

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Wieland,
Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/10050 –**

Aufbau neuer Strukturen des Bundes zur Telekommunikationsüberwachung

Vorbemerkung der Fragesteller

38 Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder unterhalten – ausweislich eines Berichts des Bundesministeriums des Innern (BMI) an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 11. März 2008 – in Deutschland fast 80 Anlagen zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) – eine unübersichtliche Situation. Hinzu kommt, dass „die Abhörtechnik einiger Länder nicht miteinander kompatibel ist“ (Süddeutsche Zeitung, 17. April 2008).

Das BMI möchte diese „zersplitterte TKÜ-Landschaft harmonisieren“. Im Kern geht es dem BMI darum, dass – zunächst für einige Sicherheitsbehörden des Bundes (namentlich dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei sowie dem Bundesamt für Verfassungsschutz) – der eigentliche technische Vorgang der TKÜ beim Bundesverwaltungsamt (BVA) konzentriert wird. Die Auswertung der überwachten Kommunikationsvorgänge sollte jedoch auch weiterhin – wie bisher auch – bei den die jeweilige Überwachung veranlassenden Behörden des Bundes (später ggf. auch denen der Länder) erfolgen.

Hierfür will das BMI eine Organisationsstruktur schaffen, die es den für die TKÜ zuständigen „Wissensträgern“ dieser Bundesbehörden künftig ermöglicht, „räumlich und organisatorisch eng zusammenzuarbeiten“.

Um dies zu erreichen, will das BMI „als ersten Schritt“ zunächst zweierlei erreichen:

1. Zum einen soll ein Kompetenzzentrum-TKÜ (CC-TKÜ) gegründet werden. Hier sollen die Konzeptions-, Planungs- und Forschungsaktivitäten zur TKÜ gebündelt werden.
2. Zweitens soll ein Servicezentrum-TKÜ (SC-TKÜ) aufgebaut werden. Dieses soll – als „reiner IT-Dienstleister“ – für die teilnehmenden Behörden die für die TKÜ benötigte informationstechnologische Infrastruktur aufbauen und betreiben. Die eigentliche TKÜ würden die jeweiligen Behörden beim BVA jedoch in eigener Verantwortung durchführen.

*** Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 14. August 2008 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Arbeit des geplanten SC-TKÜ würde – so das BMI – das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten nicht beeinträchtigen, da technisch sichergestellt würde, dass die „Ausleitung von Telekommunikationsinhalten und Verkehrsdaten nur an den jeweiligen Bedarfsträger erfolgt, aufgrund dessen Antrag es zu einer Erhebung der Daten kam.“

Rechtlich hält das BMI die Errichtung von CC- und SC-TKÜ für eine „interne Organisationsmaßnahme des BMI im Rahmen seiner exekutiven Verantwortung“. Gesetzliche Maßnahmen seien aus Sicht des BMI (bis auf eine ggf. notwendige Präzisierung der sog. Technischen Richtlinie TKÜ) daher „nicht erforderlich“.

Für die Umsetzung dieser Pläne des BMI wurde am 1. Februar 2008 beim BKA ein Aufbaustab eingesetzt, der am 1. April 2008 seine Arbeit aufgenommen hat. Dieser Stab besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Sicherheitsbehörden, des BVA sowie externer Beraterinnen und Berater. Aufgabe dieses Stabes ist es, die Konzepte für das CC- und das SC-TKÜ zu verfeinern und erste Aufbauschritte einzuleiten.

Es existiert hierfür folgender Zeitplan:

- 1. Quartal 2008: Erstellung der haushaltsbegründenden Unterlage für das SC-TKÜ
- 3. Quartal 2008: Konkretisierung und Erweiterung des Fachkonzepts des CC-TKÜ; Feinkonzeption des SC-TKÜ (sowie erste Schritte zu dessen Aufbau); Entwicklung einer Aufbau- und Ablauforganisation für das CC- und das SC-TKÜ
- Mitte 2009: Abschluss des Aufbaus von CC- und SC-TKÜ.

