

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Bericht über die Durchführung des Artikel 10-Gesetzes sowie zu Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2023

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Rechtliche Grundlagen.....	2
1.1 Berichtspflichten.....	2
1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	3
1.3 Maßnahmen nach dem G 10.....	3
1.4 Maßnahmen nach dem TBG.....	4
1.5 Kontrolle von G 10- und TBG-Maßnahmen.....	6
1.5.1 Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium	6
1.5.2 Kontrolle durch die G 10-Kommission	7
1.6 Neuere Gesetzesänderungen und Rechtsprechung	8
2 G 10-Maßnahmen im Jahr 2023.....	9
2.1 Individualmaßnahmen nach § 3 G 10.....	9
2.1.1 Anzahl der Maßnahmen.....	9
2.1.2 Anzahl der Betroffenen	10
2.1.3 Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren.....	10
2.2 Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10.....	12
2.2.1 Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen.....	12
2.2.2 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren	13
2.3 Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10.....	14
2.4 Übermittlungen personenbezogener Daten des BND aus strategischen Beschränkungen.....	14
3 TBG-Maßnahmen im Jahr 2023	15
3.1 Auskunftsverlangen	15
3.2 IMSI-Catcher Einsätze	16
3.3 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren	17
3.4 Auskunftsverlangen der Länder.....	17

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version 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 diese 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 Auskunfts- 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 der Abfrage von Telekommunikationsverkehrsdaten oder der Ermittlung der Gerät- 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 dem 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 Grundsatzfragen 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 MADG.⁹

Auf diesen Normen beruht auch der vorliegende Bericht für das Jahr 2023. 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).¹⁰

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

² Vgl. § 1 Absatz 1 PKGrG.

³ Vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2017 I S. 154), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413).

⁴ Vom 9. Januar 2002 (BGBl. I S. 361, Berichtigung S. 3142).

⁵ Jeweils vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970, 2977, 2979), BVerfSchG zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332), MADG und BNDG zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

⁶ Vgl. 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 2023 – 1 BvR 1215/07 –, Rn. 221.

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

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

⁹ 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.

¹⁰ Bei der Darstellung der TBG-Maßnahmen werden (unter Abschnitt 3.4) auch diejenigen 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.

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. 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.¹¹ Für die Abfrage von Luftverkehrs- und Kontodaten¹² etwa 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 Kartenzahl¹³, den sogenannten IMSI-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“.¹⁴ 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.¹⁵ Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, ob Beschränkungen in Einzelfällen (sogenannte Individualmaßnahmen¹⁶) oder strategische Beschränkungen internationaler Telekommunikationsbeziehungen¹⁷ vorgenommen werden sollen.

Eine Individualmaßnahme ist auf die gezielte Überwachung einzelner Personen oder Kommunikationsvorgänge gerichtet. Sie ist in der Regel nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass diese Person eine der in § 3 G 10 aufgelisteten Straftaten plant, begeht oder begangen hat. Beispiele für solche Katastrophen sind geheimdienstliche Agententätigkeit, Bildung einer terroristischen Vereinigung und Terrorismusfinanzierung¹⁸ (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.¹⁹

¹¹ § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BVerfSchG.

¹² § 8a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 BVerfSchG.

¹³ § 9 Absatz 4 BVerfSchG.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u. a. –, Rn. 146.

¹⁵ § 1 Absatz 1 G 10.

¹⁶ Gemäß § 3 G 10.

¹⁷ Gemäß §§ 5 oder 8 G 10.

¹⁸ § 99, § 129a, § 89c des Strafgesetzbuches (StGB).

¹⁹ Vgl. § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 3 G 10.

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.²⁰

§ 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.²¹ 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 2.2.2 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 Nachrichtendiensts vom BMI angeordnet und von der G 10-Kommission für zulässig und notwendig erklärt werden müssen, bevor sie vollzogen werden dürfen.²²

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 befristeten Regelungen wurden später entfristet und mehrfach geändert.²³

²⁰ Vgl. § 23 Absatz 4 BNDG.

²¹ Vgl. § 5 Absatz 2 Satz 2 und 3 G 10.

²² Vgl. §§ 9, 10, 15 G 10. Bei Gefahr im Verzug kann die Genehmigung der Kommission ausnahmsweise nachgeholt werden, vgl. § 15a G 10.

²³ Zuletzt wurden durch das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) mit Wirkung zum 31. Oktober 2024 die Voraussetzungen für Auskunftsersuchen zu Finanzdaten gemäß § 8a Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG gesenkt, indem das Erfordernis von Bestrebungen mit Gewaltbezug entfiel. Einen Überblick über vorangegangene wesentliche Entwicklungen bietet Warg, Recht der Nachrichtendienste, 2023, Rn. 45, 47, 51 f.

Auf das Terrorismusbekämpfungsgesetz gehen zum einen die Regelungen zu besonderen Auskunftsverlangen in § 8a BVerfSchG, § 3 BNDG und § 4a MADG zurück. 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.²⁴ Zum anderen wurde den Nachrichtendiensten die Befugnis eingeräumt, mithilfe technischer Mittel den Standort eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes sowie dessen Gerät- oder Kartennummer zu ermitteln. Die Voraussetzungen für den Einsatz dieses sogenannten IMSI-Catchers sind in § 9 Absatz 4 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG sowie § 5 MADG geregelt.²⁵

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. Ohne den Einsatz eines IMSI-Catchers²⁶ 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. Benutzt die verdächtige Person etwa ein gestohlenes Mobiltelefon, so kann durch Observation zwar festgestellt werden, dass sie telefoniert, aber nicht, unter welcher Nummer.

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 schriftlich beim BMI, Bundeskanzleramt oder BMVg beantragt werden.²⁷ 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.²⁸ 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.

