

Dieser Bericht wird in drei unterschiedlichen Versionen erstellt:

1. Bericht für das Bundeskanzleramt – als VS eingestuft –
2. Bericht für den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages – als VS eingestuft –
3. Bericht für den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages – offen –

Die Erstellung von drei unterschiedlichen Versionen ist zum einen der deutschen VS-Gradation geschuldet und zum anderen der Berücksichtigung des Geheimschutzabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA.

Nicht durch öffentliche Kommunikation, sondern durch die Kommunifikation der öffentlich-manifestierten Meinungen wird das Publikum der nicht-organisierten Privatleute im Sog *demonstrativ oder manipulativ entfalteter Publizität* beansprucht. Eine im strengen Sinne öffentliche Meinung kann sich hingegen nur in dem Maße herstellen, in dem die beiden Kommunikationsbereiche durch jene andere, die *kritische Publizität*, vermittelt werden.

Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit

## INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>TEIL 1. UNTERSUCHUNGS-AUFTRAG UND SEINE UMSETZUNG .....</b>	<b>10</b>
<b>I. AUSLEGUNG DES UNTERSUCHUNGS-AUFTRAGS .....</b>	<b>10</b>
1. Das Vorgehen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses .....	10
a) Beschluss über den Antrag der Abgeordneten Warken und Flisek.....	10
b) Inhalte des Prüfungsauftrags .....	11
c) Verfahren der SVP .....	13
2. Vertrag zwischen der Bundesregierung und der Sachverständigen Vertrauensperson .....	14
<b>II. UMSETZUNG DES UNTERSUCHUNGS-AUFTRAGS.....</b>	<b>14</b>
1. Arbeitsorganisation.....	14
2. Mündliche Erörterungen.....	15
a) Dienstgespräche mit Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes .....	15
aa) Besuch der Dienststellen des Bundesnachrichtendienstes in Pullach und Bad Aibling.....	16
aaa) ZYF – Justitiariat und Datenschutz .....	16
bbb) T2AB – Selektion und Materialfluss.....	16
ccc) TAG – Rechtsangelegenheiten / G10.....	17
ddd) Außenstelle Bad Aibling.....	17
bb) Gespräch mit den an der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ Beteiligten.....	18
cc) Gespräch mit der Datenschutzbeauftragten des BND .....	19
b) Gesprächspartner außerhalb des BND.....	19
aa) Gespräche mit dem BKAmT.....	19
bb) Gespräche im parlamentarischen Raum.....	19
<b>TEIL 2. TECHNISCHE UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER KOOPERATION VON BND UND NSA IN BAD AIBLING.....</b>	<b>21</b>
<b>I. NACHRICHTENTECHNISCHES KONZEPT .....</b>	<b>21</b>
1. Die eingesetzte Anlage .....	21
2. Selektoren und ihre Steuerung .....	23
a) Technische Funktionen von Selektoren, Verhältnis zu TKM, Permutationen.....	23
b) NSA-Selektoren und ihre Filterung.....	27
aa) Zusammenhang von Filterung und Ablehnungsliste.....	27
bb) Die drei Stufen der Filterung .....	28
cc) BND filtert mit einem eigenen Filterungssystem zum einen die Selektoren, zum anderen die Erfassungen .....	30
<b>II. RECHTSFRAGEN BEIM EINSATZ VON SELEKTOREN .....</b>	<b>30</b>
1. Die Aufgaben des BND nach § 1 Abs. 2 BNDG bei der Fernmeldeaufklärung.....	31
a) Sammlung und Auswertung erforderlicher Informationen durch den BND (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG).....	32
aa) Räumlicher Bezug der Tätigkeit des BND („Erkenntnisse über das Ausland“)... ..	32
bb) Schutzgüter der Aufklärung: Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland als Aufklärungsauftrag .....	33
cc) Die Erforderlichkeit der Informationen.....	35