Im Hinblick auf die perspektivischen Ausbaupläne dieser neuen Abhörstruktur des Bundes heißt es wörtlich in einer von dem Leiter der Arbeitsgruppe 13 der Abteilung des BMI für „Öffentliche Sicherheit“ unterzeichneten Vorlage (bestehend aus: Sachdarstellung/Stellungnahme/Sprechzettel) vom 5. März 2008 (für das Kaminesgespräch der Innenministerkonferenz (IMK) am 17. April 2008 in Bad Saarow): „[Es] bestehen Überlegungen [dass das] SC- und CC-TKÜ den Nukleus einer neuen Behörde bilden würden. Damit eine solche Behörde auch mit den immer stärkeren Internationalisierung der Telekommunikation umzugehen vermag, wird auch über neue Wege zur Verknüpfung der Methode der inländischen TKÜ mit der internationalen TKÜ (BND-Fernmeldeaufklärung) nachzudenken sein. Vorbilder einer solchen Behörde könnten die amerikanische National Security Agency (NSA) oder das britische Government Communication Headquarter (GCHQ) sein. Aufgrund der politischen Sensibilität einer neuen deutschen ‚Überwachungsbehörde‘ erscheint ein schrittweises Vorgehen zur Umsetzung unter enger Einbindung der Länder angezeigt (...) [A]ls angemessenen Reaktion auf die zukünftige Vielfalt der TK-Dienste könnte durchaus eine neue Bund/Länderbehörde erforderlich sein.“

Dessen ungeachtet hat das BMI – auch auf konkrete Nachfrage von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN hin – in der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Mai 2008 kategorisch bestritten, dass innerhalb des BMI entsprechende Überlegungen zum weiteren Ausbau angestellt worden sind.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Peter Schaar, zeigte sich in der „taz“ vom 21. Dezember 2007 besorgt über diese Pläne des BMI. Es bestehe die Gefahr, „dass diese Daten letztendlich doch zusammenlaufen könnten“. Selbst wenn unterschiedliche Zugriffsbegrenzungen festgelegt würden, wäre allenfalls eine Software-Änderung nötig, um die Daten zu verknüpfen: „Viele Erfahrungen belegen, dass, wenn solche Möglichkeiten gegeben sind und sich eine entsprechende Änderung der politischen Großwetterlage ergibt, dass dann diese Informationen zusammengeführt würden.“ Die bisher getrennten technischen Systeme seien sinnvoll. Denn das verfassungskräftige Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten erfordere auch, dass technische Strukturen nicht gemeinsam genutzt werden. „Angesichts der Sensibilität von

Daten, die bei der TKÜ anfallen, sollte eine möglichst konsequente Trennung – auch hinsichtlich ihrer technischen Plattform – beibehalten werden“, so Schaar.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Durch verbreitete Nutzung des Internets und den bereits begonnenen Aufbau des Next Generation Networks werden die TKÜ-Fähigkeiten der Sicherheitsbehörden zukünftig immer stärker beschränkt. Parallel ist festzustellen, dass das Internet verstärkt als Kommunikations- und Ausbildungsplattform des internationalen Terrorismus genutzt wird. Die technischen und personellen Überwachungskompetenzen können bereits heute nur eingeschränkt mit der fortschreitenden TK-Technik Schritt halten. Da Kriminelle diese Technik geschickt für eigene Zwecke nutzen, müssen die Sicherheitsbehörden ihrerseits die benötigten Kompetenzen auf- und ausbauen, um auch in der virtuellen Welt des Internets eine effiziente Strafverfolgung zu gewährleisten.

Dazu ist es u. a. erforderlich, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die zersplitterte TKÜ-Landschaft der Sicherheitsbehörden zu harmonisieren und zu bündeln. BMI beabsichtigt daher, für Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundespolizei und Bundeskriminalamt gemeinsame TKÜ-Technik in einem Servicezentrum-TKÜ (SC-TKÜ) aufzubauen. Als Vorteile dieser Lösung werden geringere Kosten, flexiblere und schneller Anpassung an veränderte Technik und höhere und flexiblere Kapazitätsreserven erwartet. Parallel sollen Experten im Bereich der Telekommunikationsüberwachung in einem Kompetenzzentrum-TKÜ (CC-TKÜ) zusammenarbeiten, um dem technologischen Wandel besser begegnen zu können, die Zusammenarbeit mit der TK-Industrie zu optimieren sowie gezielt die Bedarfsträger zu beraten.

Personaleinsatz

1. Wie viele Personalstellen hält das Bundesinnenministerium für den Aufbau bzw. den späteren Betrieb des SC-TKÜ beim Bundesverwaltungsamt für sachgerecht?