²⁴ § 8a BVerfSchG gilt unmittelbar für das BfV und – angepasst an die spezifischen Aufgaben von BND und MAD – entsprechend für den BND gemäß § 3 BNDG sowie für den MAD gemäß § 4a MADG. § 8a Absatz 1 BVerfSchG erfasst Auskünfte von Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teledienstunternehmen; § 8a Absatz 2 BVerfSchG erfasst Auskünfte des Bundeszentralamts für Steuern.

²⁵ § 9 Absatz 4 BVerfSchG gilt unmittelbar für das BfV und – angepasst an die spezifischen Aufgaben von BND und MAD – entsprechend für den BND gemäß § 5 Satz 2 BNDG sowie für den MAD gemäß § 5 MADG.

²⁶ Die Wirkungsweise des IMSI-Catchers wird im Bericht für das Jahr 2022 erklärt (Bundestagsdrucksache 20/14200, S. 15).

²⁷ 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, vgl. – für Auskunftsverlangen – § 8b Absatz 1 Satz 2, § 3 Absatz 1 Satz 3 BNDG, § 4a MADG sowie – für IMSI-Catcher – § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG, § 5 Halbsatz 2 MADG.

²⁸ Welche Schutzgüter das sind, kann sich von Dienst zu Dienst unterscheiden, vgl. insoweit § 8a Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG, § 3 Absatz 1 Satz 2 BNDG, § 4a MADG.

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

Abbildung 2: **TBG-Maßnahmen nach dem BVerfSchG²⁹**

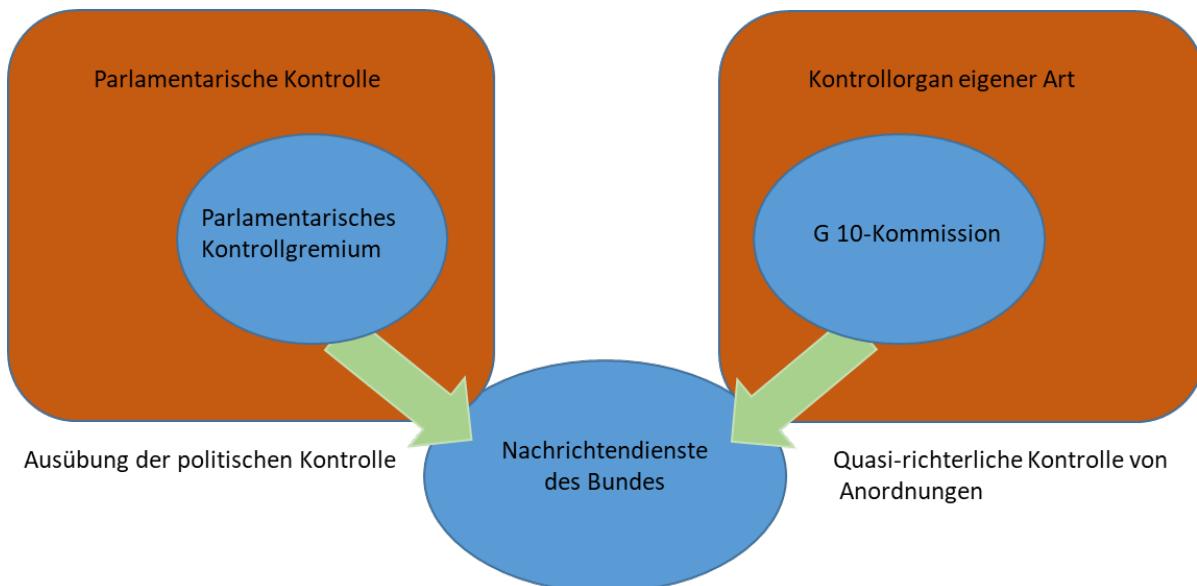


1.5 Kontrolle von G 10- und TBG-Maßnahmen

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, 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,

²⁹ Zitiert werden jeweils die Grundnormen aus dem BVerfSchG, die unmittelbar für das BfV und kraft Verweisung für MAD und BND gelten.

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.³⁰ 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.³¹

1.5.2 Kontrolle durch die G 10-Kommission

Die G 10-Kommission ist „ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt“.³² 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. Auskunftsersuchen (§ 8b Absatz 2 BVerfSchG) oder den Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG).³³ Ihre Kontrollfunktion erstreckt sich dabei auf die angeordneten, aber – von Eiffällen 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.

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 quasirichterliche Aufgabe wahr, sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen.³⁴ Ihre Prüfung tritt faktisch, in vielen Fällen auch rechtlich³⁵ bis zur etwaigen Mitteilung an Betroffene der Maßnahmen an die Stelle des Rechtsweges.³⁶

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, Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren – insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme im Zusammenhang mit Beschränkungsmaßnahmen – sowie jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.³⁷

Die G 10-Kommission muss auch einer vorläufigen oder endgültigen Nichtmitteilung der Maßnahme an die Betroffenen zustimmen.³⁸ Damit ist die von der G 10-Kommission „ausgeübte Kontrolltätigkeit eine Kontrolle, welche die Rechtmäßigkeit heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen prozedural absichert“.³⁹

Im Rahmen ihrer monatlichen Sitzungen erörtert die G 10-Kommission alle im Berichtszeitraum 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

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 53.

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

³² BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 41.

³³ § 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 für den MAD gemäß §§ 4a und 5 MADG.

³⁴ Vgl. § 15 Absatz 1 G 10.

³⁵ Vgl. § 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).

³⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 41.

³⁷ Vgl. § 15 Absatz 5 Satz 2, 3 G 10.

