

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Dr. Irene Mihalic, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Agnieszka Brugger, Omid Nouripour, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Wolfgang Wetzel, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Legitimität und Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienste stärken – Kontrolle auf allen Ebenen verbessern und ausbauen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst nehmen im demokratischen Rechtsstaat, noch dazu im republikanisch verfassten, eine besondere Rolle ein. Als personalstarke Sicherheitsbehörden des Bundes sind sie leistungsfähiger Teil des Rüstzeugs einer wehrhaften Demokratie und wirken im föderalen Staat bis weit in die Länder hinein. Dabei greifen sie auf Mittel der Informationsbeschaffung zurück, die der Rechtsstaat in seinen grundsätzlichen Festlegungen, in der Gewährleistung von Bürger- und Freiheitsrechten, sonst ausschließt.

Das Erheben und Auswerten von Informationen mit dem Ziel des Schutzes unserer Verfassung, der darin verankerten Grund- und Freiheitsrechte und unserer staatlichen Institutionen ist notwendig und legitim, solange dies auf dem Boden des Grundgesetzes und der Gesetze erfolgt. Es ist die den Nachrichtendiensten zentral zugewiesene Aufgabe, auf bevorstehende Angriffe und erkennbare Bestrebungen gegen unsere freiheitliche Demokratie und ihre staatlichen Institutionen frühzeitig aufmerksam zu machen. Gerade in Zeiten, in denen der Respekt vor der parlamentarischen Demokratie und ihren Institutionen im In- und Ausland immer wieder offen infrage gestellt wird, ist ein funktionierendes Frühwarnsystem essentiell.

Die Nachrichtendienste müssen dies in einer Art und Weise sein, die den Strafverfolgungsbehörden und insbesondere der Polizei die Arbeit erleichtert und nicht erschwert, sie müssen ihren Teil dazu beitragen, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit unseres Staates zu gewährleisten sowie gegen Deutschland gerichtete freiheits- und sicherheitsgefährdende Tätigkeiten fremder Mächte abzuwehren, ohne gleichzeitig verbrieft Grund- und Freiheitsrechte – auch von Bürgerinnen und Bürgern anderer Staaten – einzuschränken.

Hierbei fällt besonders ins Gewicht, dass „geheimdienstliche“ Tätigkeiten in einer auf Öffentlichkeit ausgerichteten Staatsform („res publica“) natürlich in weiten Teilen kontrafaktisch sind.

Die Funktionalität zwischen republikanischer Verfasstheit des Staates und Öffentlichkeit der Herrschaftsausübung hat auch ein hiervon geprägtes Verständnis von notwendiger staatlicher Geheimhaltung zur Folge. Dies bedeutet, dass es ein „klares Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten öffentlicher Machtausübung“ (Denninger, Informationszugang und Geheimhaltung: Wieviel „Geheimnis“ braucht und erträgt die Demokratie? In: Zur Autonomie des Individuums, Liber Amicorum S. Simitis, 2000, 47 – 61, S. 60) gibt. Das rechtsstaatliche Prinzip, nach dem der Staat den Bürgern grundsätzlich offen gegenüberzutreten hat, kommt bei grundsätzlich im Verborgenen arbeitenden Behörden an seine Grenzen, mögen Verfassung und Gesetze hierfür auch Möglichkeiten und Wege aufzeigen.

Dieses Spannungsverhältnis stellt die rechtsstaatliche Kernfrage nach der Ausgewogenheit von Freiheit und Sicherheit, die zu keiner Zeit abschließend beantwortet werden kann. Sollen die Nachrichtendienste im Allgemeinen und der Verfassungsschutz im Besonderen einerseits die freiheitliche demokratische Grundordnung sichern, so schränkt ihr Tätigwerden bei der nachrichtendienstlichen Erkenntnisgewinnung andererseits die Grundrechte der hiervon Betroffenen – zu meist tiefgreifend – ein. Es stellt sich daher eindringlich und fortwährend die Frage, in welcher Weise der gebotene Selbstschutz des Staates, seiner Institutionen und damit nicht zuletzt der Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Freiheit in Einklang gebracht werden kann. Das darf nicht dazu führen, Sicherheit gegen Freiheit auszuspielen. Das darf auch nicht heißen, Eingriffe in Grundrechte zu verschweigen oder herunter zu spielen, sondern Methoden klar zu definieren, Eingriffe zu dokumentieren und Probleme zu benennen, um eine öffentliche Debatte zu der Frage zu ermöglichen, ob und wieviel Freiheit eine Gesellschaft für die Sicherheit zu opfern bereit ist. Zur Antwort, die unser Rechtsstaat darauf gefunden hat, gehört das Prinzip der Legitimation durch Kontrolle.

