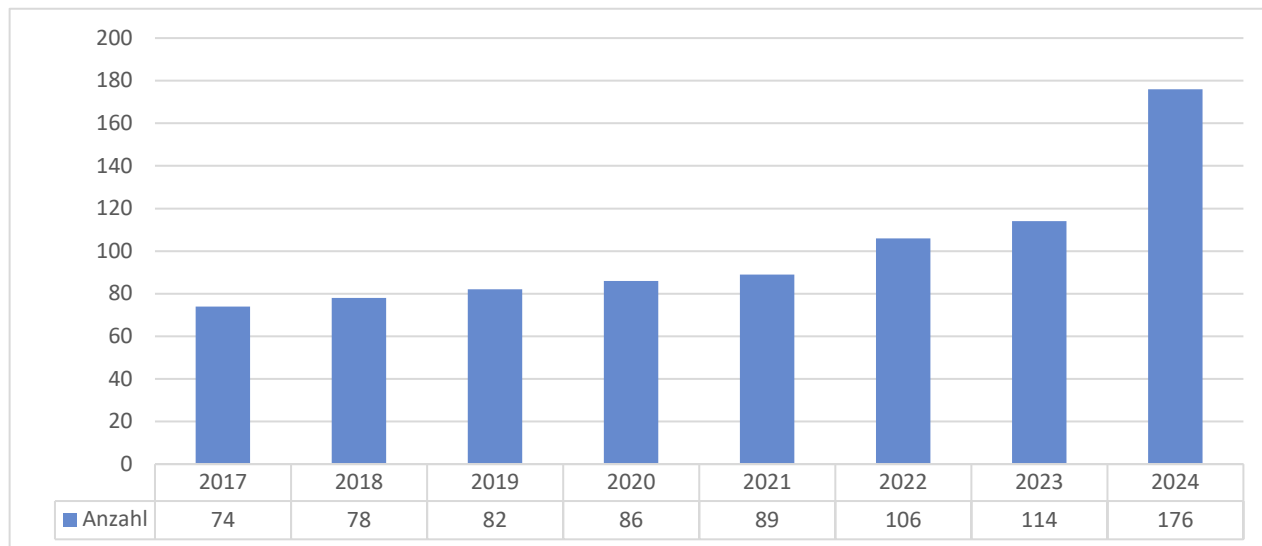
⁵⁷ Siehe § 7a Absatz 6, § 8 Absatz 7, § 14 Absatz 1 Satz 3 G 10.

⁵⁸ Siehe § 8 Absatz 7 G 10.

⁵⁹ Siehe § 8b Absatz 3 Satz 2, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 3 Absatz 1 Satz 3, § 5 Satz 2 BNDG, §§ 4a, 5 MADG a. F.

⁶⁰ Siehe § 8a BVerfSchG.

⁶¹ Siehe § 9 Absatz 4 BVerfSchG.

Abbildung 8 **Auskunftsverlangen nach § 8a Absatz 1 und 2 BVerfSchG⁶² (2017 bis 2024)**

3.2 IMSI-Catcher-Einsätze

Das BfV, der BND und der MAD dürfen unter näher bestimmten Voraussetzungen technische Mittel zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes oder zur Ermittlung der Geräte- oder Kartennummer einsetzen (sogenannter IMSI-Catcher).⁶³

Die Maßnahme ist nach § 9 Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG nur zulässig, wenn ohne Einsatz technischer Mittel die Ermittlung des Standortes oder die Ermittlung der Geräte- oder Kartennummer aussichtslos oder wesentlich erschwert ist. Sie darf sich gemäß § 9 Absatz 4 Satz 3 BVerfSchG nur gegen die in § 8a Absatz 3 Nummer 1 und 2 Buchstabe b bezeichneten Personen (sogenannte Haupt- und Nebenbetroffene) richten.

