



Aktueller Begriff

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur strategischen Ausland- Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

Der Gesetzgeber hat Ende 2016 den Bundesnachrichtendienst (BND) ermächtigt, **internationale Kommunikation** zwischen Ausländern breitflächig und ohne besonderen Anlass zu überwachen. Dementsprechend hat der BND insbesondere Satellitensignale abgefangen und Datenkabel „ausgeleitet“. Mit seinem **Grundsatzurteil** hat das Bundesverfassungsgericht im Mai 2020 klargestellt, dass das Grundgesetz (GG) Ausländer auch im Ausland vor Überwachungsmaßnahmen des deutschen Staates schützt. Die Ende 2016 in das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz) eingefügten Vorschriften sind damit in weiten Teilen mit dem Grundgesetz unvereinbar. Bis zu einer Neuregelung, längstens bis 31. Dezember 2021, gelten die Vorschriften nach dem Urteil fort.

Kernpunkt des Verfahrens war die Frage, ob die ausländischen Beschwerdeführer sich überhaupt auf das Grundgesetz berufen konnten, wenn deutsche Behörden sie **im Ausland** überwachen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese hochumstrittene Frage nunmehr entschieden, unter anderem anhand des Wortlauts des Grundgesetzes: Nach Art. 1 Abs. 3 GG „binden“ die Grundrechte den Staat „als unmittelbar geltendes Recht“. Einen beschränkenden Zusatz, wie „nur im Inland“, enthält Art. 1 GG nicht. Ob diese Internationalisierung für alle Grundrechte gleichermaßen gelten soll, hat das Gericht ausdrücklich offengelassen. Jedenfalls die „Abwehrrechte gegenüber einer Telekommunikationsüberwachung“ gälten auch für Ausländer im Ausland.

Die heimliche Telekommunikationsüberwachung **greife** auf vielfache Weise in zwei Grundrechte **ein**: Das **Telekommunikationsgeheimnis** (Art. 10 Abs. 1 GG) und die **Pressefreiheit** (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), da auch die Kommunikation von Journalisten erfasst werde, einschließlich der vertraulichen Kommunikation mit Informanten. Je nach Sachverhalt könne der BND die Verbindungsdaten (Kennung, Datum, Uhrzeit) und die Inhalte der Kommunikation erfassen, diese automatisiert und händisch auswerten, sie gegebenenfalls an in- und ausländische Behörden automatisiert und händisch übermitteln sowie diese Daten speichern. Dabei greife die Überwachung über Ausländer hinaus auch in die Grundrechte von **Inländern** ein, da der BND deren Daten erst über eine „händische Sichtung“ aussortiere.

„**Im Grundsatz**“ hält das Bundesverfassungsgericht die „strategische Telekommunikationsüberwachung [...] als besonderes Instrument der Auslandsaufklärung“ für mit dem Grundgesetz **vereinbar**. Die Überwachung diene dem legitimen Zweck, „Erkenntnisse über das Ausland [zu] verschaffen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik sind.“ Allerdings habe die Überwachung ein „besonders **schweres Eingriffsgewicht**“: Die „außerordentliche Streubreite [...] gegenüber jeder Person“ ermögliche „tiefgehende Einblicke in das Kommunikations- und Bewegungsverhalten [...], die über die inhaltliche Auswertung individueller Kommunikationsverkehre unter Umständen weit hinausgehen“.

Für solche schweren Eingriffe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich eine Eingriffsschwelle erforderlich (z. B. der Verdacht einer schweren Straftat). Das Gericht stellt nunmehr klar, dass für „die **allgemeine Informationssammlung** zur Unterrichtung der Bundesregierung oder [...] die Gefahrenfrüherkennung“ etwas anderes gelten könne. Dabei handele es sich um eine „**Ausnahmebefugnis**“, die nur für eine Behörde wie den BND möglich sei, da dieser keine operativen Befugnisse zur Gefahrenabwehr habe.