³⁸ Vgl. § 12 Absatz 1, 2 G 10, § 8b Absatz 7 BVerfSchG, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvE 5/15 –, Rn. 57.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

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

Mit Beschluss vom 28. September 2022⁴⁰ erklärte das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften über die Übermittlung von personenbezogenen Daten nach den §§ 20, 21 BVerfSchG für teilweise mit dem Grundgesetz unvereinbar, da sie in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normenklarheit und die Verhältnismäßigkeit entsprächen. Daraufhin beschloss der Deutsche Bundestag am 16. November 2023⁴¹ umfassende Änderungen der Übermittlungsvorschriften des BVerfSchG, des MADG, des BNDG und des G 10.⁴² Vor dem Hintergrund eines mutmaßlichen Verratsfalls im Jahr 2022 bei einem Nachrichtendienst des Bundes wurden außerdem die Eigensicherungsbefugnisse zum Schutz der Beschäftigten, Einrichtungen, Gegenstände, Quellen und amtlichen Informationen des BfV, des MAD und des BND verstärkt.⁴³ Die Änderungen traten mit Wirkung zum 30. Dezember 2023, zum 1. Januar 2024 und zum 1. Januar 2025 in Kraft.

Durch das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25. Oktober 2024⁴⁴ wurden ferner mit Wirkung zum 31. Oktober 2024 die Voraussetzungen für Auskunftsersuchen zu Finanzdaten gemäß § 8a Absatz 1 Nummer 2 BVerfSchG gesenkt, indem das Erfordernis von Bestrebungen mit Gewaltbezug entfiel.

Die vorgenannten Änderungen konnten sich noch nicht auf den vorliegenden Berichtszeitraum (2023) auswirken. Den im Bericht angegebenen Zahlenangaben zu übermittelten personenbezogenen Daten (siehe dazu Abschnitt 2.4) und Auskunftsverlangen (siehe Abschnitt 3.1) liegt die im Berichtszeitraum geltende Rechtslage zugrunde.

Ebenfalls erst auf künftige Berichtszeiträume wird sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Oktober 2024 zur strategischen Beschränkung in Bezug auf Cybergefahren auswirken. Die Ermächtigungsnorm in § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 8 G 10 entspricht dem Gericht zufolge teilweise nicht den aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es fehle eine hinreichende Regelung zur Aussonderung von Daten aus rein inländischen Telekommunikationsverkehren, der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung für ausländische Personen im Ausland in § 5 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit Satz 2 Nummer 2 G 10 sei unzureichend und die Aufbewahrungsfrist für die Dokumentation der durchgeführten strategischen Inland-Ausland-Fernmeldeaufklärung in § 5 Absatz 2 Satz 6 G 10 sei zu kurz. Schließlich sei auch die Ausgestaltung der unabhängigen objektivrechtlichen Kontrolle in § 15 G 10 unzureichend. Denn die Mitglieder der G 10-Kommission seien nicht hauptamtlich tätig. Ferner sei nicht gesetzlich sichergestellt, dass eine richterliche Perspektive in der Kommission vertreten sei und dass Beschränkungsanordnungen des BMI auch insoweit begründet würden, als es im Verwaltungsverfahren zu einer Änderung ihres Inhalts komme. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2026 Zeit gegeben, diese Mängel abzustellen, indem es bis dahin die vorübergehende Fortgeltung der betroffenen Regelung angeordnet hat.⁴⁵

⁴⁰ 1 BvR 2354/13.

⁴¹ Gesetz zum ersten Teil der Reform des Nachrichtendienstrechts vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413; Berichtigung BGBl. 2024 I Nr. 187) und Gesetz zur Änderung des BND-Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 410).

⁴² Dazu wurden folgende Regelungen geändert oder neu eingefügt: §§ 6, 18 bis 25d, 26a BVerfSchG; §§ 10 bis 12 MADG; §§ 9a bis 9h, 10a, 11 bis 11g BNDG.

⁴³ Dazu wurden die folgenden Regelungen neu eingefügt: §§ 26b, 26c BVerfSchG, § 15 MADG, §§ 65a bis 65l BNDG.

⁴⁴ BGBl. 2024 I Nr. 332.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 2024 - 1 BvR 1743/16 u. a –, Rn. 192 ff.

2 G 10-Maßnahmen im Jahr 2023

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 2023 dargestellt.

2.1 Individualmaßnahmen nach § 3 G 10

Beschränkungen im Einzelfall sind auf die Überwachung der Kommunikation bestimmter Personen gerichtet, weshalb sie auch als Individualmaßnahmen bezeichnet werden. Sie 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.

