



# Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
die Taskforce „Reformbedarf Nachrichtendienste“

## zur Reform der Nachrichtendienste

Stellungnahme Nr.: 47/2015

Berlin, im September 2015

### Mitglieder der Taskforce „Reformbedarf Nachrichtendienste“

- Rechtsanwalt und Notar Ulrich Schellenberg,  
Präsident des Deutschen Anwaltvereins  
(Vorsitzender Taskforce), Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer,  
Mitglied des Präsidiums des Deutschen Anwaltvereins, Kiel
- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl  
(Vorsitzende Ausschuss Gefahrenabwehrrecht), Potsdam  
(Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert  
(Vorsitzender Ausschuss Verwaltungsrecht), Potsdam  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Prof. Niko Härting  
(Ausschuss IT-Recht u. Ausschuss Berufsrecht), Berlin  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Andrea Groß-Bölting  
(Ausschuss Gefahrenabwehrrecht), Wuppertal
- Rechtsanwalt Dr. Rainard Menke  
(Ausschuss Verfassungsrecht), Stuttgart
- Rechtsanwalt Lutz Diwell, Berlin

### Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwalt Thomas Marx

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 726152-0  
Fax: +49 (0)30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)  
[www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

## **Verteiler**

---

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium des Inneren

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag  
Ausschuss Digitale Agenda im Deutschen Bundestag  
Innenausschuss im Deutschen Bundestag

Bundesgerichtshof  
Bundesanwaltschaft

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Die Datenschutzbeauftragten der Bundesländer

Bundesamt für Verfassungsschutz  
Landesämter für Verfassungsschutz  
Bundesnachrichtendienst  
Amt für den Militärischen Abschirmdienst  
Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e. V.  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Hanns-Seidel-Stiftung  
Heinrich-Böll-Stiftung  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
Rosa-Luxemburg-Stiftung

Arbeitsgruppen Recht der Bundestagsfraktionen  
Arbeitsgruppen Inneres der Bundestagsfraktionen  
Justizministerien und Justizsenatoren der Länder  
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Inneren  
Innenausschüsse der Landtage

Europäische Kommission - Vertretung in Deutschland  
Bundesrechtsanwaltskammer  
Bundesnotarkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Richterbund  
Deutscher Notarverein e.V.  
Deutscher Steuerberaterverband  
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)  
GRUR  
BITKOM  
DGRI  
Gewerkschaft der Polizei (Bundesvorstand)  
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB

Ver.di, Recht und Politik  
Bund Deutscher Kriminalbeamter

DAV-Vorstand und Geschäftsführung  
Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse  
Vorsitzende der DAV-Landesverbände  
Vorsitzende des FORUMs Junge Anwaltschaft  
Gefahrenabwehrrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins  
Informationsrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins

Frankfurter Allgemeine Zeitung  
Süddeutsche Zeitung GmbH  
Berliner Verlag GmbH  
Redaktion NJW  
Juve-Verlag  
Redaktion Anwaltsblatt  
Juris  
Redaktion MultiMedia und Recht (MMR)  
Redaktion Zeitschrift für Datenschutz ZD  
Redaktion heise online  
Strafverteidiger-Forum (StraFo)  
Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ  
Strafverteidiger

Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## I.