b)	Erhebung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten im Geltungsbereich des BNDG (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG) .....	36
c)	Grundlegung und Begrenzung durch das Auftragsprofil der Bundesregierung? 38	
aa)	Zum Kontroll- und Weisungsregime nach dem BNDG.....	38
bb)	Grundlegung und Begrenzung durch das Auftragsprofil der Bundesregierung? .....	39
aaa)	Funktion des Auftragsprofils der Bundesregierung.....	39
bbb)	Zum Begriff der „deutschen Interessen“ im APB .....	39
2.	Vom BND zu beachtende Rechte natürlicher und juristischer Personen .....	40
a)	Schutz des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG .....	41
aa)	Persönliche und sachliche Geltung .....	41
bb)	Räumliche Geltung.....	44
cc)	Art. 10 GG als normgeprägtes Grundrecht? .....	47
dd)	Grundrechtsschutz ausländischer Regierungen?.....	50
b)	Informationelles Selbstbestimmungsrecht nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG .....	52
c)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	53
d)	Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz .....	53
e)	Behandlung ausländischer Grundrechte .....	55
f)	Völkerrecht und nachrichtendienstliche Aufklärung .....	57
3.	Besonderheiten der Rechtsbindung bei der Fernmeldeaufklärung .....	58
a)	Informationserhebung im Inland.....	59
b)	Informationserhebung im Ausland und Theorienstreit im Inland .....	61
aa)	Weltraumtheorie.....	62
bb)	Theorie des deutschen Grundrechtsuniversalismus.....	64
c)	Aufklärung durch ausländische Dienste bzw. im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten.....	65
4.	Rechtliche Analyse der Zusammenarbeit von BND und NSA im Rahmen des MoA zu JSA .....	67
a)	Geheimchutzabkommen .....	68
b)	Einordnung von Verwaltungsvereinbarungen (MoA, MoU) nach Völker-, Verfassungs- und Vertragsrecht.....	69
aa)	Formell-rechtliche Anforderungen beim Abschluss des MoA JSA .....	71
aaa)	Verbandskompetenz des Bundes.....	71
bbb)	Abschlusskompetenz des BND .....	72
bb)	Materiell-rechtliche Anforderungen beim Abschluss des MoA JSA .....	75
cc)	Anlass zum Abschluss des MoA JSA und Absichten der Vertragspartner ...	78
dd)	Zum Inhalt des MoA vom 28. April 2002 und den Annex-Vereinbarungen vom 23.12.2003/23.01.2004 .....	78
aaa)	Vertragstyp.....	79
bbb)	Wichtige inhaltliche Maßgaben und Grundannahmen.....	81
a1)	Pflicht zur Beachtung deutschen und amerikanischen Rechts....	81
b1)	Zum Kriterium der „deutschen Interessen“ bei der Durchführung von JSA.....	81
aa1)	Auftragsprofil der Bundesregierung (APB).....	82
bb1)	Sprachgebrauch des MoA JSA .....	82
cc1)	Die Begrenzung des Aufklärungsansatzes von JSA als Ausdruck „deutscher Interessen“ und/oder „europäischer Interessen“?.....	83
dd1)	„Deutsche Interessen“ in der Arbeitspraxis des BND .....	85
5.	Zum Eingriffscharakter automatisierter Datenerfassung bei der Kooperation.....	86

a) Selektor und Rechte Dritter .....	87
b) Automatisierte Datenerfassung und Rechtseingriff.....	91
c) Der Wirkungsraum des deutschen und des US-amerikanischen Rechts .....	94
aa) Betriebsablauf bis zur ersten DAFIS-Filterung.....	94
bb) Rechtsverhältnisse während der Steuerungsphase bis zur Erfassung von Telekommunikationsinhalten .....	95
cc) Zweite DAFIS-Filterung nach der Erfassung von Inhalten .....	96
dd) Weiterleitung der erfassten Inhalte nach der zweiten DAFIS-Filterung.....	97

### **TEIL 3. GESAMTANALYSE, BEANTWORTUNG VON EINZELFRAGEN UND ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG..... 98**

