

Deutschlandfunk - Hintergrund vom 7.7.2015

BND im rechtsfreien Raum - Welche Regeln und Gesetze gelten für den Bundesnachrichtendienst?

Redaktion: Ina Rottscheidt
Manuskript: Annette Wilmes

Take 1 (O-Ton Snowden)

The Reality is, the situation determined that this needed to be told to the public. The constitution of the United States has been violated on a massing scale. Had that not happened, had the government not...

Regie: Snowden unter Autorin ein Stück stehen lassen

Autorin

Seit Edward Snowden im Juni 2013 enthüllte, mit welcher Sammelwut der US-Geheimdienst NSA - die National Security Agency - auf der ganzen Welt Millionen Internet- und Telefondaten überwachte, lässt das Thema auch die Politiker hierzulande nicht mehr los. Nach ersten Beschwichtigungen aus dem Kanzleramt, die NSA habe sich an deutsches Recht gehalten, wird jedoch mehr und mehr das Ausmaß der Auspähungen bekannt. Vor allem über die Zusammenarbeit des Bundesnachrichtendienstes und der NSA gibt es viel zu klären. Das war auch Thema bei verschiedenen Debatten im Bundestag.

Take 2 (Kollage - Plenarsitzung 13.2.2014, aktuelle Stunden im Bundestag 6.5. und 21.5.2015, Töne ineinander geblendet)

Lassen Sie uns endlich beginnen: mit der parlamentarischen Aufklärung zu einem der größten – wenn nicht gar dem größten – Geheimdienstskandal in der Geschichte der Bundesrepublik. (Renner) Wir werfen der Bundesregierung vielmehr vor, dass sie diese Rechtsbrüche des deutschen Grundgesetzes und der Vereinbarungen mit den USA – nicht nur geduldet, toleriert, übersehen, sondern sogar mitgemacht und gefördert hat. (Ströbele) Zehn Jahre wurde bei der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundeskanzleramtes über den Auslandsgeheimdienst geschlampt. Die rechtswidrige Übergriffigkeit der NSA in der Kooperation ist seit 2005 bekannt. (von Notz) Sie hätten sich heute ganz viel Stress und Ärger ersparen können, wenn Sie nach den Veröffentlichungen von Snowden gehandelt hätten. Das haben Sie nicht gemacht. Sie haben so weitergemacht wie vorher. (Korte)

Autorin

Am 20. März 2014 hat der Bundestag auf Antrag aller Fraktionen einen Untersuchungsausschuss zur NSA-Affäre eingesetzt. Er soll Ausmaß und Hintergründe der Ausspähungen durch ausländische Geheimdienste in Deutschland aufklären.

Dem Gremium gehören acht Abgeordnete des Deutschen Bundestages an. Der Vorsitzende ist Patrick Sensburg von der CDU/CSU Fraktion.

Take 3 (Patrick Sensburg)

Ich glaube schon, das zeigt ja schon, dass dieser Untersuchungsausschuss mit den Stimmen aller Parteien eingesetzt worden ist, dass im Grunde die Notwendigkeit erkannt ist, auch Dinge zu reformieren, da, wo sie reformbedürftig sind. Und wo genau dann Veränderungen vorzunehmen sind, das untersuchen wir ja gerade. Wo der Bundesnachrichtendienst mit ausländischen Diensten zusammen gearbeitet hat, und wo das möglicherweise im Bereich der parlamentarischen Kontrolle, aber auch der rechtlichen Grundlagen, optimiert werden muss.

Autorin

Um verfassungsrechtliche Grundlagen ging es bei der ersten öffentlichen Sitzung des Ausschusses, die am 22. Mai 2014 stattfand.

Take 4 (Patrick Sensburg)

Ich darf Sie alle ganz herzlich begrüßen. Nach Artikel 44 Absatz 1 des Grundgesetzes erhebt der Untersuchungsausschuss seine Beweise in öffentlicher Sitzung. Ich stelle fest, die Öffentlichkeit ist hergestellt. Die Öffentlichkeit und die Pressevertreter darf ich ganz besonders herzlich begrüßen.

Autorin

Als Sachverständige waren drei Verfassungsrechtler geladen: Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Professor Hans-Jürgen Papier, der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Professor Wolfgang Hoffmann-Riem und Matthias Bäcker, Juraprofessor am Karlsruher Institut für Technologie.