Die Planung sieht einen mehrstufigen Auf- und Ausbau des SC-TKÜ vor. Nach Abschluss des Ausbaus, dessen Schwerpunkt im Jahre 2009 liegen wird, wird von einem Personalansatz von insgesamt 33 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgegangen.

2. Wie viele Personalstellen hält das Bundesinnenministerium für den Aufbau bzw. den späteren Betrieb des CC-TKÜ beim Bundesverwaltungsamt für sachgerecht?

Neben dem Leiter des CC-TKÜ, der als Koordinator Bündelung und Fortentwicklung TKÜ fungiert, ist eine für die Wahrnehmung der Kernaufgaben benötigte eigene Personalausstattung mit neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorgesehen. Eine personelle Verstärkung durch zugeordnete Kräfte aus den Bedarfsträgerbehörden (perspektivisch auch von Landesbehörden) ist möglich.

3. Sind hierfür neue Planstellen bzw. Stellen beim Bundesverwaltungsamt vorgesehen, ggf. schon im Haushaltsentwurf 2009 der Bundesregierung?

Wenn ja, wie viele (unter Angabe des Einzelplans, Kapitels und Haushalts-titels), und warum werden hierfür nicht die Mitarbeiter und Mitarbeiterin-

nen verwendet bzw. hinzugezogen, die in den drei beteiligten Bundesbehörden bisher schon für die TKÜ zuständig sind?

Die Bundesregierung hat den Entwurf des Bundeshaushalts 2009 in der Kabinettsitzung am 2. Juli 2008 beschlossen und ihn dem Deutschen Bundestag am 8. August 2008 zugeleitet. Die Bundesregierung wird sich zu Einzelheiten des Regierungsentwurfs im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2009 äußern.

4. Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei, des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie ggf. welcher sonstigen Bundesbehörden sollen jeweils beim SC- bzw. dem CC-TKÜ tätig werden?

Für das SC-TKÜ werden IT-Spezialisten benötigt, welche Betrieb, Wartung und Pflege der TKÜ-Anlage durchführen. Das hierzu benötigte Personal wird direkt dem BVA zugeordnet. Den bisher in den TKÜ-Dienststellen tätigen Mitarbeitern wird angeboten, in den Bereich des SC-TKÜ zu wechseln.

Die Anzahl der dem CC-TKÜ zuzuordnenden Mitarbeiter werden von den jeweils zu bearbeitenden Themenstellungen und der Bedeutung des zu bearbeitenden Themas abhängen und liegen daher im jeweiligen Ermessen der beteiligten Behörden. Festlegungen hierzu sind noch nicht getroffen. Neben den in der Frage genannten Behörden wird das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik dem CC-TKÜ beratend zur Seite stehen und dazu ebenfalls Mitarbeiter bedarfsgerecht zuordnen. Vertreter anderer Bundes- oder Landesbehörden können sich auf Wunsch am CC-TKÜ beteiligen.

5. Bei wie vielen handelt es sich um sog. Wissensträger, die untereinander innerhalb des SC- bzw. CC-TKÜ, räumlich und organisatorisch eng zusammenarbeiten sollen?

Alle dem SC- und CC-TKÜ zuzuordnenden Mitarbeiter werden Spezialisten und somit „Wissensträger“ sein.

6. Welche Möglichkeiten – aber (im Hinblick auf das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten) auch welche Grenzen – sind für die „räumlich und organisatorisch enge Zusammenarbeit“ der Wissensträger aus dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei und dem Bundesamt für Verfassungsschutz in der Diskussion bzw. vorgesehen?

Das SC-TKÜ wird die Daten für die jeweiligen Sicherheitsbehörden jeweils organisatorisch und technisch getrennt voneinander verarbeiten.

Für das CC-TKÜ ist der Austausch von technischem und organisatorischem „Know-How“ vorgesehen. Es wird dabei weder eine neue Behörde errichtet, noch werden Befugnisse gemeinsam wahrgenommen oder Aufgaben der jeweiligen Sicherheitsbehörden miteinander verschmolzen.

Installation der TKÜ-Einheiten

7. Die Installation wie vieler TKÜ-Einheiten ist jeweils beim SC- bzw. dem CC-TKÜ vorgesehen?

Es wird nachfolgend davon ausgegangen, dass mit dem Begriff „TKÜ-Einheiten“ technische Systeme bezeichnet werden, die der Aufzeichnung und Aufbereitung der zu überwachenden Telekommunikation dienen.