Die rechtliche Kontrolle von Gesetzen, die Freiheitsrechte einschränken, obliegt dem Bundesverfassungsgericht und auch dem Europäischen Gerichtshof. Soweit schon mangels Erkennbarkeit Betroffene individuellen Rechtsschutz – so ihnen eine Einschränkung ihrer Grundrechte überhaupt mitgeteilt wurde – in den allermeisten Fällen nicht verlangen können, rückt grundsätzlich neben der – nachträglichen – gerichtlichen Kontrolle die Kontrolle durch Dienst- und Fachaufsicht, die Datenschutzaufsichtsbehörden und weitere Kontrollorgane, sowie zuvorderst die Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament, als zentraler legislativer Akteur gegenüber der Bundesregierung, in den Vordergrund.

Von den Dienst- und Fachaufsichten der nachrichtendienstlichen Behörden, gleichermaßen wie von den ihnen vorgesetzten obersten Bundesbehörden – Kanzleramt, Innenministerium und Verteidigungsministerium – wird erwartet, dass sie Dienst- und Fachaufsicht proaktiv wahrnehmen und vor allem darauf hinwirken, die Dienste leistungs- und in kürzerer Zeit reaktionsfähiger gegenüber Bedrohungsentwicklungen aufzustellen. Nicht zuletzt der Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zum Anschlag am Breitscheidplatz hat gezeigt, wie weit Bundeskanzleramt und Bundesinnenministerium von diesem Anspruch einer proaktiven Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht entfernt sind. Nur allzu oft wird die Dienst- und Fachaufsicht nur Dergestalt ausgeübt, dass Vorgänge kontrolliert werden, welche die Nachrichtendienste ihrerseits an die Fachaufsicht weitergibt oder auf andere Weise öffentlich bekannt werden.

Der Überblick darüber, welche gesetzlichen Regelungen gegen welche Gefahren bereits vorhanden sind und die gewünschte Wirkung entfalten, ist demgegenüber nicht Aufgabe der Aufsicht und darüber hinaus auch im gesetzgeberischen Raum längst verloren gegangen. Bevor nicht eine „Überwachungsgesamtrechnung“ (A.

Roßnagel) erstellt ist, bauen auf jeden sicherheitsrelevanten Ereignisfall reflexhafte, immer weiter und tiefer reichende Befugnisse der Nachrichtendienste nicht nur kontinuierlich Grund- und Freiheitsrechte mit schmerzlichen Folgen für Betroffene ab, sondern erzeugen eine Scheinsicherheit und eine Erwartungshaltung gegenüber den Sicherheitsbehörden, der diese auch mit größten Anstrengungen nicht gerecht werden können.

Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit der Nachrichtendienste ist eben nicht lediglich ein oberflächliches, oft als gängig missverständenes „Auf-die-Finger-schauen“. Wirksame Kontrolle verschafft Bundesregierung und Diensten überhaupt erst die Legitimität für ihre Arbeit. Eine gut funktionierende parlamentarische Kontrolle ist nicht nur Zeugnis für das „Wie“, sie ist ebenso die Voraussetzung für das „Ob“ der nachrichtendienstlichen Arbeit. Denn die Nachrichtendienste gewinnen in verfassten Rechtsstaaten nicht, wenn sie rechtswidrige Aktivitäten unter dem Deckmantel gesetzlicher Befugnisse vornehmen und so über kurz oder lang den Rückhalt in der Bevölkerung derart verlieren, dass ihnen die Existenzberechtigung abgesprochen wird und sie nicht länger als wirksamer Teil der Sicherheitsarchitektur wahrgenommen werden und dann als ebensolcher fehlen.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hin zu einer Informationsgesellschaft und die Digitalisierung haben auch Aufgaben und Arbeitsweise der Nachrichtendienste massiv verändert. So haben sich technische und rechtliche Bezüge im Bereich der Signalerfassung durch die Verlagerung der Kommunikation vom Telefon-Kupferkabel auf die Internet-Glasfaser dramatisch verändert. Dies geschah allerdings zunächst ohne Einbeziehung des Gesetzgebers, des Parlamentarischen Kontrollgremiums oder des Vertrauensgremiums. Auch andere parlamentarische Kontrollorgane wurden außen vor gelassen und nicht unterrichtet. So bedurfte es des Whistleblowers Edward Snowden und eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, um die Rolle von BND und BfV in einem weltumspannenden, geheimdienstlichen Überwachungssystem sichtbar werden zu lassen. Dieser wesentliche Bereich nachrichtendienstlicher Aktivität wurde für die parlamentarische Kontrolle nicht sichtbar, nicht zuletzt, weil dieser ihr in weiten Zügen rechtswidrig vorenthalten wurde.

Eine Kontrolle aber, der jahrelang - für die Amtsträger und politisch Verantwortlichen zudem folgenlos - wichtige Informationen nicht übermittelt wurden, offenbarte so auch eine ernstzunehmende strukturelle Schwäche parlamentarischer Kontrolle. Sicherlich gab es viele gute Argumente, warum die Methoden und die Technik der Signalaufklärung auf dem Kupferkabel für die digitale Welt und die Glasfaser weiterentwickelt werden musste. Wenn sich aber die nachrichtendienstliche Tätigkeit verändert, müssen Gesetzgeber und Kontrollorgane umfassend informiert werden, damit die Gesetzeslage und Kontrollrechte entsprechend mitverändert werden können, damit das rechtsstaatliche System von Legitimation durch Kontrolle nicht in Schieflage gerät.