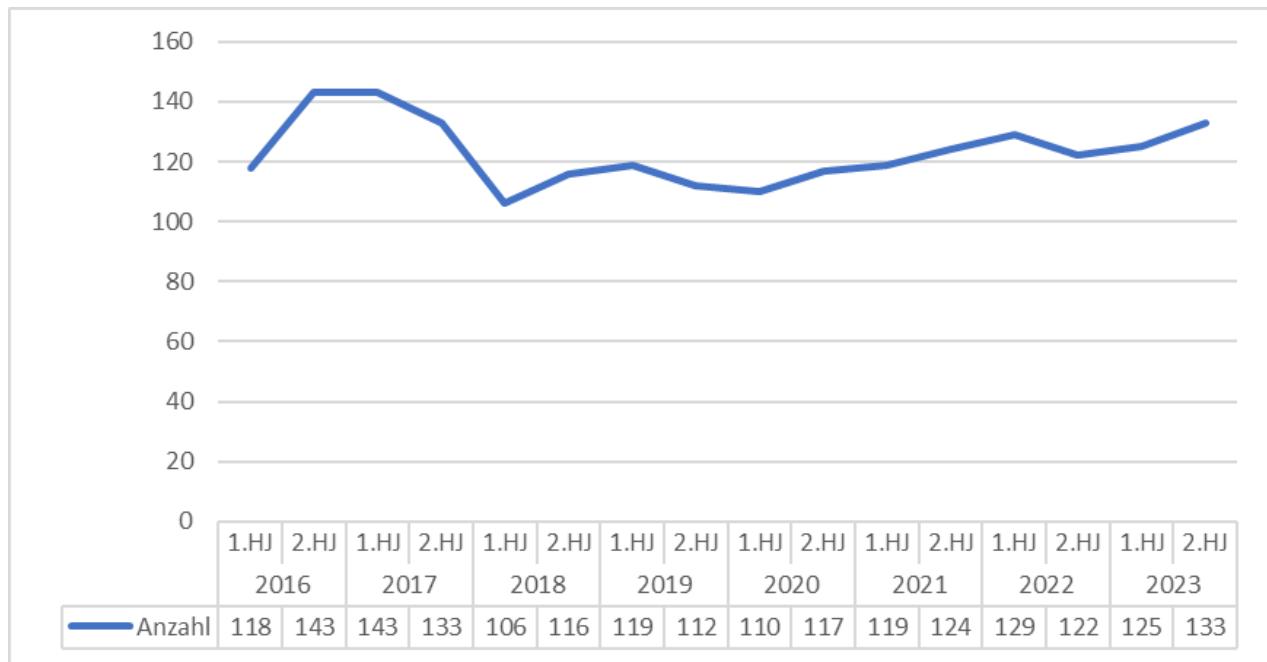
2.1.1 Anzahl der Maßnahmen

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 2023 durchgeführte Individualmaßnahme kann also bereits im Jahr 2022 angeordnet sowie einmal oder mehrfach verlängert worden sein.

Im Jahr 2023 wurden mit Genehmigung der G 10-Kommission durch BfV, BND und MAD im ersten Halbjahr 125 und im zweiten Halbjahr 133 Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 durchgeführt. Im Vergleich dazu belief sich die Zahl der Beschränkungsmaßnahmen im Vorjahreszeitraum 2022 auf 129 Einzelmaßnahmen im ersten und 122 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr.

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahlen seit dem Berichtszeitraum 2016 ist der Abbildung 4 zu entnehmen.

Abbildung 4: Individualmaßnahmen nach § 3 G 10 (2016 bis 2023)



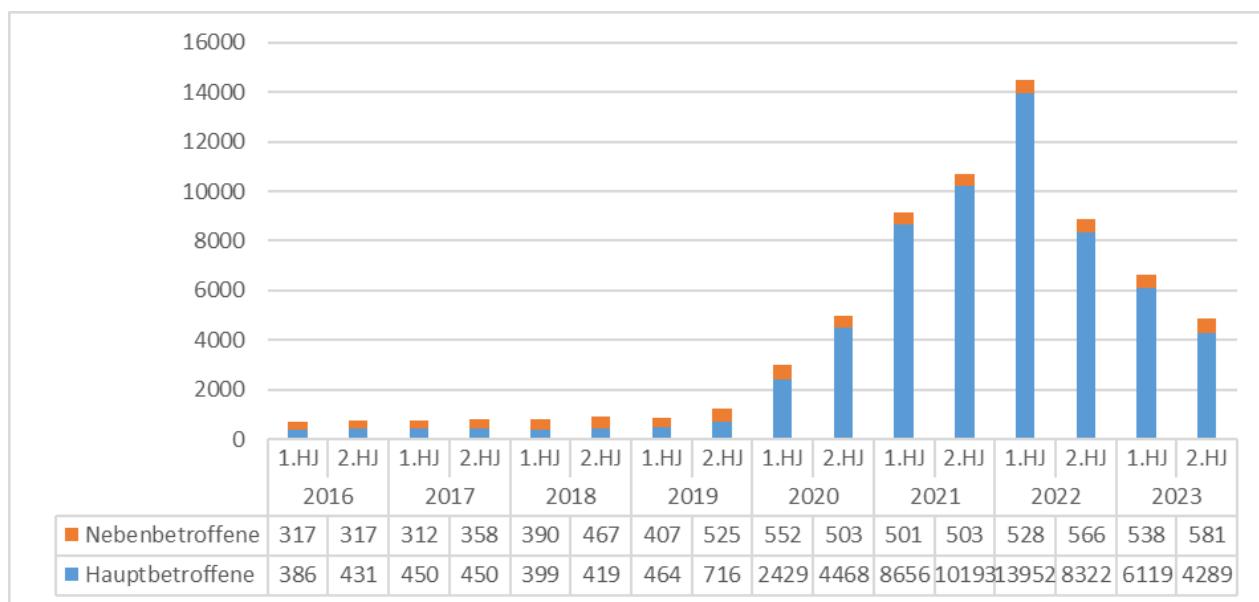
2.1.2 Anzahl der Betroffenen

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 2016 ist der Abbildung 5 zu entnehmen.

Abbildung 5: Anzahl der Betroffenen von Individualmaßnahmen (2016 bis 2023)



Die Anzahl der Hauptbetroffenen von Individualmaßnahmen nach § 3 G 10 betrug 6.119 im ersten und 4.289 im zweiten Halbjahr 2023. Die Anzahl der Nebenbetroffenen betrug 538 im ersten und 581 im zweiten Halbjahr 2023. Nach einem starken Anstieg der Zahl der Hauptbetroffenen in den Vorjahren ist die Zahl seit dem 2. Halbjahr 2022 deutlich gesunken. Der starke Anstieg in den Vorjahren war im Wesentlichen auf eine seit dem Jahr 2018 laufende Beschränkungsmaßnahme des BND im Bereich des islamistischen Terrorismus zurückzuführen.

Parallel zur Anzahl der Hauptbetroffenen sank auch die Anzahl der durch die Beschränkungsmaßnahmen umfassten Telekommunikationskennungen (Rufnummern, E-Mail-Adressen). Diese betragen im ersten Halbjahr des Berichtszeitraums 9.018 und im zweiten 7.348 – ein Rückgang um insgesamt 11.434 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum 2022.

2.1.3 Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung grundsätzlich mitzuteilen. Diesem wird es dadurch – faktisch und rechtlich (vgl. § 13 G 10) – ermöglicht, die ihm 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.

