

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksachen 18/9041–**

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9529, 18/9854, 18/9879 Nr. 5 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

A. Problem

Der gesetzliche Auftrag des Bundesnachrichtendienstes (BND) ist die Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Hierdurch leistet der BND einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Ein wesentliches Instrument zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags ist die strategische Fernmeldeaufklärung von Ausländerinnen und Ausländern im Ausland vom Inland aus (sogenannte „Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung“). Durch die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung kann der BND ohne Zeitverzug aktuelle und authentische Informationen erlangen und damit besonders wichtige auftragsrelevante Erkenntnisse aus internationalen Datenströmen gewinnen.

Inhaltlich geht es dabei um die strategische, das heißt an internationalen und übergeordneten, für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamen Themen wie zum Beispiel internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen, internationale organisierte Kriminalität sowie politische Lageentwicklung in bestimmten Ländern ausgerichtete Aufklärung.

Der BND stützt sich bislang bei der Durchführung der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung auf § 1 Absatz 2 des BND-Gesetzes (BNDG). Als Konsequenz aus der aktuellen rechtspolitischen Debatte sollen im Interesse der Rechtssicherheit – nicht zuletzt für die mit der Aufgabe der strategischen Fernmeldeaufklärung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BND – die bestehende Rechtslage präzisiert und spezielle rechtliche Grundlagen für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung sowie eine diesbezügliche Kooperation mit ausländischen öffentlichen Stellen anderer Staaten geschaffen werden. Auch die gemeinsame Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen soll auf eine spezielle Rechtsgrundlage gestellt werden.

B. Lösung

Der Rechtsrahmen für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung wird im Sinne der Normenklarheit über die bestehende allgemeine Auftragsnorm des § 1 Absatz 2 BNDG hinaus durch Schaffung spezieller Regelungen für die Auslands-Ausland-Fernmeldeaufklärung (§§ 6 ff. des BND-Gesetzes in der Entwurfsfassung – BNDG-E) sowie die diesbezügliche Kooperation mit ausländischen öffentlichen Stellen (§§ 13 bis 15 BNDG-E) präzisiert. Es werden das Verfahren und die Durchführung im BND-Gesetz verankert und die materiellen Voraussetzungen hierfür festgelegt. Insbesondere technische Einzelheiten sind ergänzend in einer Dienstvorschrift zu regeln. In § 26 ff. BNDG-E werden die Voraussetzungen für eine gemeinsame Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen unter Federführung des BND normiert sowie die Beteiligung des BND an solchen gemeinsamen Dateien unter ausländischer Federführung.

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/9041 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Einvernehmliche Erledigterklärung des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/9529, 18/9854.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Beim Bundesgerichtshof entsteht ein derzeit nicht bezifferbarer Mehrbedarf für eine gegebenenfalls erforderliche Vergrößerung des sich aktuell in Planung befindlichen neuen Ostgebäudes bzw. für die Anmietung einer zusätzlichen Liegenschaft.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Umsetzung der Verpflichtung zur Zugriffsgewährung auf Telekommunikationsnetze können zusätzliche Kosten entstehen, wenn Telekommunikationsnetze zur Umsetzung der Verpflichtung angeordnet werden. Telekommunikationsdienstleister sind nach § 18 BNDG-E für die nachgewiesenen tatsächlichen Kosten zu entschädigen. Der Wirtschaft entstehen daher durch die Umsetzung der Maßnahmen keine Kosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Mit der Umsetzung des Gesetzes ist ein Mehrbedarf an Personal und Sachmitteln beim Bundeskanzleramt, beim BND, beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt verbunden, hervorgerufen insbesondere durch das neu eingeführte Anordnungsverfahren. Der Bedarf beim Bundeskanzleramt beläuft sich auf drei Planstellen/Stellen (zwei Stellen gehobener Dienst und eine Stelle höherer Dienst) und damit verbunden rund 260 000 Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Bedarf beim BND beläuft sich auf zunächst voraussichtlich zwölf Planstellen/Stellen (acht Stellen höherer Dienst, drei Stellen gehobener Dienst, eine Stelle mittlerer Dienst) und damit verbundenen rund 1,6 Millionen Euro jährlichen Personal- und Personalnebenkosten sowie rund 1 Million Euro Sachkosten. Der gemeinsame Bedarf beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt für die Mitglieder des Unabhängigen Gremiums und Unterstützungspersonal beläuft sich auf insgesamt zehn Planstellen/Stellen (neun Stellen höherer Dienst und eine Stelle gehobener Dienst) und damit verbunden rund 1,9 Millionen Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Bedarf für die Geschäftsstelle beim Bundesgerichtshof beläuft sich auf fünf Planstellen/Stellen (eine Stelle gehobener Dienst, zwei Stellen mittlerer Dienst und zwei Stellen einfacher Dienst) und damit verbunden rund 440 000 Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Mehrbedarf an Sachkosten beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt beläuft sich insgesamt auf rund 1,5 Millionen Euro.