Durch die Enthüllungen von Edward Snowden und des NSA-Untersuchungsausschusses – nach dem Auffliegen des NSU - wurde das Vertrauen der Gesellschaft in die Legitimität des Handelns der Bundesregierung und ihrer Nachrichtendienste weiter geschwächt. Diesem Vertrauensverlust wurde durch die Bundesregierung durch Gesetzesänderungen des Jahres 2016 nur bedingt begegnet. Trotz wiederholter Hinweise auf entgegenstehende Grundrechte und entgegen der massiven Kritik durch die antragstellende Fraktion und vieler weiterer Akteure, wurde im BND-Gesetz materiell vornehmlich die verfassungswidrige, weil voraussetzungslose, strategische Auslands-Auslands-Aufklärung schlicht gesetzlich normiert. Die Auffassung der Bundesregierung, dass Artikel 10 Grundgesetz nicht für Ausländer im Ausland gelte, sowie hanebüchene Konstrukte wie die Funktionsträgertheorie hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Mai 2020 klar und deutlich für verfassungswidrig erklärt (vgl. BVerfGE 1 BvR 2835/17). Es hat in seinem Grundsatzurteil deutlich gemacht, dass die strategische

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auslands-Auslands-Fernmeldeaufklärung eine Ausnahmebefugnis ist und deshalb begrenzt bleiben muss. Sie bedürfe zudem zwingend einer Rechtsgrundlage, welche „Maßgaben zur Aussonderung der Telekommunikationsdaten von Deutschen und Inländern, eine Begrenzung der zu erhebenden Daten, die Festlegung qualifizierter Überwachungszwecke, die Strukturierung der Überwachung auf der Grundlage eigens festgelegter Maßnahmen, besondere Anforderungen an gezielt personenbezogene Überwachungsmaßnahmen, Grenzen für die bevorratende Speicherung von Verkehrsdaten, Rahmenbestimmungen zur Datenauswertung, Vorkehrungen zum Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen, [und] die Gewährleistung eines Kernbereichsschutzes und Löschungspflichten“ beinhalte. Zudem müsse sie mit einer „unabhängige[n] objektivrechtliche[n] Kontrolle“ flankiert werden.

Neben der verfassungswidrigen Normierung der Auslands-Auslands-Fernmeldeaufklärung wurden mit der Reform des BND-Gesetzes 2016 auch weitreichende organisatorische und personelle Änderungen der Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf den Weg gebracht, die fortan eine Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle im Wege vermehrter und struktureller Kontrollen überhaupt erst möglich machten. Die Institution des Ständigen Bevollmächtigten samt seinem, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstärkten, Unterbau als verlängerter Arm des Kontrollgremiums verbessert nach bisherigem Eindruck die Kontrollfähigkeit des Gremiums deutlich, bei aller verbleibender Kritik an der sonstigen tatsächlichen und rechtlichen Ausgestaltung der Kontrolle im Kontrollgremium. Die mit der Reform vor allem beabsichtigte (zeitliche) Entlastung der Mitglieder des Kontrollgremiums wird aber auf diesem Wege nicht erreicht. Parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Betätigung der Bundesregierung im Zeitalter von Digitalisierung und Globalisierung bedarf einer von Grund auf anderen Aufstellung von Kontrolle als dies bisher der Fall ist. Hierzu bedarf es weitergehender substantieller Reformschritte.

Um den Nachrichtendiensten (und den politisch verantwortlichen Behörden) nach den relevanten Problemen der letzten Jahre und Jahrzehnte die Chance zu geben, verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen und eine fortschreitende Vertrauenserosion des Souveräns zu verhindern, ist eine effektive und umfassende Kontrolle auf Augenhöhe dringend notwendig.

In seiner Entscheidung vom 27. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht Vorgaben gemacht, inwiefern die Strategische Fernmeldeaufklärung durch den BND von einer unabhängigen, objektivrechtlichen Kontrolle zu flankieren ist.

Diese Vorgaben sollen nun neben der Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen der Strategischen Fernmeldeaufklärung von der Bundesregierung in ihrem „Gesetzesentwurf zur Änderung des BND-Gesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts“ umgesetzt werden. So soll ein Unabhängiger Kontrollrat als oberste Bundesbehörde geschaffen werden, der aus zwei Kontrollorganen besteht. Ein gerichtsähnliches Kontrollorgan soll die gerichtsähnliche Rechtskontrolle mit abschließender Entscheidungsbefugnis übernehmen und wesentliche Verfahrensschritte ex-ante prüfen. Zudem soll ein administratives Kontrollorgan die administrative Rechtskontrolle übernehmen und hierbei den gesamten Prozess der strategischen Auslands-Fernmeldeaufklärung eigeninitiativ und stichprobenartig einsehen und prüfen können. Der Aufbau dieses Unabhängigen Kontrollrats ist ein maßgeblicher Schritt in Richtung einer Kontrolle auf Augenhöhe.