Hans-Jürgen Papier kritisierte die Datensammlung durch die Amerikaner und berief sich dabei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung.

Take 5 (Hans-Jürgen Papier)

Eine vom Staat vorgenommene oder durch staatliche Regelungen veranlasste Sammlung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder nicht bestimmbareren Zwecken ist nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die übrigens vom europäischen Gerichtshof letztlich im Wesentlichen geteilt wird, strikt untersagt.

Autorin

Die Spähprogramme der NSA und anderer ausländischer Nachrichtendienste, so Papier, ähnelten genau dieser Art der Vorratsdatenspeicherung. Der deutsche Staat habe die Pflicht, seine Bürger vor Verletzungen der Freiheitsrechte durch ausländische Geheimdienste zu schützen und deshalb deren Vorgehen zu unterbinden.

Take 6 (Wolfgang Hoffmann-Riem)

Die Grundrechte der nationalen Verfassung sind in ihrer Grundkonzeption letztlich noch aus der Postkutschenzeit.

Autorin

Wolfgang Hoffmann-Riem hält die Grundrechte, so wie sie heute in der Verfassung stehen, nicht mehr für zeitgemäß.

Take 7 (Wolfgang Hoffmann-Riem)

Das heißt, sie sind territorial orientiert und haben noch die globale neue Realität konzeptionell nicht verarbeitet. Und insofern denke ich, dass es Aufgabe nicht nur von Gerichten, sondern auch politischer Akteure ist, mitzuhelfen, diesen räumlichen Bezug zu überwinden und die globale, internationale Dimension von Grundrechtsschutz einzubauen.

Autorin

Der Juraprofessor Matthias Bäcker aus Karlsruhe schließlich kritisierte vor allem, dass die Auslandsaufklärung des Bundesnachrichtendienstes keiner Einschränkung unterliegt. Der Bundesregierung reiche die Aufgabenzuweisung in Paragraph 1 des BND-Gesetzes.

Take 8 (Matthias Bäcker)

Das sagt, der Bundesnachrichtendienst hat die Aufgabe, Erkenntnisse über das Ausland zu gewinnen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik sind. Und das ist alles. Das ist die einzige rechtliche Schranke. Außen- und sicherheitspolitische Bedeutung ist natürlich ein weites Feld. Das bedeutet, dass das Recht dieser Auslandsaufklärung eigentlich keinerlei Grenzen setzt.

Autorin

In welchem Ausmaß der BND Telekommunikationsdaten im Ausland erhebt, bevorratet und auch weiter übermittelt, ist durch keine rechtliche Vorschrift begrenzt, sondern hängt von ethischen Erwägungen der Mitarbeiter des Nachrichtendienstes ab und von den personellen und technischen Ressourcen. Dabei müsste auch hier, darüber waren sich die drei Verfassungsrechtler einig, Artikel 10 Grundgesetz über das Brief-, Post und Fernmeldegeheimnis gelten. Das heißt, dass Kommunikation per Post, Mail oder Telefon grundsätzlich geheim ist und nicht überwacht werden darf. Beschränkungen dieses Grundrechts dürfen nur aufgrund eines bestimmten Gesetzes angeordnet werden. Das ist das so genannte G-10-Gesetz. Da sich der BND nicht daran hält, handelt er grundgesetzwidrig. Mit anderen Worten - der Bundesnachrichtendienst agiert bei der Telekommunikationsüberwachung im Ausland im rechtsfreien Raum.

Take 9 (Christian Flisek)

In dieser Deutlichkeit und vor allen Dingen in dieser Einstimmigkeit von drei Sachverständigen, die ja von allen Parteien benannt worden sind, jeweils von unterschiedlichen Parteien jeweils einer, war das für mich sehr überraschend.

Autorin

Der Bundestagsabgeordnete Christian Flisek ist Obmann der SPD im NSA-Untersuchungsausschuss.

Take 10 (Christian Flisek)

Und es war sicherlich ein großer Aufschlag in unserer Arbeit als Untersuchungsausschuss, weil das, was damals bereits in einer der ersten Sitzungen unseres Ausschusses durch diese drei Staatsrechtler angesprochen worden ist, das zieht sich wie ein roter Faden durch unsere gesamte Arbeit. Es ist die Frage: Was soll ein Nachrichtendienst alles dürfen? Was sollen Nachrichtendienste insgesamt dürfen? Was dürfen sie auch innerhalb von Kooperationen mit anderen Nachrichtendiensten?