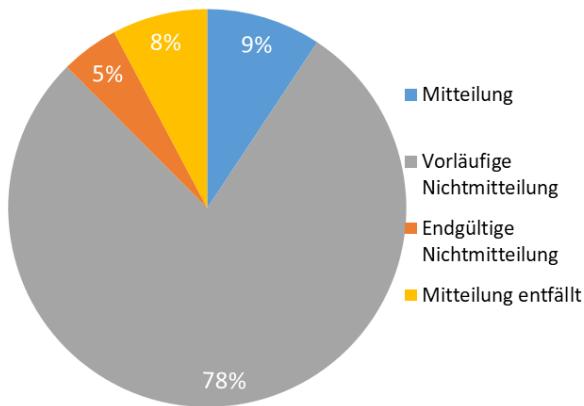
2.1.3.1 Anzahl und Art der Mitteilungsentscheidungen

Im Berichtszeitraum 2023 wurde bei 1.213 aus der G 10-Überwachung ausgeschiedenen Personen beziehungsweise Institutionen (780 Haupt- und 433 Nebenbetroffene) geprüft, ob eine Mitteilung erfolgen kann. Diese Personen beziehungsweise Institutionen waren Gegenstand von 198 Überwachungsverfahren.

Daneben erfasste der BND in sechs Fällen Daten ohne eine Anordnung und stellte eine G 10-Betroffenheit erst später fest. Die G 10-Kommission wurde entsprechend unterrichtet und stimmte in fünf Fällen mit fünf Betroffenen zu, diesen vorläufig keine Mitteilung zukommen zu lassen. In einem Fall mit einem Betroffenen stimmte die Kommission zu, dass die Mitteilung aufgrund faktischer Unmöglichkeit entfällt.

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

Abbildung 6: **Mitteilungsentscheidungen 2023**



Bei 59 Hauptbetroffenen und 54 Nebenbetroffenen, d. h. bei neun Prozent der Betroffenen, wurde entschieden, ihnen die Beschränkungsmaßnahme mitzuteilen

Bei acht Prozent der Betroffenen, nämlich bei 47 Hauptbetroffenen und 47 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 78 Prozent ergab die Prüfung, dass die in § 12 Absatz 1 G 10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung an die 635 Hauptbetroffenen und 314 Nebenbetroffenen noch nicht gegeben waren.

In diesen Fällen wurde die Mitteilung daher zurückgestellt.

Bei 39 Hauptbetroffenen und 18 Nebenbetroffenen, d. h. bei fünf 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 2023 gingen bei der G 10-Kommission keine Beschwerden im Sinne des § 15 Absatz 5 Satz 1 G 10 ein.

Zu Beginn des Berichtszeitraums waren zu durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes vier Klageverfahren bei den Verwaltungsgerichten anhängig. Zwei Verfahren blieben nach wie vor offen. Ein drittes Verfahren wurde im zweiten Halbjahr teilweise eingestellt; im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Außerdem war bei den ordentlichen Gerichten ein Amtshaftungsverfahren in Bezug auf Maßnahmen eines Nachrichtendienstes des Bundes anhängig.

2.2 Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10

Bei strategischen Beschränkungen wird – anders als bei Individualmaßnahmen nach § 3 G 10 – nicht der Brief-, Post- oder Fernmeldeverkehr einer bestimmten Person gezielt überwacht. Vielmehr 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.⁴⁶

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 geeignet sind.⁴⁷ Die einzelnen Gefahrenbereiche ergeben sich aus dem Katalog des § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 bis 8 G 10.

Es dürfen keine Suchbegriffe verwendet werden, die Identifizierungsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen, oder den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen.⁴⁸ Dies gilt nicht für Telekommunikationsanschlüsse im Ausland, sofern ausgeschlossen werden kann, dass Anschlüsse, deren Inhaber oder regelmäßige Nutzer deutsche Staatsangehörige sind, gezielt erfasst werden.⁴⁹

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 2023 ordnete das BMI mit Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G 10-Kommission Maßnahmen mit insgesamt 1.296 Suchbegriffen in den Bereichen internationaler Terrorismus, Proliferation und Schleusungskriminalität (Gefahrenbereiche gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3 und 7 G 10) an. Im zweiten Halbjahr wurden Maßnahmen mit 328 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 105 und im zweiten Halbjahr 185 Telekommunikationsverkehre, die sowohl Spracherfassungen als auch E-Mails umfassten.

Auf dieser Grundlage stufte der BND im Berichtszeitraum 2023 insgesamt 18 Erfassungen als nachrichtendienstlich relevant im Sinne von § 6 G 10 ein (sogenannte G 10-Meldungen).

⁴⁶ § 10 Absatz 4 Satz 4 G 10.