Der Erfüllungsaufwand beim BND entsteht durch das Anordnungsverfahren und den weiteren Aufwand für die Umsetzung der Vorgaben zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung im Rahmen von Kooperationen mit ausländischen öffentlichen Stellen durch Schaffung, Anpassung und Umsetzung entsprechender Erklärungen. Zudem soll die interne Kontrolle der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung und der Kooperationen mit ausländischen öffentlichen Stellen künftig weiter ausgebaut werden, was dann weitere personelle Verstärkung – unter anderem auch im juristischen Bereich – in künftigen Jahren erforderlich machen dürfte. Aufgrund der Ausgestaltung der Verfahren und der Auswirkungen des Unabhängigen Gremiums kann sich weiterer Bedarf für den BND ergeben; dieser weitere Bedarf ist derzeit nicht abschließend ermittelbar, sondern müsste gegebenenfalls in künftigen Haushaltsjahren dargestellt werden.

Daneben steigen auch die allgemeinen technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenhaltung in den Systemen des BND. Hier entsteht zunächst einmaliger Verwaltungsaufwand durch die Einrichtung der erforderlichen organisatorischen Grundausstattung und der technischen Systemfunktionalitäten; laufender Aufwand ist aufgrund der Erfordernisse an die Qualitätssicherung und die Anpassung der Systeme an sich verändernde technische Rahmenbedingungen zu erwarten.

Überdies entsteht einmaliger Verwaltungsaufwand u. a. durch die Erstellung der vorgesehenen Dienstvorschriften.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung von Maßnahmen nach den §§ 6 ff. BNDG-E ergibt sich im Wesentlichen aus der Anzahl der angeordneten Überwachungsmaßnahmen und der betroffenen Telekommunikationsnetze sowie dem Aufwand für die Umsetzung. Als Maßstab können die Kosten der Umsetzung einer Maßnahme nach § 5 des Artikel 10-Gesetzes (G10) herangezogen werden. Hier belaufen sich die einmaligen Kosten für die Einrichtung bei einem betroffenen Telekommunikationsdienstleister auf durchschnittlich 2,5 Millionen Euro. Hinzu kommen durchschnittlich 250 000 Euro für die laufenden Kosten pro betroffenen Telekommunikationsdienstleister und Jahr. Es kann davon ausgegangen werden, dass Kosten in vergleichbarer Höhe auch für Maßnahmen nach den §§ 6 ff. BNDG-E entstehen können.

Schließlich ist infolge der weiter zu verstärkenden internen Kontrolle beim BND auch für die gemeinsamen Datenhaltungen personeller Zuwachs erforderlich, speziell für die Erstellung der schriftlichen Absichtserklärungen und die laufende Kontrolle der Datenhaltungen.

Der Erfüllungsaufwand des BND lässt sich derzeit jedoch abschließend nicht ermitteln. Eine Bewertung kann voraussichtlich erst nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung vorgenommen werden.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat mitgeteilt, u. a. die Normierung der gemeinsamen Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen unter Federführung des BND führe bei ihr zu einem Mehrbedarf an Personal und Sachmitteln. Dieser belaufe sich auf sechs Planstellen/Stellen (drei Stellen höherer Dienst und drei Stellen gehobener Dienst). Die Personalkosten belaufen sich auf rund 550 000 Euro, die Sachausgaben auf rund 102 000 Euro.