Autorin

Vor allem aber stellt sich auch die Frage, wie konnte es dazu kommen, dass der Bundesnachrichtendienst teilweise im rechtsfreien Raum agiert? Verfassungsrechtler Matthias Bäcker erklärt das so:

Take 11 (Matthias Bäcker)

Nach der Rechtsauffassung des Bundesnachrichtendienstes gilt das Grundgesetz für alle Personen in Deutschland. Im Ausland dagegen sollen die Grundrechte des Grundgesetzes nur für Deutsche gelten. Woher der Bundesnachrichtendienst das nimmt, ist mir nicht ganz klar. Es gibt zwar Grundrechte, die wirklich nur für Deutsche gelten, zum Beispiel die Berufsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit. Aber das Fernmeldegeheimnis, das vor allem wichtig ist für die Auslandsaufklärung, das gilt eigentlich für alle und müsste dann eigentlich im Ausland für alle gelten.

Autorin

Hinzu kommt, dass auch das Gesetz über den BND, das Bundesnachrichtendienstgesetz, nicht unbedingt eine klare Rechtsgrundlage für die Arbeit eines Geheimdienstes darstellt. Es ist 1990 entstanden, als Folge des Volkszählungsurteils von 1983. Das Bundesverfassungsgericht hatte damals das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung etabliert und dem Datenschutz einen hohen Stellenwert eingeräumt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten viele Behörden wie das Finanzamt oder das Sozialamt Personendaten erhoben und gespeichert, ohne dass die Menschen etwas davon wussten.

Dafür mussten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Denn Datenverarbeitungen in Behörden wurden als Grundrechtseingriffe angesehen und die wiederum sind nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig. Das führte dann dazu, dass 1990 auch der Nachrichtendienst erstmals ein rechtliches Fundament erhielt.

Take 12 (Matthias Bäcker)

Ein Webfehler schon der damaligen Gesetzeskonzeption war, dass das BND-Gesetz, das für den Bundesnachrichtendienst gilt, im Wesentlichen auf dem Bundesverfassungsschutzgesetz aufbaut, das für das Bundesamt für Verfassungsschutz gilt. Das sind aber zwei ganz unterschiedliche Behörden mit ganz unterschiedlichen Aufgaben. Das hat zur Folge, dass das BND-Gesetz mit vielen Verweisungen arbeitet, die alle nicht so richtig gut passen für den Bundesnachrichtendienst und deswegen erstens sehr schwer zu lesen ist und zweitens in vielen Detailregelungen nicht so ganz stimmig ist.

Autorin

Kurz gesagt, es ist ein schlechtes Gesetz. Auch das G-10-Gesetz, das dem Bundesnachrichtendienst unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zu beschränken, also das Gesetz für die Telekommunikationsüberwachung, schafft keine Klarheit.

Take 13 (Matthias Bäcker)

Das Artikel-10 Gesetz oder G10, das ist historisch viel älter als das BND-Gesetz, besteht aber immer noch, was dazu führt, dass alle möglichen Maßnahmen der Nachrichtendienste in ihren besonderen Behördengesetzen geregelt sind. Zum Beispiel Wohnraumüberwachungen oder Einsatz von Informanten oder Observation. Nur die Telekommunikationsüberwachung nicht, die steht in einem ganz anderen Gesetz. Das macht das ohnehin unübersichtliche Nachrichtendienstrecht noch ein bisschen unübersichtlicher.

Take 14 (Hansjörg Geiger)

Wir haben eigentlich genug Erfahrungen mit den Tätigkeiten des Bundesnachrichtendienstes, den gibt es jetzt einige Jahrzehnte, um zu sagen: Jetzt sind wir in der Lage, das zu beschreiben - was sind die heutigen Aufgaben, die ein Bundesnachrichtendienst zu erfüllen hat und welche Befugnisse, also welche Rechte, umgangssprachlich gesagt, er dabei haben soll.