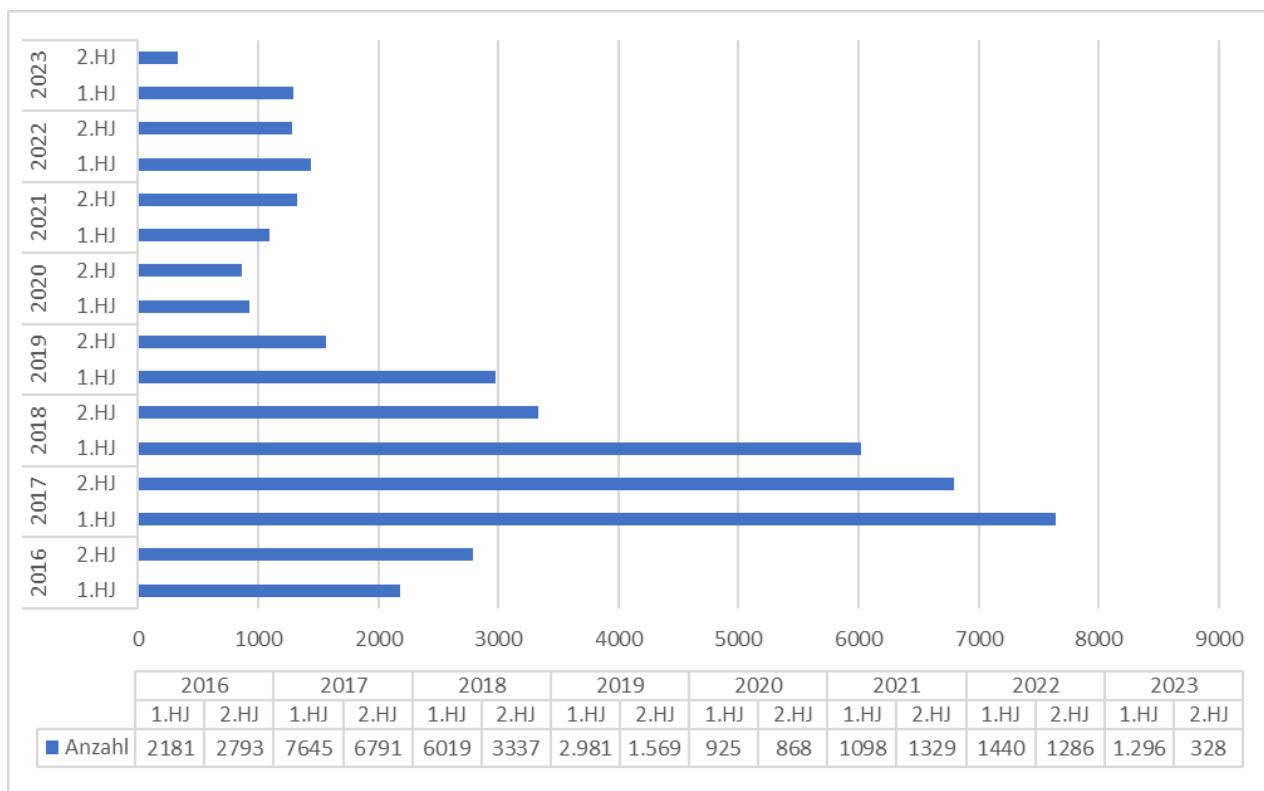
⁴⁷ § 5 Absatz 2 Satz 1 G 10.

⁴⁸ § 5 Absatz 2 Satz 2 G 10.

⁴⁹ § 5 Absatz 2 Satz 3 G 10.

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der Suchbegriffe mit Bezug zu den Gefahrenbereichen seit dem Berichtszeitraum 2016 ergibt sich aus der Abbildung 7. Dabei ist zu beachten, dass eine Maßnahme in dem Gefahrenbereich Cyberkriminalität⁵⁰ im März 2019 eingestellt wurde.

Abbildung 7: **Suchbegriffe bei Maßnahmen nach § 5 G 10 (2016 bis 2023)**



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 16 Mitteilungsangelegenheiten mit insgesamt 16 Betroffenen zur Entscheidung vorgelegt. In einem Fall mit einem Betroffenen nahm die G 10-Kommission die Mitteilung zur Kenntnis. Die G 10-Kommission stimmte in 14 Fällen zu, den 14 Betroffenen vorläufig keine Mitteilung zukommen zu lassen. In einem Fall mit einem 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.

Über zwei im Berichtszeitraum offene Verfassungsbeschwerden gegen die Eingriffsermächtigungen aus § 5 G 10 und weitere Vorschriften des G 10 aus dem Jahr 2016 hat das Bundesverfassungsgericht 2024 entschieden (siehe Abschnitt 1.6).

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.

⁵⁰ § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 8 G 10.

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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³

Der BND führte im Berichtszeitraum 28 Beschränkungsmaßnahmen zu elf Vorgängen nach § 8 G 10 durch. In den elf Verschleppungsfällen deutscher Staatsangehöriger im Ausland wurden im ersten Halbjahr zwölf und im zweiten Halbjahr 59 Suchbegriffe angeordnet. Auf der Grundlage dieser Suchbegriffe wurden sieben 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.

2.4 Übermittlungen personenbezogener Daten des BND aus strategischen Beschränkungen

Ausdrücklich in die Berichtspflicht einbezogen sind Übermittlungen von personenbezogenen Daten gemäß § 7a G 10.⁵⁴ 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 10.⁵⁵

Im Berichtszeitraum fand eine Übermittlung von G 10-Meldungen an inländische Behörden oder ausländische öffentliche Stellen statt.

⁵¹ § 8 Absatz 2 Satz 2 G 10.

⁵² Vgl. § 10 Absatz 4 Satz 4 G 10.

⁵³ Vgl. § 8 Absatz 3 Satz 4 G 10.

⁵⁴ Vgl. § 7a Absatz 6, § 8 Absatz 7, § 14 Absatz 1 Satz 3 G 10.

⁵⁵ Vgl. § 8 Absatz 7 G 10.

3 TBG-Maßnahmen im Jahr 2023

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 2023 dargestellt.⁵⁶ Das umfasst einerseits besondere Auskunftsersuchen bei Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikations- und Teldienstunternehmen sowie beim Bundeszentralamt für Steuern⁵⁷ und andererseits sogenannte IMSI-Catcher-Einsätze⁵⁸ (siehe dazu Abschnitt 1.4).