<b>I. GESAMTANALYSE DER SELEKTORENLISTEN.....</b>	<b>98</b>
1. Sichtung und Struktur der sogenannten Selektorenlisten .....	99
a) Struktur der Selektorenlisten.....	100
aa) Ablehnungsliste .....	100
aaa) Darstellung der Ablehnungsliste .....	100
bbb) Darstellung der unterschiedlichen Selektorentypen in der Ablehnungsliste.....	102
a1) Selektoren für Telefonieverkehre.....	102
b1) Selektoren für Internetverkehre .....	102
bb) Vorversion der sogenannten „2000er-Liste“ .....	103
cc) Sogenannte „2005er Liste“ .....	105
dd) Sogenannter Nachfund 1 .....	107
ee) summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013 .....	113
b) Leseindrücke bei Prüfung der Selektorenlisten .....	113
aa) Ablehnungsliste .....	114
aaa) Selektorentypen in der Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren....	114
a1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie IMSI .....	114
b1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie IMEI.....	115
c1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie SCREENNAMES .....	115
d1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie EMAIL_ID .....	115
e1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie PSTN.....	116
bbb) Selektorentypen in der Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	116
a1) Internet-Selektoren – Unterkategorie E-Mail .....	116
b1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IMEI .....	125
c1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IMSI.....	125
d1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IPv4 .....	125
e1) Internet-Selektoren – Unterkategorie PSTN.....	126
f1) Internet-Selektoren – Unterkategorie „Others“ .....	126
bb) Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	127
cc) sog. „2005er-Liste“ .....	127
dd) sog. Nachfund 1 .....	127
ee) summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013 .....	128
2. Deutsche und europäische Ziele als möglicher Gegenstand der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren.....	128
a) Methodische Vorbemerkungen zur Analyse der Selektorenlisten.....	130
aa) Vorbemerkung zur Analyse der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	130
bb) Vorbemerkung zur Analyse der sog. Ablehnungsliste für Telefonie- Selektoren.....	133

cc)	Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	135
dd)	Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste“ .....	137
ee)	Vorbemerkung zur Analyse des sog. Nachfund 1 .....	140
ff)	Summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013.....	142
b)	Deutsche Grundrechtsträger und wirtschaftliche Wettbewerber als Gegenstand der Kommunikationserfassung der „Five-Eyes“-Staaten.....	142
aa)	Deutsche Grundrechtsträger in der Bundesrepublik Deutschland .....	143
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	143
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	143
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	144
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	144
eee)	sog. Nachfund 1 .....	144
bb)	Deutsche Grundrechtsträger im Ausland .....	145
aaa)	In den EU-Staaten.....	145
a1)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren.....	145
b1)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren .....	146
c1)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	146
d1)	sog. „2005er-Liste“ .....	146
e1)	sog. Nachfund 1.....	146
bbb)	In den „Five-Eyes“-Staaten .....	147
ccc)	Im sonstigen Ausland .....	147
a1)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren.....	147
b1)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren .....	147
c1)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	148
d1)	sog. „2005er-Liste“ .....	148
e1)	sog. Nachfund 1.....	149
cc)	Mitglieder der Bundesregierung .....	149
dd)	Bedienstete des Bundes.....	149
ee)	Mitglieder des Deutschen Bundestages.....	149
ff)	Mitglieder anderer Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland .....	149
gg)	Deutsche Vertretungen im Ausland.....	150
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	150
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	150
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	150
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	151
eee)	sog. Nachfund 1 .....	151
hh)	Verstoß gegen „deutsche Interessen“ .....	151
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	152
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	152
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	153
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	153
eee)	sog. Nachfund 1 .....	154
c)	Politische Spionage gegen Personen und Institutionen von EU und ihren Mitgliedsstaaten .....	154
aa)	Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der EU .....	155
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	155
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	156
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	156
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	156
eee)	sog. Nachfund 1 .....	157