Das Zentrum der Kontrolle nachrichtendienstlicher Betätigung der Bundesregierung in einem verfassten demokratischen Rechtsstaat muss allerdings die parlamentarische Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium sein. Seine besondere Stellung im Gefüge der Kontrollorgane ergibt sich sowohl aus seiner verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 45 d GG als auch zuvorderst aus der Tatsache, dass es „Ausdruck der allgemeinen parlamentarischen Verantwortung

für die sachgerechte und politisch angemessene Aufgabenwahrnehmung der Exekutive“ ist (so auch BVerfGE 1 BvR 2835/17, Rn. 300).

Es bedarf daher der Stärkung und auch der Vernetzung aller Ebenen von Kontrolle nachrichtendienstlicher Arbeit, um der Gefahr einer Zersplitterung der Kontrolle entgegenzuwirken – von der Dienst- und Fachaufsicht über die Stärkung der Datenschutzaufsichtsbehörden und der Kontrolle über die Beschränkungsmaßnahmen im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 GG bis hin zu einem gestärkten Parlamentarischen Kontrollgremium im Zentrum aller Kontrollorgane und der Beseitigung von Behinderungen anderer parlamentarischer Gremien wie insbesondere Untersuchungsausschüssen.

Als Hindernis für die parlamentarische Kontrolle hat sich auch die exzessive Geheimhaltungspraxis nachrichtendienstlicher Informationen erwiesen. Geheimhaltung besonderer und bestimmter Informationen kann in einem Rechtsstaat aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes und des Staatswohls gerechtfertigt und notwendig sein. Sie wird aber problematisch, wenn sie als Instrument zur Verhinderung von Aufklärung missbraucht wird. Exzessives „Geheim“-Einstufen von Akten und Informationen, um diese so dem öffentlichen Diskurs vorzuenthalten sowie das großflächige „Schwärzen“, gerät zum Missbrauch, wenn damit auch nicht schutzbedürftige Informationen geheim und so einer öffentlichen Kontrolle und Aufarbeitung entzogen werden. In gleichem Maße verliert so die Prüfung sachlicher Gründe für den Geheimschutz an Bedeutung.

Die überbordende Einstufungspraxis – auch dort, wo keine Einstufungen geboten sind – lässt den öffentlichen Aufklärungsauftrag gemäß Artikel 44 GG nur allzu oft ins Leere laufen. Die verbindliche Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften von allen Seiten wäre ein Integritätsgewinn. Ein solcher lässt sich aber nur erreichen, wenn Einstufungen auf tatsächlich geheimhaltungsbedürftige Inhalte beschränkt werden und Ausstufungen unverzüglich erfolgen, wo Geheimhaltungen nicht mehr nötig sind.