### **Vorbemerkung**

Der Umstand, dass sich die Staatsrechtslehrrtagung 2015 Anfang Oktober mit dem Sicherheitsrecht und damit auch mit der nachrichtendienstlichen Sicherheitsgewährleistung befassen wird, zeigt, dass infolge gestiegener äußerer wie innerer Bedrohungen ein staatlicher Handlungsbereich in den rechtspolitischen Focus geraten ist, der aus den nachstehend dargestellten Gründen erheblicher Beachtung bedarf. Gerade wenn man berücksichtigt, dass die nachrichtendienstliche Sicherheitsgewährleistung im Vorfeld polizeilicher Gefahr angesiedelt ist und sich auch auf die Beobachtung rechtmäßigen Verhaltens erstrecken kann, liegt auf der Hand, dass verfassungsrechtliche Sensibilitäten berührt sind. Sicherheitsrecht muss schon von daher verfassungsrechtlich geprägt sein. Die nachfolgenden Vorschläge des Deutschen Anwaltvereins berücksichtigen dies. Davon ausgehend, dass ein funktionierendes Gemeinwesen auch in der Lage sein muss, berechnete Sicherheitsansprüche seiner Bürger zu erfüllen, kann allerdings nicht verkannt werden, dass jede nachrichtendienstliche Tätigkeit auch im Interesse des Gemeinwohls der Kontrolle und – soweit möglich – der Transparenz bedarf. Vor allem dieser Transparenzgedanke bestimmt die nachfolgenden Regelungsvorschläge.

## II.

### **Konsequenzen und Forderungen**

1. §§ 5, 15 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) sind zu reformieren.

Der Deutsche Anwaltverein fordert, dass zukünftig jegliche Überwachung von Telekommunikation im Ausland einer Genehmigung durch die G 10-Kommission bedarf. Deutlich werden soll hierdurch, dass den Bundesnachrichtendienst (BND) eine umfassende Grundrechtsbindung trifft und daher das Telekommunikationsgeheimnis auch im Ausland zu beachten ist.

Nur durch eine umfassende Erstreckung der G 10-Beschränkungen auf die Auslands-Auslands-Kommunikation lässt sich zudem verhindern, dass inländische Maßnahmen des BND in Auslandsmaßnahmen uminterpretiert werden, um die Beschränkungen des G 10 zu umgehen (Stichwort: „Weltraumtheorie“).

2. Zur Stärkung legislatorischer Selbstkontrolle fordert der Deutsche Anwaltverein, sicherheitsrechtliche Eingriffsgesetze entweder zeitlich zu befristen oder nach angemessener Zeit zu evaluieren. Gerade im Bereich des nachrichtendienstlichen Sicherheitsrechts sind rechtliche Regelungen vielfach das Ergebnis sicherheitspolitischer Anlassanalyse. Diese kann sich wandeln. Eingriffe können sich in dem einen Zeitpunkt als erforderlich, in dem anderen als entbehrlich erweisen. Dem ist Rechnung zu tragen.
3. Ferner muss dem Grundrechtsschutz der Betroffenen durch einen Paradigmenwechsel bei den nachrichtendienstlichen Befugnissen – weg von der Generalklausel, hin zu enumerativen Aufzählungen – Rechnung getragen werden. Entsprechendes gilt für die in den Gesetzen über die jeweiligen Dienste enthaltenen Regelungen zur Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten. Auch die Voraussetzungen für eine Datenübermittlung sind hinreichend konkret zu fassen und dürfen nicht der Deutungshoheit der ausländischen Dienste unterliegen. Insbesondere kann es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht ausreichen, dass der ausländische Dienst pauschal behauptet, dass die Übermittlung zur

Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist. Voraussetzung für die Übermittlung ist weiter, dass ausgeschlossen ist, dass durch die Übermittlung in dem ausländischen Staat Personen einer Behandlung unterzogen werden, die mit Art. 5 der UN-Menschenrechtscharta (Folterverbot) unvereinbar ist.

4. Der Deutsche Anwaltverein fordert die parlamentarische Gremienkontrolle dadurch zu effektivieren, dass sowohl die G 10-Kommission als auch das Parlamentarische Kontrollgremium durch zusätzliches, qualifiziertes Personal sowie durch Sachmittel verstärkt werden.