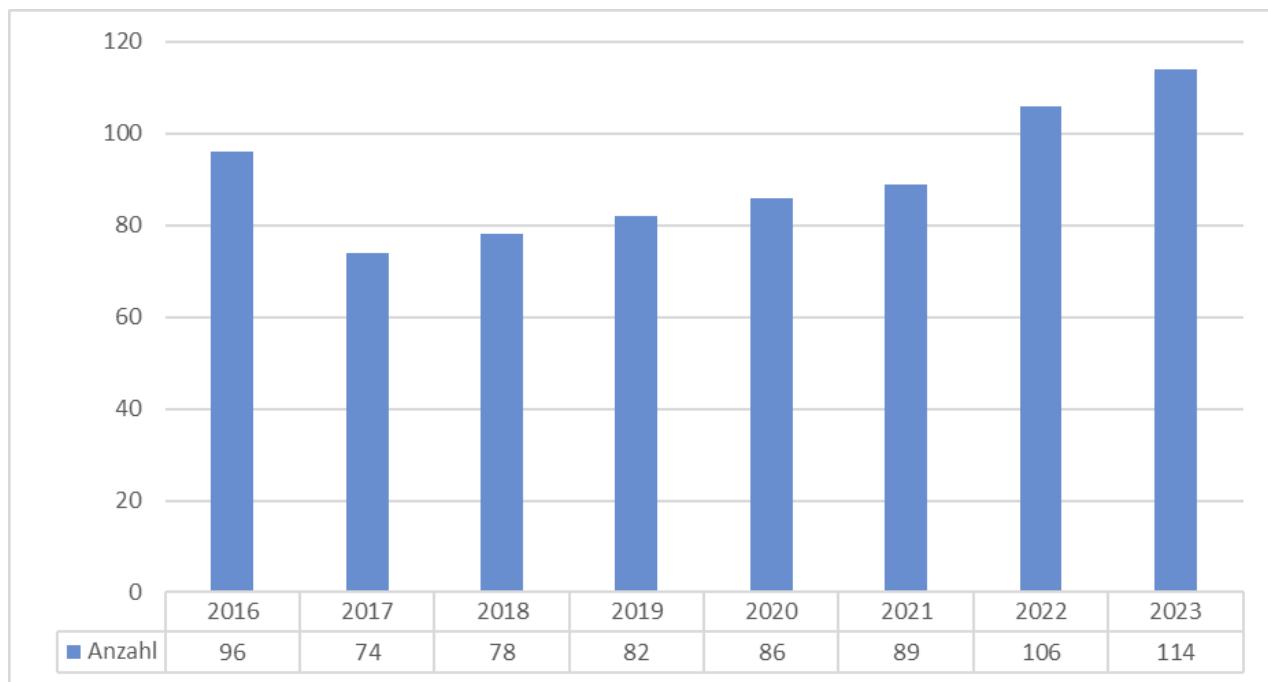
Insgesamt führten die Nachrichtendienste des Bundes im Berichtszeitraum 151 berichtsrelevante Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz durch. Im Vergleich zum Jahr 2022 (insgesamt 136 Maßnahmen) hat sich die Anzahl der Maßnahmen mithin um 15 erhöht.

3.1 Auskunftsverlangen

Im Jahr 2023 führten BfV, BND und MAD insgesamt 114 Auskunftsverlangen durch. Davon betroffen waren im ersten Halbjahr 211 Personen (102 Hauptbetroffene, 109 Nebenbetroffene) und im zweiten Halbjahr 354 Personen (135 Hauptbetroffene, 219 Nebenbetroffene).

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der Auskunftsverlangen seit dem Berichtszeitraum 2016 ergibt sich aus der Abbildung 8.

Abbildung 8: Auskunftsverlangen nach § 8a Absatz 1 und 2 BVerfSchG⁵⁹ (2016 bis 2023)



⁵⁶ Vgl. § 8b Absatz 3 Satz 2, § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG, § 3 Absatz 1 Satz 3, § 5 Satz 2 BNDG, §§ 4a, 5 MADG.

⁵⁷ Vgl. § 8a BVerfSchG.

⁵⁸ Vgl. § 9 Absatz 4 BVerfSchG.

⁵⁹ Für BND und MAD in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 BNDG bzw. § 4a MADG.

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).⁶⁰

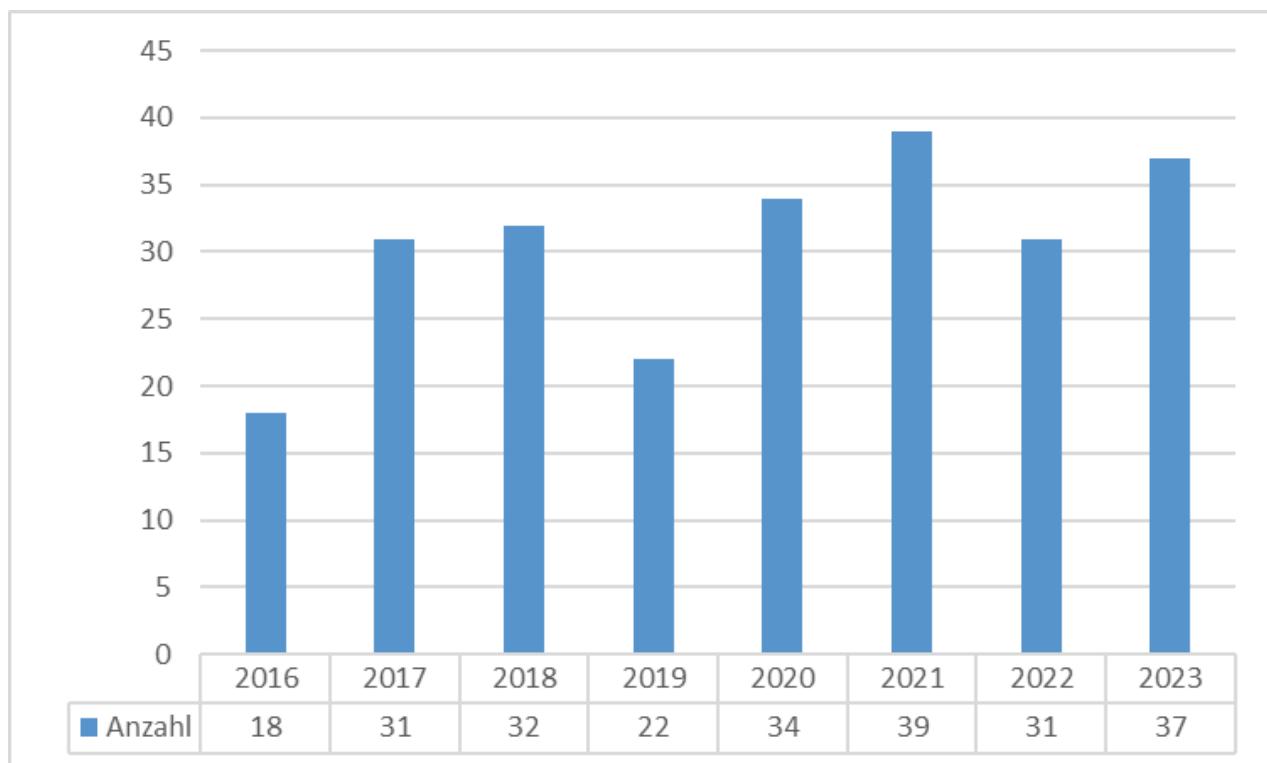
Die Maßnahme ist nach § 9 Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG nur zulässig, wenn ohne Einsatz technischer Mittel die Ermittlung des Standortes oder die Ermittlung der Geräte- oder Kartennummer aussichtslos oder wesentlich erschwert ist. Sie darf sich gemäß § 9 Absatz 4 Satz 3 BVerfSchG nur gegen die in § 8a Absatz 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 (vgl. § 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 2023 führten die Nachrichtendienste des Bundes insgesamt 37 IMSI-Catcher-Einsätze durch. Von den Einsätzen waren im ersten Halbjahr 45 Personen und im zweiten Halbjahr 91 Personen betroffen.

