

Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Aus- landsaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

(Hintergrundinformation)

(15. März 2021)

In seinem Urteil zu Zulässigkeit und Grenzen der strategischen Ausland-Ausland-Aufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BND) vom 19. Mai 2020¹ hat das *Bundesverfassungsgericht* wichtige grundsätzliche Klarstellungen zur verfassungsrechtlichen Grundlage sowie zu Umfang und Grenzen der Aufgabenstellungen des Bundesnachrichtendienstes getroffen.

Angesichts einer Diskussion, die in der Regel nur auf Einhegung und Kontrolle, nicht jedoch auf rechtliche Grundlagen, Legitimation und Bedeutung des Auftrags abhebt, möchte der Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V. (GKND) in der nachstehenden Hintergrundinformation eine zusammenfassende Kompilation der diesbezüglichen Kernaussagen des Urteils vornehmen und so den Blick auf **zentrale normative Grundlagen richten, die konstitutiv für ein sachgerechtes Verständnis des Dienstes, seiner verfassungsrechtlichen Legitimation und seiner Aufgaben sind.**

Hierdurch werden die grundlegenden Ausführungen im **Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste**, auf die das BVerfG ebenfalls in weitem Umfang zurückgegriffen hat, noch einmal weiter ergänzt, vertieft und in letztinstanzlich gesprochenem Recht nunmehr in einen normativen Kontext gesetzt².

¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020; - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 1-332, http://www.bverfg.de/e/rs20200519_1bvr283517.html

² Dietrich, Jan-Hendrik, Sven Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Bloomberg 2017, s. hier insbesondere Jan Hecker, Allgemeine Verfassungsfragen der Nachrichtendienste, S. 221-247 (226-229) m.w.N., und Jan Hendrik Dietrich, Das Recht der Nachrichtendienste, S. 249-293 (271-280) m.w.N.

1. Gesetzliche Grundlage des BND (Rn. 123-126)

Der Bundesnachrichtendienst existiert und arbeitet auf einer gesetzlichen Grundlage (BNDG), die ihrerseits verfassungsrechtlich unstrittig auf der **Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die auswärtigen Angelegenheiten gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG** beruht.

2. Kompetenzzuweisungen an den BND (Rn. 127-128)

Die primäre Aufgabe der Auslandsaufklärung ist es, die Bundesregierung mit **Entscheidungsgrundlagen zur Sicherung ihrer außen- oder verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit** zu versorgen.

Hinzu tritt die **Früherkennung von aus dem Ausland drohenden Gefahren**, wenn diese eine hinreichend internationale Dimension aufweisen, wie etwa Gefahren durch staatenübergreifend machtvoll agierende Netzwerke der organisierten Kriminalität, durch von außen gesteuerte Cyberangriffe auf wichtige Infrastruktur oder durch Terrorakte, die sich als Ausdruck international verflochtener Konfliktlagen darstellen.

3. Umfang und Grenzen zulässiger Geheimhaltung (Rn. 138-140)

Die Aufklärung im Ausland ist auf **strenge Abschirmung** verwiesen, um Informationen erlangen zu können, ohne die eigenen Ressourcen und Quellen zu gefährden.

Geheim gehalten werden müssen dabei nicht nur die **einzelnen Maßnahmen und Erkenntnisse** des hiermit betrauten Bundesnachrichtendienstes, sondern auch **Informationen, inwieweit dem Dienst die Aufklärung zu welchen Fragen möglich oder unmöglich ist und welchen Grad der Detailliertheit** er hierbei erreicht.

Aus der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Auslandsaufklärung lässt sich jedoch nicht ableiten, dass über den Bundesnachrichtendienst überhaupt möglichst wenig bekannt werden dürfte.

Für die Handlungsgrundlagen und Grenzen der nachrichtendienstlichen Befugnisse kann es im demokratischen Rechtsstaat eine prinzipielle Geheimhaltung nicht geben.

Das Erfordernis einer normenklaren und hinreichend bestimmten Fassung der gesetzlichen Befugnisse stellt dabei die Möglichkeit, sie in der Sache geheim handzuhaben, nicht in Frage.

4. Natur, Zielsetzung und operative Rahmenbedingungen zulässiger Auslandsaufklärung (Rn. 144, 149, 158, 159)

Die Auslandsaufklärung betrifft Vorgänge in anderen Ländern, in denen der deutsche Staat nicht über Hoheitsbefugnisse verfügt. Sie soll damit dazu beitragen, **frühzeitig Gefahren zu erkennen, die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik zu wahren und die**

Bundesregierung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen mit Informationen zu versorgen. Hierin liegt ein legitimes Ziel.

Die Aufgabe der Auslandsaufklärung liegt primär darin, zunächst eine Informationsbasis zu schaffen, Informationen zu bewerten, auf ihre Relevanz zu prüfen und sie dann aufbereitet der Bundesregierung sowie gegebenenfalls weiteren Adressaten zur Verfügung zu stellen.