Der Erfüllungsaufwand beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt entsteht durch das neu einzurichtende und im Anordnungsverfahren zu beteiligende Unabhängige Gremium sowie die ihm zur Seite gestellte Geschäftsstelle. Der Erfüllungsaufwand beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt lässt sich derzeit jedoch nicht abschließend ermitteln. Eine abschließende Bewertung kann voraussichtlich erst nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung vorgenommen werden.

Der Bedarf an Sach- und Personalmitteln sowie Planstellen und Stellen soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan eingespart werden.

Für Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9041 unverändert anzunehmen,
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9529, 18/9854 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 19. Oktober 2016

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Clemens Binninger
Berichterstatter

Burkhard Lischka
Berichterstatter

Dr. André Hahn
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Clemens Binninger, Burkhard Lischka, Dr. André Hahn und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/9041** wurde in der 184. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Juli 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss und den Verteidigungsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/9529** wurde in der 190. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. September 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss und den Verteidigungsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 18(4)661).

Die Unterrichtung der Bundesregierung auf **Drucksache 18/9854** wurde am 30. September 2016 auf Nummer 1.5 der Drucksache 18/9879 an die beteiligten Ausschüsse überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 114. Sitzung am 19. Oktober 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 84. Sitzung am 19. Oktober 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 76. Sitzung am 19. Oktober 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 114. Sitzung am 19. Oktober 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9529, 18/9854 für erledigt zu erklären.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 84. Sitzung am 19. Oktober 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9529 für erledigt zu erklären.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 76. Sitzung am 19. Oktober 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9529 für erledigt zu erklären.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 88. Sitzung am 21. September 2016 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9041 durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Innenausschuss in seiner 89. Sitzung am 26. September 2016 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 89. Sitzung (Protokoll 18/89) verwiesen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlagen auf Drucksachen 18/9041 und 18/9592, 18/9854 in seiner 93. Sitzung am 19. Oktober 2016 abschließend beraten. Den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9041 empfiehlt der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen. Den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9529, 18/9854 empfiehlt der Innenausschuss einvernehmlich für erledigt zu erklären.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** sieht den Gesetzentwurf als Schlusspunkt der 2013 mit den Enthüllungen Edward Snowdens begonnenen Entwicklung, in deren Folge der NSA-Untersuchungsausschuss eingerichtet worden sei und sich das PKGr in einer Task Force mit der Praxis des BND bei der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung befasst habe. Bereits vor Abschluss des NSA-Untersuchungsausschusses habe mit Fertigstellung des Abschlussberichtes des PKGr festgestanden, dass sich der BND bei seinen Maßnahmen lediglich auf die Generalklausel des BND-Gesetzes gestützt und sie nach interner Entscheidung ohne Anordnung von außen und ohne nachfolgende Kontrolle durchgeführt habe. Aufgrund dieser Erkenntnisse werde diese Praxis durch den vorliegenden Gesetzentwurf bereits vor Abschluss des NSA-Untersuchungsausschusses geändert. Die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung aus Inland und im Ausland in Kooperation mit anderen Diensten werde auf klare Rechtsgrundlagen gestellt und bedürfe nunmehr der vorhergehenden Anordnung. Die Kompetenz für solche Anordnungen könne weder dem PKGr, das nicht für operative Maßnahmen, sondern für die grundsätzliche Kontrolle zuständig sei, noch der G-10-Kommission übertragen werden, da die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung kein Eingriff in Art. 10 GG sei. Daher werde mit dem Gesetzentwurf das neue, unabhängige Gremium eingerichtet. Insgesamt werde mit der Reform Grundrechtsschutz gewährleistet, Wirtschaftsspionage ausgeschlossen und würden EU-Bürger deutschen Staatsbürgern im Schutzniveau gleichgestellt. Zudem werde mit dem unabhängigen Gremium die Kontrolle von außen und innerhalb des Bundeskanzleramtes gestärkt. Mit dem Entwurf würden entgegen den Vorwürfen der Opposition nicht verfassungswidrige Praktiken des BND nachträglich legalisiert, sondern eine ausgeglichene Balance zwischen Sicherheitsbedürfnissen und notwendigem Grundrechtsschutz geschaffen. Ihm sei daher zuzustimmen.