bb)	Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der EU .....	157
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	157
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	157
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	158
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	158
eee)	sog. Nachfund 1 .....	158
cc)	Fernmeldeaufklärung gegen Institutionen der EU .....	158
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren.....	159
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	159
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	159
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	159
eee)	sog. Nachfund 1 .....	159
dd)	Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“ .....	160
d)	Politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen der NATO und ihren Mitgliedstaaten .....	160
aa)	Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der NATO .....	161
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren .....	161
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	162
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	162
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	163
eee)	sog. Nachfund 1 .....	163
bb)	Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO.....	163
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (.....	163
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	164
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	164
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	165
eee)	sog. Nachfund 1 .....	165
cc)	Fernmeldeaufklärung gegen Institutionen der NATO.....	165
aaa)	sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren.....	166
bbb)	sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.....	166
ccc)	Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	166
ddd)	sog. „2005er-Liste“ .....	166
eee)	sog. Nachfund 1 .....	166
dd)	Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“ .....	166
<b>II.</b>	<b>GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME ZU EINZELFRAGEN .....</b>	<b>167</b>
1.	Die Zahl festgestellter „einschlägiger“ Selektoren.....	167
2.	Zur Filterung.....	170
a)	Die Art und Weise der Filterung und Ermittlung „einschlägiger“ Selektoren durch den BND.....	170
b)	Zur Zuverlässigkeit der Filterung.....	170
3.	Zur Systematik der „unzulässig eingebrachten Selektoren oder Suchbegriffe“ .....	171
4.	Feststellungen zur Dauer der aktiven Steuerung von Selektoren .....	174
a)	Selektoren von Deutschen.....	175
aa)	Selektoren von Teilnehmern in Deutschland oder mit deutschem TKM ....	176
bb)	Selektoren von Deutschen außerhalb Deutschlands.....	176
aaa)	in EU-Staaten.....	176
bbb)	in Five-Eyes-Staaten .....	177

ccc) im sonstigen Ausland .....	177
cc) Selektoren von Mitgliedern der Bundesregierung.....	178
dd) Selektoren von Bundesbediensteten .....	178
ee) Selektoren von Mitgliedern des Deutschen Bundestages .....	178
ff) Selektoren von Mitgliedern anderer Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland.....	178
gg) Selektoren von deutschen Vertretungen im Ausland.....	178
hh) Selektoren, die aufgrund des Verstoßes gegen „deutsche Interessen“ abgelehnt wurden.....	179
b) Selektoren von natürlichen und juristischen Personen sowie Regierungseinrichtungen von EU-Staaten, sowie EU-Stellen.....	180
aa) natürliche und juristische Personen von EU-Staaten.....	180
bb) Regierungseinrichtungen von EU-Staaten .....	181
cc) EU-Einrichtungen .....	182
c) Selektoren von natürlichen und juristischen Personen sowie Regierungseinrichtungen von NATO-Staaten, sowie NATO-Stellen.....	182
aa) natürliche und juristische Personen von NATO-Staaten .....	182
bb) Regierungseinrichtungen von NATO-Staaten.....	183
cc) NATO-Einrichtungen.....	183
5. Zur Erfassung und Übermittlung von Daten aufgrund des Einsatzes von Selektoren .....	183
6. Verstöße von NSA-Selektoren gegen einschlägige bilaterale Vereinbarungen .....	183
a) Zum Begriff des MoA-Verstoßes .....	184
b) DAFIS-Filterung und MoA-Verstoß von NSA-Selektoren .....	184
c) NSA-Selektoren und Wirtschaftsspionage .....	187
d) Zur Kenntnis vom und zum Umgang mit dem MoA-JSA in der Praxis der Kooperation .....	189
e) Zum Umgang mit MoA-Verstößen in der Praxis der Kooperation .....	190
7. Verstöße gegen deutsche Interessen .....	191
8. Verstöße gegen deutsches Recht .....	192
a) Nicht gesteuerte Selektoren.....	192
b) Zeitweise gesteuerte Selektoren.....	193
aa) Durchleitungsvertrag .....	193
bb) Automatisierte Dateneingriffe und Grundgesetz .....	194
9. Zu einigen Selektoren bei Wikileaks.....	195
<b>III. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG .....</b>	<b>196</b>
1. Allgemeine Qualifizierung der untersuchungsgegenständlichen Selektoren .....	196
a) Selektoren als Mittel der Aufklärung von satellitengeleiteten Fernmeldeverkehren.....	196
b) Wer darf in Kooperationsprojekten über die Selektoren disponieren? .....	197
2. Zum politischen Konzept transnationaler nachrichtendienstlicher Kooperation .....	200
a) Die Friedensdividende der Multilateralität.....	200
b) Nachrichtendienste als Eingriffsverwaltung.....	201
c) Die „Inland-Ausland-Definition“ der Zusammenarbeit .....	201
3. Gesamtbewertung der Kooperation von BND und NSA in Bad Aibling.....	203
a) Abgelehnte Selektoren und potentiell betroffene Rechtsträger .....	203
b) Überschreitungen des Aufklärungsauftrages durch die NSA.....	206
c) Zum Problem der fehlenden Begründungen für die Andienung von NSA- Selektoren.....	206
aa) Folgen für die vertragsgemäße Durchführung des MoA.....	207