Sie zielt damit auf die Erhellung und das Verständnis von Umständen ab, hinsichtlich derer es an einer unmittelbaren alltäglichen Wahrnehmung seitens deutscher Stellen und der innerstaatlichen Öffentlichkeit fehlt. Es geht um Erkenntnisse zu Entwicklungen in Kontexten, die sich allein mit Informationen aus dem Inland nur schwer deuten lassen und zum Teil Länder mit informationell wenig offenen Strukturen betreffen.

Sie betrifft Vorgänge in anderen Ländern, in denen der deutsche Staat allenfalls punktuell mit eigenen Erkenntnisquellen präsent ist und sein kann, und in denen er nicht über Hoheitsbefugnisse verfügt, die ihm einen unmittelbaren Zugriff auf Informationen ermöglichen.

Dabei muss sie insbesondere auch an Informationen gelangen können, die ihr – möglicherweise in nachteiliger Absicht – gezielt vorenthalten und in der Hoheitssphäre des Drittstaats geheim gehalten werden.

Diese Maßnahmen können zudem nach dem Recht des Zielstaats nicht selten illegal, jedenfalls oft unerwünscht sein. Dabei ist der Dienst zugleich mit den Abwehrtätigkeiten der Zielländer konfrontiert, die die Aufklärung ihrerseits mit polizeilichen und nachrichtendienstlichen Mitteln behindern und zu hintertreiben suchen. Die Arbeit ist damit besonders gefährdet und prekär und auf außergewöhnliche Mittel verwiesen.

5. Übertreffendes öffentliches Interesse an wirksamer Auslandsaufklärung (Rn. 161-163)

Die Auslandsaufklärung des Bundesnachrichtendienstes zielt auf **Informationen, die Bedeutung für die Stellung und Handlungsfähigkeit Deutschlands in der Staatengemeinschaft entfalten** und damit gerade in diesem Sinne von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind.

Die Versorgung der Bundesregierung mit Informationen für ihre außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen hilft ihr, sich im machtpolitischen Kräftefeld der internationalen Beziehungen zu behaupten, und kann folgenreiche Fehlentscheidungen verhindern.

Mittelbar geht es hierbei um die **Bewahrung demokratischer Selbstbestimmung und den Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung** – und damit um Verfassungsgüter von hohem Rang. In Frage steht mithin ein gesamtstaatliches Interesse, das über das Interesse an der Gewährleistung der inneren Sicherheit als solcher deutlich hinausgeht.

Im Zuge der Entwicklung der Informationstechnik und der internationalen Kommunikation, ebenso wie damit der engeren grenzüberschreitenden Verflechtung der Lebensbedingungen im Allgemeinen, haben die Bedrohungen vom Ausland aus erheblich zugenommen. **Die Früherkennung von Gefahrenlagen, die aus dem Ausland drohen, gewinnt damit für die Sicherheit besondere Bedeutung.**

Organisierte Kriminalität und Geldwäsche wie auch Menschenhandel, elektronische Angriffe auf informationstechnische Systeme, internationaler Terrorismus oder der Handel mit Kriegswaffen zielen zum Teil auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und können zur **Bedrohung für die verfassungsmäßige Ordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder der Länder sowie für Leib, Leben und Freiheit** werden.

Dies wiederum sind Rechtsgüter von überragendem verfassungsrechtlichen Gewicht, für deren Schutz der Gesetzgeber eine wirksame und zugleich rechtsstaatlich eingetragene Auslandsaufklärung als unverzichtbar ansehen kann.

6. Notwendigkeit, Zulässigkeit und sachlich erforderliche Voraussetzungen internationaler Kooperation (Rn. 160)

Aufklärung steht nicht allein im Gegeneinander der verschiedenen Nachrichtendienste, sondern auch **im Miteinander zur Aufklärung von die Bundesrepublik Deutschland und andere Länder gleichermaßen betreffenden Fragenkreisen.**

Insbesondere die Aufklärung politisch oder militärisch relevanter Geschehensabläufe, aber auch die Frühaufklärung von Gefahren der internationalen Kriminalität, zu der auch der internationale Terrorismus gehört, sind für ihre Wirksamkeit heute auf eine Kooperation der Dienste untereinander angewiesen.

Kooperationsfähig ist der Bundesnachrichtendienst aber nur, wenn er auch seinerseits Befugnisse hat, mit deren Hilfe er auch durch eigene Erkenntnisse als Partner beizutragen vermag.

Eine sachgerechte Diskussion nachrichtendienstlicher Belange wird **diesen höchstrichterlichen Kernaussagen** als Ausgangspunkt und normativer Leitlinie Rechnung zu tragen haben.



Dr. Hans-Dieter Herrmann
Vorsitzender