TKÜ-Einheiten werden heutzutage durch einen Computer realisiert. Solche Computer bestehen aus einer Anzahl von Servern, externen und internen Datenspeichern sowie den erforderlichen Netzwerkanschlüssen. Es ist beabsichtigt einen solchen Computer für das organisatorisch beim BVA angesiedelte SC-TKÜ vorzusehen und dessen Komponenten aus Gründen der Ausfallsicherheit auf zwei Liegenschaften zu verteilen. Für das CC-TKÜ sind keine TKÜ-Einheiten vorgesehen.

8. Wie teuer ist eine derartige TKÜ-Einheit?

Die Kosten einer TKÜ-Einheit sind variabel und ergeben sich aus dem jeweiligen Leistungsumfang. Konkrete Angaben zu den Kosten der TKÜ-Einheiten des SC-TKÜ sind Gegenstand einer IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die das Vertrauensgremium des Deutschen Bundestages bis zum 31. August 2008 angefordert hat.

9. Zu Lasten welcher Haushaltstitel soll die Anschaffung dieser TKÜ-Einheiten gehen (bitte unter Angabe des jeweiligen Einzelplans, Kapitels und Haushaltstitels)?

Auf die Antwort zu Frage 3. wird verwiesen.

10. Sollen alle diese für das SC- und CC-TKÜ angeschafften TKÜ-Einheiten beim Bundesverwaltungsamt installiert werden?

Auf die Antwort zu Frage 7. wird verwiesen.

11. Ist es zutreffend, dass eine Bundesbehörde bereits eine entsprechende TKÜ-Einheit beschafft hat?

Wenn ja,

wann,

zu welchem Zweck und

zu welchen Kosten?

Nein. Allerdings sind Beschaffungsverfahren eingeleitet worden.

12. Ist es zutreffend, dass diese TKÜ-Einheit nicht beim Bundesverwaltungsamt, sondern bei der anschaffenden Bundesbehörde selber installiert worden ist?

Wenn ja:

Warum wurde so verfahren?

Führt das nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu einer erneuten Zersplitterung der TKÜ-Landschaft des Bundes?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen; im übrigen äußert sich die Bundesregierung zu Fragestellungen, die sich auf die Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes beziehen, nur gegenüber den hierfür zuständigen parlamentarischen Gremien.

Aufbaustab

13. Ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz an diesem Aufbaustab beteiligt, und wenn nein, warum nicht?

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) war nicht im Aufbaustab vertreten, da der Aufbaustab beauftragt wurde, Fachkonzepte zu erarbeiten, die ausschließlich auf polizeilichen und nachrichtendienstlichen Anforderungen beruhen. Der BfDI wurde seitens BMI über das Vorhaben informiert.

14. Welche externen Beraterinnen und Berater sind beim Stab zum Aufbau des SC- bzw. des CC-TKÜ tätig?

Für die Projektplanung des Aufbaustabes wurde auf die Unterstützung einer Beratungsfirma zurückgegriffen. Derzeit sind keine solchen Firmen für den Aufbaustab tätig.

Aufbau einer neuen Behörde?

15. Ist es zutreffend, dass innerhalb des Bundesinnenministeriums Überlegungen bestehen bzw. bestanden haben, dass das SC- und CC-TKÜ „den Nukleus einer neuen Behörde“ bilden könnten?

Wenn ja,

wieso hat das BMI die Existenz solcher Überlegungen auf der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Mai 2008 bestritten?

Welche strukturellen Inhalte enthalten diese Überlegungen/Planungen?

In welchem Stadium befinden sich die Überlegungen/Planungen?

Das Bundesministerium des Inneren hat die geplante TKÜ-Bündelung der Innenministerkonferenz vorgestellt und den Ländern das Angebot zu einer Beteiligung unterbreitet. Die Frage einer Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern bedingt eine Auseinandersetzung mit der Frage der dafür in Betracht kommenden Rechtsgestaltung. Im Bundesministerium des Innern liegen aber keine Konzepte für die Einrichtung einer neuen Behörde vor.

Einbindung der Fernmeldeaufklärung des BND?

16. Ist es zutreffend, dass innerhalb des Bundesinnenministeriums im Zusammenhang mit dem Aufbau des SC- und CC-TKÜ über „neue Wege zur Verknüpfung der Methode der inländischen TKÜ mit der internationalen TKÜ (BND-Fernmeldeaufklärung)“ nachgedacht wird bzw. nachgedacht worden ist?