bb) Zur Einhaltung des deutschen Rechts .....	209
cc) Zur rechtspolitischen Bewertung der Fernmeldeaufklärung im Falle der Kooperation in Bad Aibling .....	210
dd) Teilergebnis .....	211
d) Späte Reaktion des BND auf das Verhalten der NSA? .....	212
e) Gesprächsversuch mit NSA durch die Sachverständige Vertrauensperson.....	215
f) Versuch einer rechnerischen Erklärung.....	215
4. G10-Kommission und Selektoren.....	216
a) Zahl der überwachten Grundrechtsträger.....	216
b) Zur Frage der Zielgerichtetheit des NSA-Vorgehens .....	218
c) Prüf- und Filtermechanismen des BND.....	218
d) Einbeziehung von G10- und Datenschutzbeauftragten.....	219
e) G10-Anträge für Selektoren? .....	219
5. Fernmeldeaufklärung als „anlasslose globale Massenüberwachung“ oder „begründete Vielzahl von Einzelfallmaßnahmen“? .....	220
a) Bedeutung der Unterscheidung von „anlasslos“ oder „begründeter Einzelfall“ nach deutschem Recht .....	220
b) Nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung und gerichtlich angeordnete Telekommunikationsüberwachung im Vergleich .....	223
c) Welche verfassungspolitische Grenze setzt der demokratische Rechtsstaat der Einrichtung nachrichtendienstlicher Kapazitäten? .....	226
<b>ENDNOTEN .....</b>	<b>230</b>
<b>GLOSSAR .....</b>	<b>236</b>
<b>STICHWORTVERZEICHNIS.....</b>	<b>251</b>

## **Teil 1. Untersuchungsauftrag und seine Umsetzung**

### **I. Auslegung des Untersuchungsauftrags**

#### **1. Das Vorgehen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses**

Der 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode (nachfolgend UA genannt) hat am 26. Februar 2015 beschlossen (Beweisbeschluss BND-26), unter anderem Beweismittel beizuziehen, die "Auskunft darüber geben, welche Erkenntnisse beim Bundesnachrichtendienst darüber vorlagen oder vorliegen, inwiefern die National Security Agency im Rahmen der Zusammenarbeit in der Joint SIGINT Activity Aufklärung gegen deutsche Ziele oder deutsche Interessen [ ... ] versucht oder tatsächlich betrieben hat und wie deutsche Behörden darauf reagierten."