Die in Art. 45 d GG zum Ausdruck gekommene Stärkung parlamentarischer Kontrolle ist konsequent weiter zu entwickeln. Damit wird auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und den damit verbundenen Forderungen Rechnung getragen. Das BVerfG hatte bereits 1999 gefordert, angesichts erheblich ausgeweiteter Überwachungstätigkeit des Bundesnachrichtendienstes die parlamentarische Kontrolle „personell so auszustatten ..., dass sie ihre Aufgaben in effektiver Weise nachzukommen vermag“. § 15 Abs. 3 S. 1 G 10 ist um die Maßgabe zu erweitern, dass die Personalausstattung, die der Kommission zur Verfügung zu stellen ist, aus Personen besteht, die die Befähigung zum Richteramt besitzen. § 7 Abs. 1 S. 1 PKGrG ist zu ändern und vorzusehen, dass auf Antrag eines Mitgliedes des parlamentarischen Kontrollgremiums ein Sachverständiger mit der Durchführung von Untersuchungen beauftragt werden muss (Ermittlungsbeauftragter).

5. Der Deutsche Anwaltverein fordert, die institutionelle Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit zu stärken. Angesichts informeller Formen geheimdienstlicher Zusammenarbeit – wie bei den Informationsplattformen GTAZ, GAR und GETZ – ist die parlamentarische Kontrolle zu institutionalisieren. Für die Tätigkeit der genannten Informationsplattformen sind gesetzliche Grundlagen

vorzusehen, die Einrichtung einer eigenständigen Bund-Länder-Aufsichtskommission ist zu prüfen.

6. Der Deutsche Anwaltverein fordert, die Kontrolle durch Schaffung eines „Anwalts der Betroffenen“ zu stärken.

Naturgemäß sind die Betroffenen weder über die Maßnahmen des BND informiert noch in das Verfahren der G-10-Kommission eingebunden. Grundrechtsrelevant und verfassungsrechtlich sensibel bleiben die BND-Maßnahmen und die G 10-Genehmigung gleichwohl.

Die naturgemäß fehlende Mitwirkung des Betroffenen soll im Verfahren zur Anordnung von Überwachungsmaßnahmen (G 10-Genehmigung) durch die Einrichtung eines „Anwalts der Betroffenen“ kompensiert werden. Mit diesem Schlagwort wird ähnlich dem Vorbild des „Vertreters des öffentlichen Interesses“ die Schaffung einer mit Personal- und Sachmitteln angemessen ausgestatteten unabhängigen Behörde angesprochen, die im Verfahren zur Anordnung von Überwachungen anzuhören und der dadurch Gelegenheit zu geben ist, die Interessen der Überwachungsadressaten wahrzunehmen. Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, dem „Anwalt der Betroffenen“ insofern eigene Klagerechte zuzuweisen, als er beim Bundesverwaltungsgericht die gerichtliche Prüfung einer von der G-10-Kommission gebilligten Anordnung beantragen kann. Verschwiegenheitspflichten sollen nur insoweit bestehen, als dies zur Wahrung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik notwendig ist.

7. Anwaltsgeheimnis: § 3 b G 10 ist zu reformieren, die Differenzierung zwischen Strafverteidigern und sonstigen Rechtsanwälten ist aufzuheben. Der Deutsche Anwaltverein fordert einen umfassenden Schutz sämtlicher Rechtsanwälte vor heimlichen Ermittlungsmaßnahmen. Die Gleichstellung von Strafverteidigern und sonstigen Rechtsanwälten (vgl. z. B. § 160 a Abs. 1, Abs. 2 S. 4 StPO) und der umfassende Schutz durch ein absolutes Erhebungsverbot sind verfassungsrechtlich

geboten. Der Deutsche Anwaltverein ist sich sicher, dass das Bundesverfassungsgericht dies in seiner anstehenden Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden gegen das BKA-Gesetz klarstellen wird.

Das Anwaltsgeheimnis ist auch bei der strategischen Überwachung zu schützen durch eine Erweiterung der Beschränkungen des § 5 Abs. 2 G 10 auf die Anwaltskommunikation. Der BND ist dazu zu verpflichten, durch negative Suchbegriffe (z.B. „Rechtsanwalt“) die Einsicht in Anwaltskorrespondenz nach Möglichkeit zu vermeiden. Befindet sich unter den Treffern dennoch geschützte Korrespondenz, so ist der BND zur unverzüglichen Löschung zu verpflichten.