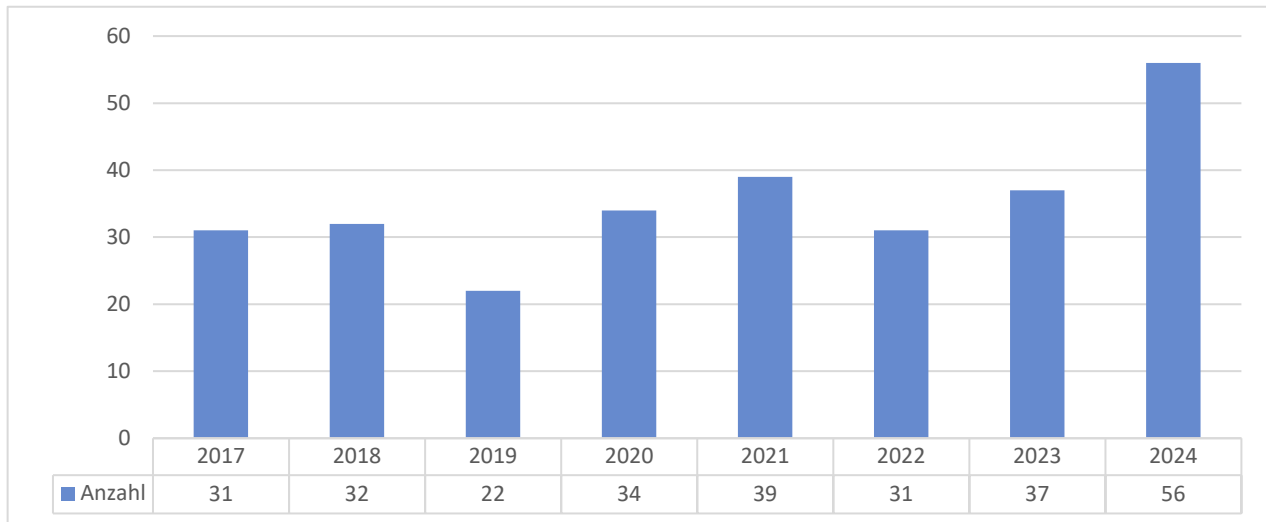
Ohne den Einsatz eines IMSI-Catchers wäre eine effektive Überwachung der Telekommunikation einer verdächtigen Person häufig nicht möglich, da hierzu die Rufnummer oder eine andere Kennung des von ihr benutzten Telekommunikationsanschlusses oder die Kennung des Endgerätes bekannt sein muss (siehe § 10 Absatz 3 Satz 2 G 10). Benutzt die verdächtige Person etwa ein gestohlenes Mobiltelefon, so kann durch Observation zwar festgestellt werden, dass sie telefoniert, aber nicht, unter welcher Nummer.

Im Jahr 2024 führten die Nachrichtendienste des Bundes insgesamt 56 IMSI-Catcher-Einsätze durch. Von den Einsätzen waren im ersten Halbjahr 65 Personen und im zweiten Halbjahr 43 Personen betroffen.

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der IMSI-Catcher Anträge seit dem Berichtszeitraum 2017 ergibt sich aus der Abbildung 9.

⁶² Für BND und MAD in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 BNDG bzw. § 4a MADG a. F.

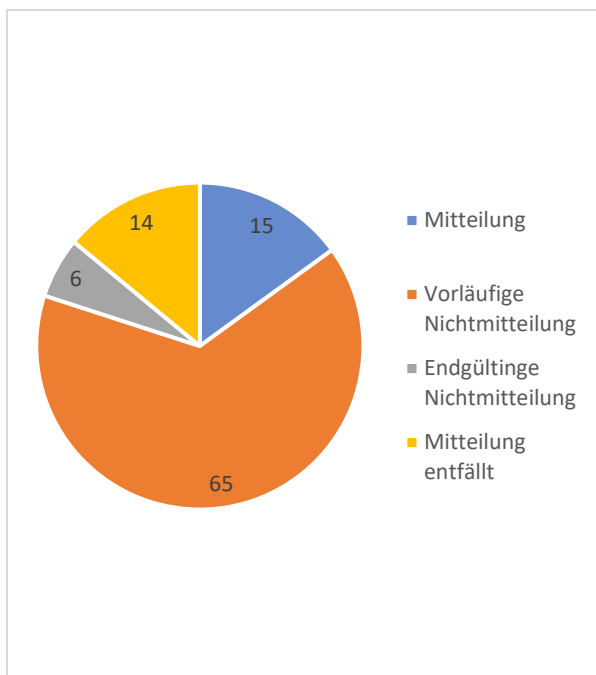
⁶³ Siehe § 9 Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG und § 5 MADG a. F. – Die Wirkungsweise des IMSI-Catchers wird im Bericht für das Jahr 2022 erklärt (Bundestagsdrucksache 20/14200, S. 15).

Abbildung 9 IMSI-Catcher Anträge nach § 9 Absatz 4 BVerfSchG⁶⁴ (2017 bis 2024)

3.3 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren

Besondere Auskunftsverlangen und der Einsatz eines ISMI-Catchers sind dem Betroffenen – wie bei G 10-Maßnahmen – nach ihrer Einstellung grundsätzlich mitzuteilen.⁶⁵ Im Jahr 2024 wurden Mitteilungsentscheidungen zu 642 Personen (462 Hauptbetroffene, 180 Nebenbetroffene) getroffen. Die prozentuale Aufteilung der Mitteilungsentscheidungen ist der Abbildung 10 zu entnehmen.