Der Bundesnachrichtendienst hat im Rahmen der Recherche zu diesem Beweisbeschluss unter anderem mehrere Listen mit so genannten Selektoren identifiziert, die nach der gegenwärtigen Bewertung des Bundeskanzleramtes jedenfalls zum Teil dem Beweisbeschluss unterfallen könnten (zusammenfassend als "Selektorenlisten" bezeichnet).

#### **a) Beschluss über den Antrag der Abgeordneten Warken und Flisek**

Die Bundesregierung hat sich gegenüber dem UA bereit erklärt, eine in ihrer Bewertung unabhängige Sachverständige Vertrauensperson einzusetzen, welche die Dokumente, die dem Beweisbeschluss BND-26 unterfallen und dem UA bisher nicht zur Verfügung gestellt wurden, untersuchen und dem UA darüber Bericht erstatten soll.

Der UA hat daraufhin am 18. Juni 2015 auf der Grundlage eines Antrages der Abgeordneten Warke – MdB – und Flisek – MdB – u.a. über die folgenden Punkte zur Aufklärung durch die Sachverständige Vertrauensperson (SVP) beschlossen:

**b) Inhalte des Prüfungsauftrags**

- Die von der Bundesregierung im Rahmen der Vorlage des Beweisbeschlusses BND-26 unter Berufung auf Staatswohlbelange und Konsultationsverpflichtungen vorläufig entnommenen sogenannten „Selektorenlisten“ im Bundeskanzleramt sind vollständig zu sichten sowie unabhängig und weisungsfrei zu bewerten.

- Die Einsichtnahme und gutachterliche Stellungnahme soll als Beitrag zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags der Klärung der Frage dienen,

- ob bei der Kooperation des BND mit Diensten der „Five Eyes“-Staaten im Bereich der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren öffentliche Stellen des Bundes dazu beigetragen haben, dass deutsche Grundrechtsträger Gegenstand der Kommunikationserfassung durch Dienste der „Five Eyes“-Staaten, insbesondere im Bereich von Spionage zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen, werden konnten.

- Geprüft werden soll weiterhin, ob und in welchem Maße im Rahmen dieser Kooperation

- gegen „deutsche Interessen“ verstoßen worden ist,
- insbesondere in welchem Ausmaß politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen
  - europäischer Mitgliedstaaten,
  - gegen EU-Institutionen oder
  - andere entsprechende Stellen erfolgt sein könnte.
  
- Die Vertrauensperson soll im Rahmen der genannten Fragestellungen jeweils gutachterlich Stellung nehmen
  - zur Zahl der von ihr festgestellten einschlägigen Selektoren oder Suchbegriffe
  - zur Art und Weise von deren Filterung und Ermittlung durch den BND
  - und dazu, ob und welche Feststellungen möglich sind zur
  - Dauer von deren tatsächlicher Nutzung
  - zur Systematik der unzulässig eingebrachten Selektoren oder Suchbegriffe
  - und dazu ob und welche Daten aufgrund solcher Selektoren oder Suchbegriffe
  - erfasst sowie
  - gegebenenfalls übermittelt wurden
  - zum Vorliegen von Verstößen gegen die einschlägigen bilateralen Vereinbarungen

- zum Vorliegen von Verstößen gegen deutsche Interessen
- zum Vorliegen von Verstößen gegen deutsches Recht

### **c) Verfahren der SVP**

- Die Vertrauensperson soll zur Erfüllung ihres Auftrags zunächst in Gesprächen mit den Obleuten des Ausschusses und den von diesen benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen ein Bild darüber gewinnen, welche konkreten Kriterien, Schwerpunkte und Fragestellungen unter Maßgabe des Untersuchungsauftrages und dieses Beschlusses jeweils relevant sein sollen.
- Die Vertrauensperson soll nach Sichtung der Beweismittel dem Untersuchungsausschuss schriftlich zum Gang des Verfahrens und über die Ergebnisse ihrer Untersuchung unparteiisch, vollständig und wahrheitsgemäß in der Form eines Gutachtens berichten.
- Die Vertrauensperson soll den wesentlichen Inhalt der benannten Beweismittel nach Maßgabe des Untersuchungsauftrages und der vom Ausschuss benannten Fragestellungen darstellen und ihr Gutachten als Sachverständiger gem. § 28 PUAG im Ausschuss erläutern.
- Neben dem als Verschlussache eingestuften schriftlichen Gutachten der Vertrauensperson soll im Einvernehmen mit der Bundesregierung auch eine veröffentlichungsfähige Fassung des Gutachtens erstellt werden.