Gleichwohl gelte auch diese Ausnahmebefugnis nur eingeschränkt: „Eine globale und pauschale Überwachung lässt das Grundgesetz auch zu Zwecken der Auslandsaufklärung nicht zu“. Das Bundesverfassungsgericht fordert daher insbesondere folgende „**rechtsstaatliche Einhegungen**“: Regelungen zum Einsatz von Filtertechniken (zum Schutz von Inländern), zur Unterscheidung der Überwachungszwecke „politische Information“ versus „Gefahrenabwehr“, zur Gestaltung des Überwachungsverfahrens (u. a. gerichtsähnliche Kontrolle), zu einem fokussierten Umgang mit Suchbegriffen, zu Grenzen der bevorratenden Verkehrsdatenspeicherung (Höchstspeicherdauer sechs Monate), zu Methoden der Datenauswertung, zum Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen (insbesondere mit Journalisten und Rechtsanwälten – das Gericht sieht dabei „im Inland und Ausland“ einen unterschiedlichen Schutzstandard), zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zu Löschungspflichten, zu Anforderungen an die Transparenz (Auskunftsansprüche, Benachrichtigungspflichten), zum individuellen Rechtsschutz, zu einer ausgebauten unabhängigen objektivrechtlichen Kontrolle mit „umfassendem Kontrollzugriff“ und zur Übermittlung der Daten an andere in- und ausländische Behörden. Insoweit konkretisiert das Bundesverfassungsgericht seine im „**BKA-Urteil**“ für heimliche Überwachungen aufgestellten Maßstäbe (BVerfGE 141, 220) im Kontext der Auslandsaufklärung.

Die Bestimmungen zur strategischen Auslandsaufklärung des BND seien mit diesen Anforderungen überwiegend **unvereinbar**: Zum Teil sei überhaupt keine gesetzliche Regelung vorhanden, da der Gesetzgeber unzutreffend davon ausgegangen sei, dass die Datenerhebung **im Ausland** keinen Grundrechtseingriff darstelle. Ferner sei unklar, inwieweit Kommunikationsdaten deutscher Staatsangehöriger und Inländer **nutzbar seien** und inwieweit sie **herauszufiltern** oder zu **löschen** seien. Hinreichende gesetzliche Vorgaben zum Einsatz gezielt personenbezogener **Suchbegriffe**, zum Schutz von **Vertraulichkeitsbeziehungen** und zur **Datenauswertung** fehlten. Die **Datenübermittlung** an andere Behörden sei allgemein „zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes“ erlaubt und daher z. B. nicht hinreichend begrenzt „auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter oder die Verfolgung besonders schwerer Straftaten“. Bei der Übermittlung an **ausländische Behörden** verpflichtete das Gesetz den BND „nicht in normenklarer Weise zu einer Vergewisserung über den rechtsstaatlichen Umgang mit den übermittelten Daten“. Ferner seien die ausländischen Empfängerbehörden „nicht hinreichend genau“ bestimmt. Insoweit der BND Suchbegriffe ausländischer Dienste verwende, bestünden die gleichen verfassungsrechtlichen Defizite, wie bei der Verwendung eigener Suchbegriffe. „Ohne weiteres ersichtlich“ sei, dass die verfassungsrechtlich notwendige **unabhängige objektivrechtliche Kontrolle** unzureichend sei, da das Gesetz nur eine Kontrolle durch den Bundesdatenschutzbeauftragten und das Unabhängige Gremium (§ 16 BND-Gesetz) vorsehe.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 19.5.2020, 1 BvR 2835/17, „Strategische Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes“ (Hervorhebungen im Text durch Autor), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519_1bvr283517.html;
- Hölscheidt, Das neue Recht des Bundesnachrichtendienstes, Jura 2017, 148;
- Karl/Soiné, Neue Rechtsgrundlagen für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung, NJW 2017, 919.