Die **Fraktion der SPD** hebt hervor, dass die Bundesrepublik mit dem Gesetzentwurf international eine Vorreiterrolle einnehme und als erstes Land auch für die Überwachung von Nicht-Staatsbürgern klare Grenzen ziehe. EU-Bürger würden durch den Entwurf deutschen Staatsbürgern gleichgestellt, Wirtschaftsspionage werde verboten und ein Eigenleben der Dienste werde durch die nunmehr notwendige, von außen kommende Anordnung von Überwachungsmaßnahmen verhindert. Zudem müsse die Kooperation mit anderen Diensten in Zukunft durch das PKGr genehmigt werden. In Zeiten der aktuellen Bedrohungslage durch internationalen Terrorismus und Cyberkriminalität sei die effektive Arbeit von Nachrichtendiensten unverzichtbar. Wer diese Notwendigkeit anerkenne, müsse dem Gesetzentwurf zustimmen. Klare Regeln würden geschaffen, gleichzeitig werde die parlamentarische Kontrolle signifikant gestärkt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** konstatiert, der Entwurf ziehe die falschen Konsequenzen aus den durch den NSA-Untersuchungsausschuss und das PKGR bekannt gewordenen Missständen in der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des BND. Dessen rechtswidrige Praktiken würden nicht abgeschafft, sondern nachträglich legitimiert. Der Entwurf entziehe dem PKGr Kontrollmöglichkeiten und übertrage Genehmigungsbefugnisse auf ein neu einzurichtendes Richterorgane, dessen Mitglieder unter Ausschluss parlamentarischer Beteiligung allein durch die Bundesregierung ernannt würden. Massenüberwachung werde ermöglicht, Filtersysteme funktionierten auch in Zukunft nicht und Grundrechtsschutz für Ausländer werde nicht erwähnt. Zudem verletze der Entwurf das aus Art. 10 GG folgende Zitiergebot. Die sich insgesamt ergebende Verfassungswidrigkeit des Gesetzes sei von fast allen Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung bestätigt worden. Diese Erkenntnisse würden von der Koalition schlicht ignoriert, ihre nach der öffentlichen Anhörung geäußerte Ankündigung der nochmaligen Überprüfung des Entwurfs sei nicht eingehalten worden. Ziel des Entwurfs sei nicht die Begrenzung der Befugnisse der Nachrichtendienste, sondern die schrankenlose Ermöglichung einer Massenüberwachung. Er sei daher abzulehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betont, Nachrichtendienste würden in Zeiten gegenwärtiger Bedrohung grundsätzlich benötigt, dürften jedoch nicht im rechtsfreien Raum agieren. 2013 habe die Koalition infolge

der Enthüllungen Edward Snowdens zahlreiche Maßnahmen für eine zukünftig rechtmäßige Praxis der Nachrichtendienste versprochen und unter anderem ein No-Spy-Abkommen in Aussicht gestellt. Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf werde diesen Versprechungen nicht gerecht. Der Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages, OSZE-Beobachter, drei Sonderberichterstatter der UN, Reporter ohne Grenzen, der Presserat und nicht zuletzt zwei ehemalige Bundesverfassungsrichter bestätigten die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs; dies sei auch das Ergebnis der öffentlichen Anhörung. Der Entwurf ermögliche in absolutem Widerspruch zu Art. 10 GG die Massenüberwachung, sei aus IT-sicherheitstechnischen Erwägungen heraus verheerend und beschneide das Parlament in seiner Kontrollfunktion über die Nachrichtendienste. Ein weiterer Skandal sei absehbar. Der Entwurf werde einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten und sei daher absolut abzulehnen.

Berlin, den 19. Oktober 2016

Clemens Binniger
Berichtersteller

Burkhard Lischka
Berichtersteller

Dr. André Hahn
Berichtersteller

Dr. Konstantin von Notz
Berichtersteller