II. Der Deutsche Bundestag stellt weiterhin fest, dass es erforderlich ist,

1. eine äquivalente Kontrolle der Nachrichtendienste dadurch zu ermöglichen, dass alle Kontrollorgane ihren Aufgaben entsprechend personell und finanziell ausgestattet werden und eine Erhöhung der Budgets der Nachrichtendienste immer auch eine entsprechende Erhöhung der Budgets der Kontrollorgane nach sich zieht.
2. die parlamentarische Kontrolle ausgeübt durch das Parlamentarische Kontrollgremium, als Zentrum der Kontrolle der nachrichtendienstlichen Betätigung der Bundesregierung zu stärken und hierzu:
 - a) die Kontrolltätigkeit des PKGr zu stärken und zu verbessern, indem
 - i. § 3 Abs. 1 Satz 1 PKGrG und § 3 Abs. 1 Satz 1 GOPKGr dahingehend geändert wird, dass das Parlamentarische Kontrollgremium grundsätzlich in jeder Sitzungswoche zusammentritt, um eine dichtere und kontinuierlichere Kontrolle zu etablieren;
 - ii. § 3 Abs. 6 GOPKGr dahingehend geändert wird, dass pro Fraktion je einer der gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 PKGrG benannten Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter jeder Fraktion grundsätzlich an den Sitzungen des Gremiums teilnimmt;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- iii. das PKGrG dahingehend geändert wird, dass die von der Bundesregierung zugeliferten Akten und Daten in einer Art und Weise auch elektronisch bereitgestellt werden, welche die Erfordernisse des Geheimschutzes gewährleistet und die Arbeit des PKGr erleichtert wird.
 - iv. § 5 Abs. 2 der Anlage 2 der GO PKGr dahingehend klargestellt wird, dass das Gremium im Vorfeld personeller Änderungen der dem PKGr beizugebenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter –insbesondere bei Ausschreibungen freier Planstellen und bei Einstellungen - von der/dem Ständigen Bevollmächtigten unterrichtet wird, um eine Mitsprache des PKGr bei der Personalauswahl zu ermöglichen;
 - v. § 10 PKGrG dahingehend geändert wird, dass die Mitglieder des Gremiums auf Beschluss einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder in bestimmten Fällen über geheime Angelegenheiten mit den Vorständen ihrer Fraktionen mitteilen können;
 - vi. § 7 GOPKGr dahingehend geändert wird, dass Niederschriften über die Beratungen des PKGr grundsätzlich stets vor der darauffolgenden Sitzung den Mitgliedern zur Verfügung zu stellen sind;
 - vii. dem Gremium im Sinne des § 12 PKGrG beigegebene MitarbeiterInnen zur fachlichen Verstärkung der Kontrollarbeit von den Nachrichtendiensten oder aus der ministeriellen Fachaufsicht nur mit der Maßgabe gewonnen werden können, dass ihre Abordnung stets mit dem Ziel der Versetzung erfolgt, so dass Interessenkonflikte von vornherein ausgeschlossen werden;
- b) die vollständige, wahrheitsgemäße, zeitnahe und qualifizierte Unterrichtung des PKGr durch Bundesregierung und Nachrichtendienste zu gewährleisten, indem
- i. gesetzlich geregelt wird, dass im Falle eines relevanten Verstoßes gegen die in § 4 Abs. 1 PKGrG normierte Unterrichtungspflicht der Bundesregierung Sanktionen angedroht werden können;
 - ii. § 7 GO-PKGr dahingehend geändert wird, dass die Sitzungen des PKGr unter Wahrung der Vorschriften für die Geheimhaltung grundsätzlich auf Tonträger aufgezeichnet werden und aus den Abschriften der Aufnahmen die Sitzungsprotokolle erstellt werden;
 - iii. Regierungs- und Nachrichtendienstvertreter gegenüber dem PKGr auf Antrag eines Mitglieds schriftlich zu berichten haben;
 - iv. § 1 PKGrG dahingehend zu ändern, dass die Kontrollbefugnis des PKGr auch auf die Tätigkeiten des Bundeskriminalamtes und des Zollkriminalamtes ausgeweitet werden kann, soweit ein Vorgang seinen Schwerpunkt nachweislich im Bereich der Nachrichtendienste hat. Kontrollbefugnisse anderer Gremien werden dadurch in keiner Weise beeinträchtigt, sie haben ausdrücklich die Möglichkeit sich parallel zum PKGr mit demselben Gegenstand zu befassen;
 - v. § 1 PKGrG dahingehend klargestellt wird, dass die Bundesregierung auch hinsichtlich des Militärischen Nachrichtenwesens der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium unterliegt;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c) die Arbeitsweise des Vertrauensgremiums zu verbessern, indem Regierungs- und Nachrichtendienstvertreter gegenüber dem Vertrauensgremium auf Antrag eines Mitglieds schriftlich zu berichten haben;
- d) die parlamentarische Kontrolltätigkeit transparenter zu gestalten, indem
 - i. § 10 Abs. 2 PKGrG dahingehend geändert wird, dass neben der Bewertung auch die inhaltlichen Beratungen im PKGr zu bestimmten Vorgängen von der Geheimhaltung ausgenommen werden können;
 - ii. § 10 Abs. 3 PKGr dahingehend geändert wird, dass es dem PKGr darüber hinaus möglich ist, fachpolitische Anhörungen zu bestimmten Themen durchzuführen, zu denen neben Sachverständigen auch die Präsidenten der Nachrichtendienste geladen werden können;
- e) die parlamentarische Kontrolle besser zu vernetzen, indem
 - i. das PKGr-Gesetz dahingehend geändert wird, dass es den Mitgliedern des Gremiums möglich ist, sich mit den Mitgliedern der Kontrollgremien der Bundesländer über gemeinsame Maßnahmen und den Datenaustausch von Behörden verschiedener Länder und des Bundes ihrem Auftrag entsprechend auszutauschen;
 - ii. darauf hingewirkt wird, dass eine Vereinbarung mit den Bundesländern getroffen wird, damit die Bundesregierung im Falle von gemeinsamen und verbundenen Maßnahmen der Nachrichtendienste im PKGr vollständig und auch über die Beiträge und Informationen von Behörden der Länder zu unterrichten hat und
 - iii. darauf hingewirkt wird, dass eine Vereinbarung mit den Bundesländern getroffen wird, dem PKGr die Befugnis zu geben, in Einzelfällen auch Behördenvertreterinnen und -vertreter der Bundesländer vorzuladen, um über gemeinsame Tätigkeiten Auskunft zu erhalten;
 - iv. gesetzlich ermöglicht wird, dass die mit nachrichtendienstlichen Fragen befassten Gremien und Ausschüsse, wie PKGr, Vertrauensgremium, Innen-, Rechts-, Verteidigungs- und Auswärtiger Ausschuss, sowie die G 10-Kommission, das Art. 13 GG-Gremium, das ZfD-Gremium und parlamentarische Untersuchungsausschüsse gemeinsam zu relevanten Themen tagen können;
 - v. die Haushalte der Nachrichtendienste des Bundes sowie deren Vollzug durch PKGr und Vertrauensgremium auch gemeinsam beraten werden können;
 - vi. das PKGr sich auch an internationalen Kontrollgremien beteiligt;
- 3. den neu zu schaffenden Unabhängigen Kontrollrat so auszugestalten, dass
 - a) die Aufgaben der G 10-Kommission dem Kontrollrat zugewiesen werden und hierzu