Eine grafische Darstellung der Gesamtzahl der IMSI-Catcher Anträge seit dem Berichtszeitraum 2016 ergibt sich aus der Abbildung 9.

Abbildung 9: **IMSI-Catcher Anträge nach § 9 Absatz 4 BVerfSchG⁶¹ (2016 bis 2023)**



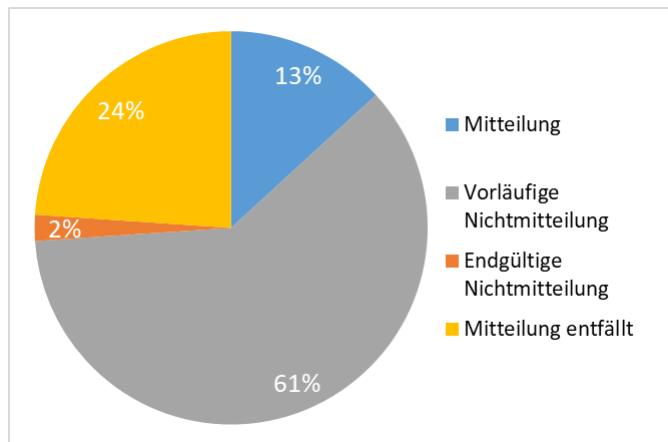
⁶⁰ Vgl. § 9 Absatz 4 Satz 1 BVerfSchG, § 5 Satz 2 BNDG und § 5 MADG.

⁶¹ Für BND und MAD in Verbindung mit § 5 Satz 2 BNDG bzw. § 5 MADG.

3.3 Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren

Besondere Auskunftsverlangen und der Einsatz eines ISMI-Catchers sind dem Betroffenen – wie bei G 10-Maßnahmen – nach ihrer Einstellung mitzuteilen.⁶² Im Jahr 2023 wurden Mitteilungsentscheidungen zu 606 Personen (353 Hauptbetroffene, 253 Nebenbetroffene) getroffen. Die prozentuale Aufteilung der Mitteilungsentscheidungen ist der Abbildung 10 zu entnehmen.

Abbildung 10: Mitteilungsentscheidungen 2023



13 Prozent der Betroffenen, nämlich 62 Hauptbetroffenen und 18 Nebenbetroffene, wurde mitgeteilt, dass sie von einem Auskunftsverlangen im Sinne des § 8a BVerfSchG oder einem IMSI-Catcher-Einsatz betroffen waren.

Bei 272 Hauptbetroffenen und 96 Nebenbetroffenen, d. h. bei 61 Prozent der Betroffenen, wurde von einer Mitteilung vorerst oder weiterhin abgesehen.

Bei zwei Prozent der Betroffenen, nämlich zwölf Hauptbetroffenen und einem Nebenbetroffenen, wurde von einer Mitteilung endgültig abgesehen.

Bei sieben Hauptbetroffenen und 138 Nebenbetroffenen, d. h. bei 21 Prozent der Betroffenen, konnte aus faktischen Gründen, etwa weil die betroffene Person verstorben war, der Anschlussinhaber eine Fiktivpersonalie war oder die betroffene Person nicht vollständig identifiziert werden konnte, keine Mitteilung erfolgen.

Im Berichtszeitraum gab es eine Klage gegen durchgeführte TBG-Maßnahmen des MAD.

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. 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 2023 haben alle 16 Bundesländer Berichte über Auskunftsverlangen beim Parlamentarischen Kontrollgremium des Bundes eingereicht. Die Länder Baden-Württemberg (5), Bayern (1), Brandenburg (12), Hamburg (3), Hessen (1), Nordrhein-Westfalen (17), Rheinland-Pfalz (6), Sachsen (7) und Thüringen (1) haben für das Jahr 2023 insgesamt 53 Auskunftsverlangen gemeldet. Daneben berichteten Bayern (2) und Hamburg (2) über insgesamt vier IMSI-Catcher-Einsätze.

⁶² Vgl. § 8b Absatz 7 Satz 1 und § 9 Absatz 4 Satz 7 BVerfSchG in Verbindung mit § 12 Absatz 1 G 10.

Die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, 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, 1. Dezember 2025

Marc Heinrichmann
Vorsitzender

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.