Wenn ja, wieso hatte das BMI auf der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Mai 2008 bestritten, dass innerhalb des BMI solche Überlegungen existieren (der Leiter des Stabes II der BMI-Abteilung für „Öffentliche Sicherheit“ hatte im Ausschuss entsprechende Vorhaltungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lediglich „spontan“ für „interessant“ erachtet)?

Eine organisatorische Verknüpfung der inländischen und internationalen TKÜ ist weder vom Bundesministerium des Innern noch von anderen Stellen der Bundesregierung geplant. Allerdings sind weitere Überlegungen zur Konvergenz von Methoden der inländischen und internationalen TKÜ schon aus Gründen der technischen und branchenwirtschaftlichen Entwicklung und daraus resultierender ähnlicher technischer Probleme, etwa bei der Formatumwandlung, sinnvoll. Auch gebieten haushalterische Grundsätze eine Prüfung der Nutzung von Synergienmöglichkeiten, wo solche denkbar sind.

17. In welchem Stadium befinden sich die Überlegungen/Planungen der Bundesregierung, die Fernmeldeaufklärung des BND in das SC- bzw. das CC-TKÜ einzugliedern?

Es ist nicht beabsichtigt, die im Übrigen nicht im Geschäftsbereich des BMI ressortierende Fernmeldeaufklärung des BND in das SC- bzw. CC-TKÜ einzugliedern.

18. Wenn die Fernmeldeaufklärung des BND eingebunden werden sollte, hält die Bundesregierung es für sachgerecht, diese dann sowohl dem SC- und dem CC-TKÜ oder nur einer der beiden Einrichtungen anzugliedern?
19. Inwiefern würde die Einbindung der Fernmeldeaufklärung des BND in das SC- bzw. das CC-TKÜ die dortige TKÜ strukturell, technisch – aber auch rechtlich gesehen – verändern?

Auf die Antwort zu Frage 17. wird verwiesen.

NSA und GCHQ als Vorbild?

20. Ist es zutreffend, dass innerhalb des Bundesinnenministeriums die amerikanische National Security Agency (NSA) oder das britische Government Communications Headquarters (GCHQ) als etwaige „Vorbilder“ für die Möglichkeit einer „neuen Überwachungsbehörde“ angesehen werden bzw. wurden?

Wenn ja, wieso hatte das BMI die Existenz solcher Überlegungen auf der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Mai 2008 bestritten?

NSA und GCHQ unterstützen insbesondere in technisch schwierigen Überwachungsfragen die Sicherheitsbehörden dieser Länder. Die dort stattfindende

Bündelung von komplizierter Technik und hochqualifiziertem Fachpersonal deckt sich mit den Erwartungen des BMI an den Dienstleistungscharakter von SC- und CC-TKÜ.

Allerdings werden der organisatorische Aufbau dieser Behörden und deren Einbettung in die jeweiligen Sicherheitsarchitekturen aufgrund der andersartigen Strukturen in Deutschland als nicht auf deutsche Verhältnisse übertragbar angesehen.

21. Welche Strukturen bzw. Kompetenzen des NSA bzw. des GCHQ wären aus Sicht der Bundesregierung im Hinblick auf den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung des SC- bzw. CC-TKÜ vorbildhaft?
22. Welche Strukturen bzw. Kompetenzen des NSA bzw. des GCHQ sollten aus Sicht der Bundesregierung im Hinblick auf den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung des SC- bzw. CC-TKÜ nicht übernommen werden?

Auf die Antwort zu Frage 20. wird verwiesen.

Rechtsgrundlage

Würde eine Beteiligung der Länder am SC- bzw. dem CC-TKÜ den exekutiven Verantwortungsbereich des BMI insofern überschreiten, als hierfür dann doch der Abschluss einer rechtsförmigen Bund-Länder-Vereinbarung notwendig ist?

Um die mit einer Bündelung angestrebten Synergieeffekte zu erhöhen, besteht seitens des Bundes grundsätzlich ein Interesse an der Einbeziehung der Länder im SC- und CC-TKÜ. Da bisher die konkrete Ausgestaltung des Zusammenwirkens offen ist, kann auch die Frage des dafür erforderlichen Rechtsrahmens derzeit nicht beantwortet werden.

elektronische
Vorabfassung*