- i. dem Kontrollrat zwei weitere Spruchkörper hinzugefügt werden, die für das Genehmigungs- und Überprüfungsverfahren im Rahmen des Art. 10-G zuständig sind;
 - ii. eine Begründungspflicht für die Entscheidungen der G 10-Spruchkörper eingeführt wird;
 - iii. die administrative Kontrolle des Kontrollrats personell und sachlich so aufzustellen, dass diese auch die Kontrollen im Rahmen des Art. 10-G durchführen kann;
 - iv. eine unbeschränkte regelmäßige Berichtspflicht gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium besteht;
-
- b) der gesamte, für die nachrichtendienstliche Arbeit äußerst bedeutungsvollen, Bereich der sog. Human Intelligence („Humint“), also die Gewinnung von Erkenntnissen durch menschliche Quellen, gesetzlich geregelt und einer verbesserten rechtsstaatlichen Kontrolle durch den Kontrollrat unterworfen wird;
 - c) die Bundeswehr hinsichtlich des Militärischen Nachrichtenwesens der Kontrolle des Unabhängigen Kontrollrats unterliegt und gegenüber dem PKGr hierzu eine regelmäßige Berichtspflicht besteht;
 - d) der Aufgabenbereich der administrativen Kontrolle ausreichend präzisiert ist;
 - e) die Kontrollbefugnis auch die vom BND in der Strategischen Fernmeldeaufklärung verwendeten Suchbegriffe („Selektoren“) umfasst;
 - f) sichergestellt ist, dass eine umfassende, unmittelbare Kontrolle nicht durch eine restriktive Auslegung des Erfordernisses der alleinigen Verfügungsbefugnis des BND über informationstechnischen Systeme (§ 56 Abs. 3 BNDG-E) faktisch umgangen werden kann und insbesondere nicht bereits die Anwesenheit eines Angehörigen eines ausländischen Nachrichtendienstes oder das Vorhandensein einer gemeinsamen Datei, Technik oder Software mit einem ausländischen Nachrichtendienstes ausreicht, um diese zu verhindern;
 - g) sichergestellt ist, dass eine umfassende Kontrolle über die Überwachung des BND nicht durch eine mögliche restriktive Auslegung der Voraussetzung der Erforderlichkeit für die Durchführung der Kontrolle (§ 56 Abs. 3 BNDG-E) faktisch umgangen werden kann;
 - h) dem PKGr unverzüglich zu berichten ist, wenn dem Kontrollrat der Zugang zu Dienststellen oder informationstechnischen Systemen verweigert wird;
 - i) technischer Sachverstand auch innerhalb der Spruchkörper gewährleistet wird;
 - j) die Fraktionen des Deutschen Bundestages ein personelles Vorschlagsrecht für die Besetzung des Unabhängigen Kontrollrats erhalten;
 - k) sichergestellt ist, dass Kooperationsmöglichkeiten des Unabhängigen Kontrollrats mit anderen Kontrollorganen nicht nur „allgemeine Angelegenheiten“, sondern auch Einzelfälle, dazugehörige Tatsachen und einen inhaltlichen Austausch umfasst;
 - l) das Genehmigungs- und Überprüfungsverfahren als kontradiktorisches Verfahren ausgestaltet ist, in welchem eine Ombudsperson die Rechte der Betroffenen vertritt;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- m) die Unabhängigkeit des Kontrollrats gewährleistet wird, indem auf eine Anhörung des Bundeskanzleramts vor Veröffentlichung einer abstrakten Unterrichtung des Bundestages verzichtet wird;
4. die Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu stärken und hierzu:
- a) die gemeinsamen Kontrollen mit der administrativen Kontrolle des Kontrollrats auszubauen und zu stärken und hierfür auch die Abgrenzung der Zuständigkeit bei der Kontrollkompetenz gesetzlich klarzustellen;
 - b) gesetzlich klarzustellen, dass die Datenschutzkontrolle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auch die gemeinsamen Dateien im Sinne des BNDG und des BVerfSchG umfasst, die nicht federführend von BND oder BfV geführt werden, mindestens aber diejenigen Daten, die von BND oder BfV in die gemeinsamen Dateien eingespeist wurden;
 - c) gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bei Nichteinhaltung der rechtlichen Datenschutzvorgaben durch die Nachrichtendienste zu schaffen, die bis zum Verbot der Datennutzung gehen können, außer dadurch würden die Sicherheit von Personen, der Bundesrepublik Deutschland, dringende operative Vorgänge oder die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen gefährdet;
 - d) gesetzlich klarzustellen, dass auch das militärische Nachrichtenwesen der Datenschutzkontrolle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit unterliegt;
 - e) gesetzlich klarzustellen, dass die Nachrichtendienste eine effektive Datenschutzkontrolle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auch des Informationsflusses zwischen Bundes- und Landesbehörden einschließlich der technischen Zugänge zu ermöglichen haben;
 - f) gesetzlich klarzustellen, dass die Nachrichtendienste dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit uneingeschränkt Zutritt auch zur technischen Überwachung zu gewährleisten haben;
5. den Geheimschutz und die Transparenz der Nachrichtendienste gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken und hierzu:
- a) eine permanente, unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen, welche im Streitfall Einstufungen von Dokumenten, Dateien und Vorgängen überprüft;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- b) die auch beim Bundesarchiv den Verschlusssache-Bestimmungen unterfallenden Unterlagen der Nachrichtendienste wieder in vollem Umfang der archivrechtlichen Andienungspflicht zu unterwerfen;
- c) die archivrechtlichen Schutzfristen auf maximal 30 Jahre zu verkürzen;
- d) die Auskunftsrechte von Bürgerinnen und Bürgern über die etwaige Erfassung ihrer Daten zu stärken;
- e) die Nachrichtendienste hinsichtlich allgemeiner Informationen in die Liste der vom Informationsfreiheitsgesetz Verpflichteten aufzunehmen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,