Abbildung 10 TBG-Mitteilungsentscheidungen 2024



15 Prozent der Betroffenen, nämlich 80 Hauptbetroffenen und 19 Nebenbetroffenen, wurde mitgeteilt, dass sie von einem Auskunftsverlangen im Sinne des § 8a BVerfSchG oder einem IMSI-Catcher-Einsatz betroffen waren.

Bei 337 Hauptbetroffenen und 83 Nebenbetroffenen, d. h. bei 65 Prozent der Betroffenen, wurde von einer Mitteilung vorerst oder weiterhin abgesehen.

Bei sechs Prozent der Betroffenen, nämlich 30 Hauptbetroffenen und fünf Nebenbetroffenen, wurde von einer Mitteilung endgültig abgesehen.

Bei 15 Hauptbetroffenen und 73 Nebenbetroffenen, d. h. bei 14 Prozent der Betroffenen, konnte aus faktischen Gründen, etwa weil die betroffene Person verstorben war, der Anschlussinhaber eine Fiktivpersonale war oder die betroffene Person nicht vollständig identifiziert werden konnte, keine Mitteilung erfolgen.

Eine Klage gegen beendete Maßnahmen des MAD war weiterhin beim Verwaltungsgericht anhängig.

⁶⁴ Für BND und MAD in Verbindung mit § 5 Satz 2 BNDG bzw. § 5 MADG a. F.

⁶⁵ Siehe § 8b Absatz 7 Satz 1 und § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG in Verbindung mit § 12 Absatz 1 G 10.

3.4 Auskunftsverlangen der Länder

Den Verfassungsschutzbehörden der Länder stehen die Befugnisse nach § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 und 5 BVerfSchG – Auskunft bei Telekommunikations- und Teledienstunternehmen – nur unter den in § 8b Absatz 10 BVerfSchG geregelten Voraussetzungen zu. Der Landesgesetzgeber muss das Verfahren sowie die Beteiligung der G 10-Kommission des Landes, die Verarbeitung der erhobenen Daten und die Mitteilung an die Betroffenen gleichwertig wie in § 8b Absatz 2 BVerfSchG regeln. Ferner muss er eine § 8b Absatz 3 BVerfSchG gleichwertige parlamentarische Kontrolle sowie eine Verpflichtung zur Berichterstattung über die durchgeführten Maßnahmen an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes regeln.⁶⁶ Die Verpflichtungen zur gleichwertigen parlamentarischen Kontrolle gelten auch für die Befugnisse nach § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 (Auskunft bei Luftfahrtunternehmen und Finanzdienstleistern).

Für das Jahr 2024 haben alle 16 Bundesländer Berichte über Auskunftsverlangen beim Parlamentarischen Kontrollgremium des Bundes eingereicht. Die Länder Baden-Württemberg (2), Bayern (5), Brandenburg (13), Hamburg (4), Hessen (3), Mecklenburg-Vorpommern (14), Niedersachsen (2), Nordrhein-Westfalen (27), Rheinland-Pfalz (12), Sachsen (1) und Thüringen (3) haben für das Jahr 2024 insgesamt 86 Auskunftsverlangen gemeldet. Daneben berichteten Bayern und Hamburg über insgesamt zwei IMSI-Catcher-Einsätze.

Die Länder Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben berichtet, dass sie keine Maßnahmen durchgeführt haben. Auch Bremen berichtete, dass keine Maßnahmen durchgeführt worden seien, da die landesgesetzliche Grundlage aufgrund einer entsprechenden Befristung Ende 2022 außer Kraft getreten sei.

Berlin, den 23. September 2026

Marc Henrichmann
Vorsitzender

⁶⁶ Derartige Regelungen der Länder finden sich in § 31 Absatz 3 Landesverfassungsschutzgesetz BW, Artikel 20 Absatz 2 Bay. Verfassungsschutzgesetz, § 27a Absatz 7 Bln. Landesverfassungsschutzgesetz, § 14a Absatz 10 Bbg. Verfassungsschutzgesetz, § 12 Absatz 3 Satz 2 Hmbg. Verfassungsschutzgesetz, § 3 Absatz 4 Verfassungsschutzkontrollgesetz HE, § 24a Absatz 7 Landesverfassungsschutzgesetz MV, § 36 Absatz 4 Nds. Verfassungsschutzgesetz, § 52 Absatz 8 Verfassungsschutzgesetz NRW, § 13 Absatz 10 Landesverfassungsschutzgesetz RP, § 15a Absatz 5 Saarl. Verfassungsschutzgesetz a. F., § 34 Absatz 2 Satz 2 Sächs. Verfassungsschutzgesetz, § 170a Absatz 8 Verfassungsschutzgesetz-LSA, § 8a Absatz 8 Landesverfassungsschutzgesetz SH, § 8 Absatz 7 Thür. Verfassungsschutzgesetz.