Autorin

Professor Hansjörg Geiger war von 1996 bis 1998 Präsident des Bundesnachrichtendienstes. Seine juristische Laufbahn begann jedoch beim Datenschutz und nach der Wiedervereinigung wurde er Direktor beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, der so genannten Gauck-Behörde. Später war er jahrelang Staatssekretär im Bundesjustizministerium. Geiger kennt die Geheimdienstproblematik, speziell die des Bundesnachrichtendienstes, also aus verschiedenen Blickwinkeln.

Take 15 (Hansjörg Geiger)

1990 war man immer noch im Blick, rückblickend auf den Kalten Krieg. Und die Welt ist ja jetzt wirklich viel multipolarer geworden. Ein Auslandsnachrichtendienst wie der BND hat deswegen zwangsläufig, wenn er die Risiken für Deutschland erkennen soll, einen Blick auf 360 Grad nach allen Seiten.

Autorin

Diese Aufgabe könne ein Auslandsnachrichtendienst eines mittelgroßen Landes, also von der Größenordnung des BND, nicht allein erfüllen, sagt Geiger. Und das wiederum wirft die Frage auf, mit welchen anderen Nachrichtendiensten er zusammenarbeiten darf und unter welchen Voraussetzungen.

Take 16 (Hansjörg Geiger)

Welcher Nachrichtendienst, welcher Typus von Nachrichtendienst aus welchem Typus von Land kommt da beispielsweise überhaupt nicht in Frage? Und mit welchen Ländern, welche Voraussetzungen sollen sie erfüllen, kann man zusammenarbeiten? Das sind alles Fragen, die man sich eigentlich stellen sollte und die man nicht dann nur immer diskutiert, wenn wir unglücklich sind oder die Öffentlichkeit unglücklich ist.

Autorin

Da kommt wieder die NSA ins Spiel und die überbordende, von Snowden beschriebene Sammelwut. Kann überhaupt irgend etwas dagegen unternommen werden? Geiger

sieht eine Chance darin, dass auch auf internationaler Ebene der Schutz der Persönlichkeit allgemein anerkannt wird.

Take 17 (Hansjörg Geiger)

Wir haben einmal in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die Grundlage für die Vereinten Nationen oder eine der wesentlichen Grundlagen für die Vereinten Nationen eine klare Aussage, dass die Privatsphäre des Bürgers, sein Familienleben, sein Privatleben, geschützt werden muss, sein Briefverkehr, also heute gemeint natürlich der Telekommunikationsverkehr. Eine ähnlich klare Formulierung haben wir auch in dem Pakt über die bürgerlichen Rechte. Damit ist eigentlich klar oder sollte klar sein, dass auf internationaler Ebene die Privatsphäre, der Datenschutz gewährleistet sind.

Autorin

Das entspricht jedoch kaum der Realität. Das weiß auch der ehemalige Geheimdienstchef und Datenschützer Hansjörg Geiger. Deshalb schlägt er vor, dass zumindest die westlichen Staaten im Bereich der Nachrichtendienste auf der Ebene der Nato beziehungsweise der Europäischen Union einen Codex schaffen, in dem drei Punkte klar gelegt werden:

Take 18 (Hansjörg Geiger)

Erstens: Eine politische und wirtschaftliche Spionage gegen Partnerländer wird nicht vorgenommen. Zweitens: Wenn in einem Partnerland möglicherweise eine Gefahr entsteht, die auf das andere Land auswirken kann, dann wird man nur gemeinsam und nicht heimlich auf dem Gebiet, im Territorium des anderen Staates etwas unternehmen. Und drittens: Jede Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten auch im westlichen Umfeld darf nur für besonders schwerwiegende Gefahren erfolgen, also beispielsweise Abwehr von Terrorismus oder Verhinderung von Proliferation von A-, B- und C-Waffen.

Autorin

Ob sich andere Staaten an einen solchen Codex halten würden? Ist der Vorschlag nicht illusionär oder sogar naiv? Hansjörg Geiger hält ihn aufrecht, nach dem Motto: wer nichts versucht, wird nichts erreichen.