1. die Rechtsstaatlichkeit und Wirksamkeit der nachrichtendienstlichen Befugnisse grundsätzlich zu überprüfen und hierzu auch eine Überwachungsgesamtrechnung vorzulegen;
2. die seit Jahren anhaltende massive Ausweitung der Befugnisse im nachrichtendienstlichen Bereich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen und ggf. rückzuführen und die Schwellen für Eingriffe in Grundrechte zu erhöhen und hierzu auch Gesetzentwürfe vorzulegen, die insbesondere,
 - a) das Festhalten bzw. die geplante Ausweitung verfassungsrechtlich fragwürdiger und unverhältnismäßiger Instrumente und Methoden wie der Vorratsdatenspeicherung, den staatlichen Ankauf und das Offenhalten von bisher nicht entdeckten Sicherheitslücken („Zero-Day-Exploits“), die Quellen-Telekommunikationsüberwachung oder Online-Durchsuchung sowie das sog. „Hacking Back“ klar auszuschließen;
 - b) die strategische Ausland-Ausland-Fermeldeaufklärung und die Inland-Ausland-Fermeldeaufklärung künftig einheitlich zu regeln und dabei
 - i. die Kennzeichnungspflicht personenbezogener Daten unmittelbar nach ihrer Erhebung umfassend und detailliert auszugestalten und u.a. neben der Angabe des Zwecks, eine genaue Kennzeichnung der Mittel und Methode der Datenerhebung, der Datenherkunft und der zulässigen Auswertungsmethoden vorzusehen;
 - ii. einheitliche Schutzvorschriften für alle Datenarten zu schaffen, welche die Unterscheidung zwischen Verkehrs- und Inhaltsdaten, oder personenbezogenen Daten und Sach- oder Metadaten aufheben;
 - iii. eine Rechtsgrundlage für die unabhängige Auditierung der Filter zu schaffen, die dem Unabhängigen Kontrollrat eine Prüfkompetenz überträgt sowie eine kontinuierliche Fortentwicklung der Filtermethoden so zu garantieren, dass sie auf dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik gehalten werden;

- c) die Regelung der Eignungsprüfung (Probebohrung) gemäß § 24 BNDG-Entwurf mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und der europäischen Rechtsprechung in Einklang zu bringen und insbesondere rechtlich sicherzustellen, dass
- i. ein detailliertes, umfassendes und transparentes Genehmigungsverfahren eingeführt wird,
 - ii. die diesbezügliche Datenerhebungen nach den Regeln der Verhältnismäßigkeit ablaufen,
 - iii. sich die Rechtmäßigkeitsprüfung der Maßnahmen der Eignungsprüfung in den Zuständigkeitskatalogen der gerichtsähnlichen und administrativen Kontrollorgane wiederfinden,
 - iv. der Rechtskontrolle dieser Praxis durch das administrative Kontrollorgan garantiert ist und die Schutznormen für die technische Aufklärung im BND-Gesetz nicht durch das Verfahren der Eignungsprüfung umgangen werden können,
 - v. die Datenerhebung bezüglich Zeitraum und Volumen klar begrenzt ist,
 - vi. die Länge der Eignungsprüfung klar bestimmt ist und Ketten-Verlängerungen ausgeschlossen sind,
 - vii. Löschprotokolle für die im Rahmen der Eignungsprüfung erhobenen Daten anzufertigen und sowohl der dienstinterne Kontrolle der Datenverarbeitung, als auch der administrativen Rechtskontrolle zur Verfügung zu stellen sind,
 - viii. die hier erhobenen, verarbeiteten und übermittelten Daten auch bei den Evaluationen und den daraus resultierenden Berichten Berücksichtigung finden,
 - ix. sowie eine Mitwirkungspflicht von Unternehmen die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder an der Erbringung solcher Dienste mitwirken auszuschließen;
- d) die Regelungen zur Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an andere Nachrichtendienste insgesamt an die Rechtsprechung des BVerfG anzupassen und somit verfassungsgemäß auszugestalten;
- e) gemeinsame Dateien mit der Bundeswehr mindestens so lange ausschließen, bis das militärische Nachrichtenwesen eine klare Rechtsgrundlage mitsamt verfassungskonformer Übermittlungsvorschriften erhalten hat und entsprechend der Vorschläge dieses Antrags kontrolliert wird;
- f) rechtlich und anwendungspraktisch sicherzustellen, dass die Zusammenarbeit deutscher Nachrichtendienste mit anderen inländischen oder ausländischen Nachrichtendiensten, oder dem militärischen Nachrichtenwesen nicht dem Zweck dient, die Grenzen der eigenen Befugnisse zu umgehen;
- g) die Betroffenenrechte zu stärken und eine Klagebefugnis gegen Überwachungsmaßnahmen für betroffene Personen sowie Telekommunikationsunternehmen zu schaffen;
- h) Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen, insbesondere von Journalistinnen und Journalisten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten

oder Geistlichen zu Dritten umfassend zu gewährleisten, insbesondere durch

- i. die Einführung besonderer Hürden für die Praxis der Überwachung,
 - ii. klar umrissene Rechtfertigungsgründe und Beschränkung auf tatsächlich staatsgefährdende Sachverhalte, die einen Eingriff in journalistische Schutzrechte im Einzelfall ermöglichen können,
 - iii. Dokumentationspflichten und eine vorherige Kontrolle durch den Unabhängigen Kontrollrat bei der Einordnung von Vertraulichkeitsbeziehungen durch den BND,
 - iv. grundsätzliche Verwertungsverbote, geeignete Filterverfahren und gestärkte administrative Kontrollmechanismen zur Sicherung des Quellenschutzes;
3. die Effektivität der Strukturen der Sicherheitsbehörden im föderalen Staat grundsätzlich zu überprüfen (vgl. Antrag Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Neustart des Verfassungsschutzes des Bundes“, Drs. 19/8700). Dabei ist insbesondere die „Vergeheimdienstlichung“ polizeilicher und die „Verpolizeilichung“ nachrichtendienstlicher Arbeit kritisch in den Blick zu nehmen und wo nötig zurückzuführen.

Das betrifft insbesondere die Vielzahl rechtlich frei schwebender Gemeinsamer Zentren von Polizeien und Nachrichtendiensten, wie das Gemeinsame Extremismus- und Terrorabwehrzentrum (GETZ) für die Bereiche Rechts extremismus/-terrorismus, Linksextremismus/-terrorismus, Ausländerextremismus, Spionageabwehr und Proliferation oder das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ) für den Austausch über islamistischen Terrorismus. Sie sind provisorische Notlösungen und in der derzeitigen Form mit der Verfassung und den Grundrechten nur schwer in Einklang zu bringen. Datenschutz und Grundrechte, aber auch die nötige Effizienz, können in der halbformellen Kooperation von Polizeien und Geheimdiensten kaum gewährleistet werden;

4. die Zusammenarbeit in diesen Zentren - soweit sie verfassungsrechtlich zulässig ist - rechtlich zu regeln und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

Der Informationsaustausch muss zwingend verbessert werden, wo er für die Sicherheit nötig ist. Um Datenschutz und Beschuldigtenrechte zu wahren, muss der Kreis der im Einzelfall beteiligten Behörden und die Menge und Art der auszutauschenden Daten möglichst eng gefasst sein. Die Verantwortlichkeit und Federführung von Behörden für die rechtsstaatskonforme Arbeit in den Zentren ist im Einzelfall regeln. Die politische Aufsicht und Kontrolle muss beim für Inneres zuständigen Bundesministerium liegen. Die Datenschutzkontrolle durch die unabhängigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der individuelle Rechtsschutz für Betroffene sind zu verbessern;

5. den nachrichtendienstlichen Einsatz sogenannter V-Personen endlich gesetzlich nach klar definierten Standards zu regeln und auch hierzu einen Entwurf vorzulegen.

Der Einsatz von V-Personen durch Nachrichtendienste hat sich in zahlreichen Fällen als hochproblematisch erwiesen und ist von Grund auf zu hinterfragen. Hierfür müssen sehr schnell zumindest klar nachvollziehbare und gesetzlich festgelegte Standards definiert werden. Der Einsatz von V-Personen, Gewährspersonen, Informanten und sonstigen Quellen muss engmaschig geregelt, dokumentiert und kontrolliert werden. Zudem bedarf es dann klarer Kriterien bei Gewinnung, Einsatz und Führung der V-Personen, insbesondere (a)

einer zeitlichen Begrenzung, (b) einer von vorne herein klar definierten Ausstiegsperspektive der V-Person, (c) klarer Maßgaben, die verhindern, dass Personen, die schwere Straftaten begangen haben, V-Personen werden, bleiben können oder ihre kriminelle Karriere gar als V-Person fortführen, (d) Vorsorge, dass der Einsatz von V-Personen nicht zum Erhalt, zur Stabilisierung oder gar zum (e) Ausbau der verfassungsfeindlichen Struktur führt, die durch den V-Personen-Einsatz aufgeklärt werden soll. Zu streichen sind alle derzeit bestehende Rückausnahmen von diesen Voraussetzungen (§§ 9 b Abs. 2 S. 3; 9 b Abs. 1 S. 1 iVm 9a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 5 + Abs. 3 BVerfSchG).

Berlin, den 26. Januar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.