Take 19 (Hansjörg Geiger)

Ich kann nicht nachvollziehen, warum Staaten in einem Bündnis, sei es ein Bündnis der Staaten der Europäischen Union oder auch im Nato-Bündnis, sich so misstrauen, dass sie gegenseitig politische und Wirtschaftsspionage betreiben sollen. Dann fehlt, muss ich sagen, auch das Vertrauen für dieses Bündnis. Deswegen, meine ich, muss man diesen Versuch wagen. Der Bürger, und der ist nun der Maßstab für uns alle, würde so was ausdrücklich unterstützen, wenn er es nicht sogar ausdrücklich fordern würde.

Autorin

Im NSA-Untersuchungsausschuss im Bundestag ist man von solch weitgehenden Forderungen noch entfernt. Aber auch hier hat man inzwischen festgestellt, dass neben den mangelhaften gesetzlichen Grundlagen auch die Kontrolle der Geheimdienste dringend verbessert werden muss. Ausschussvorsitzender Patrick Sensburg:

Take 20 (Patrick Sensburg)

Sie können die schönsten gesetzlichen Regelungen haben, wenn die Kontrolle da nicht beinhaltet ist. Dann werden Sie einen Geheimdienst verselbständigt sehen auf Dauer. Von daher glaube ich, da wo wir Eingriffsrechte gewähren, durch gesetzliche Rahmenbedingungen, da müssen wir gleichzeitig auch die Kontrolle mitdenken. Je mehr Eingriffsmöglichkeiten eine staatliche Institution hat, was ja berechtigt sein kann, je stärker muss aber auch die Kontrolle durch Parlament, durch Gerichte, durch Administration sein.

Autorin

Es gibt aktuell unterschiedliche Institutionen, die den Bundesnachrichtendienst kontrollieren. Es gibt eine parlamentarische Kontrolle durch Politikerinnen und Politiker, das sogenannte parlamentarische Kontrollgremium. Dann gibt es die so genannte G10-Kommission, ein richterähnliches Gremium, das bestimmte Maßnahmen des Bundesnachrichtendienstes kontrollieren soll, bevor sie ergriffen werden sollen und sie gegebenenfalls untersagen. Und es gibt die Datenschutzkontrolle durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Christian Flisek, SPD-Obmann im NSA-Ausschuss, hält diese Kontrolleinrichtungen bei weitem nicht für ausreichend:

Take 21 (Christian Flisek)

Wir stellen uns vor, dass parlamentarische Kontrolle solcher Dienste in Zukunft proaktiv strukturiert funktioniert, nicht erst nur als Reaktion auf bestimmte Missstände, sondern dass jeder Mitarbeiter, jede Mitarbeiterin in einem Geheimdienst in Deutschland weiß: Ich kann jederzeit, ohne Anlass, unangekündigt von einem Kontrolleur besucht werden, der mir Fragen stellt, der mir vielleicht auch unangenehme Fragen stellt, der Einblick haben möchte in meine Arbeit. Das allein kann dafür sorgen, dass auch hier keine rechtlichen Graubereiche existieren.

Autorin

Dass die gesetzlichen Grundlagen für den Geheimdienst dringend geändert werden müssen, daran zweifelt im Bundestag niemand mehr. Aber über das Tempo der Umsetzung ist man sich nicht ganz einig. Während die SPD-Fraktion bereits ein Eckpunkte-Papier vorgelegt hat, will Patrick Sensburg von der CDU/CSU-Fraktion lieber erst das End-Ergebnis des NSA-Untersuchungsausschusses abwarten.

Take 22 (Patrick Sensburg)

Ich hoffe, dass wir auch Ende 2016 mit unserem Abschlussbericht fertig sein werden. Der Grund ist, weil ich mir vorstellen kann, dass wir noch in dieser Legislaturperiode die Bundesregierung auch verpflichten mit einem klugen Abschlussbericht, die Empfehlungen, die der Untersuchungsausschuss abgibt, dann auch in Gesetzen umzusetzen.

Autorin

Die Oppositionsparteien - Die Linke und Bündnis 90 Die Grünen - wollen Änderungen, die möglichst radikal ausfallen sollen. In etwa so, wie es der Karlsruher Professor Matthias Bäcker kurz und knapp formuliert:

Take 23 (Matthias Bäcker)

Die heutige Rechtslage im Nachrichtendienstrecht ist so verworren und so komplex und so schwer verständlich und auch so unstimmig und es gibt so viele verfassungswidrige Regelungen, dass das einzige, was heute hilft, wegschmeißen und neumachen ist.