## **2. Vertrag zwischen der Bundesregierung und der Sachverständigen Vertrauensperson**

Die Bundesregierung und die Sachverständige Vertrauensperson haben am 14.07./15.07.2015 einen Vertrag zur Umsetzung des Beschlusses des 1. UA vom 18.06.2015 geschlossen. Der Auftragnehmer ist nach § 1 Abs. 2 des Vertrages in der Einteilung seiner Arbeitszeit, der Methodik seiner Prüfung und insbesondere in seiner Bewertung unabhängig und weisungsfrei.

## **II. Umsetzung des Untersuchungsauftrags**

### **1. Arbeitsorganisation**

Mit der Erfüllung des Untersuchungsauftrags wurde unmittelbar nach Vertragsschluss am 14./15.07.2015 begonnen. Die Sachverständige Vertrauensperson gab eine inhaltliche und zeitliche Struktur zur Umsetzung der Vertragsverpflichtungen vor; diese wurde mit fortschreitender Arbeitstiefe angepasst und zeigt sich heute in der Gliederung des vorliegenden Berichts. Nach dem geschlossenen Werkvertrag war die Sachverständige Vertrauensperson zwar „in der Einteilung (ihrer) Arbeitszeit, der Methodik (ihrer) Prüfung und insbesondere in (ihrer) Bewertung unabhängig und weisungsfrei“; die Geheimschutzanforderungen des Untersuchungsgegenstandes und des zu erstellenden Berichts machten das neue Gebäude des BND in der Chausseestraße in Berlin aber zum geeigneten Arbeitsplatz für die Ausführung des Werkes. In einem abgegrenzten Bereich von fünf Arbeitszimmern plus Küche, die auch als Besprechungsraum diente, wurde über nahezu vier Monate eine feste Arbeitsorganisation im Rahmen einer Fünftagewoche entwickelt, die sich auf die vollständige Büro- und Sicherheitstechnik im dortigen Gebäude abstützen konnte. Während der gesamten Zeit standen der Sachverständigen

Vertrauensperson für inhaltliche Fragen eine Juristin des BND und zur Lösung organisatorischer Aufgaben ein weiterer Mitarbeiter des BND zur Verfügung. Zur Bearbeitung informationstechnischer Fragen war außerdem über einen längeren Zeitraum ein Ingenieur des BND anwesend.

Die vereinbarten wöchentlichen Dienstbesprechungen mit Vertretern des Bundeskanzleramts fanden regelmäßig und abwechselnd dort oder in der Chausseestraße statt. Mitunter schlossen sich an diese Treffen noch Gespräche mit Abgeordneten des Untersuchungsausschusses oder ihren Mitarbeitern an. In Einzelfällen wurden Gespräche auch in Arbeitsräumen des Deutschen Bundestages durchgeführt.

## **2. Mündliche Erörterungen**

### **a) Dienstgespräche mit Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes**

Im Rahmen der Vorbereitung dieses Berichts haben diverse Gespräche mit Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes stattgefunden. Mitarbeiter der Behörde standen umfänglich zur Verfügung, um die Sicht des BND auf die einschlägigen Sachverhalte in juristischer, organisatorischer sowie technischer Hinsicht transparent und umfassend zu erläutern.

Hervorzuheben sind die nachfolgend geschilderten Gespräche mit Organisationseinheiten des BND.

**aa) Besuch der Dienststellen des Bundesnachrichtendienstes in Pullach und Bad Aibling**

Vom 29.07.2015 – 31.07.2015 wurden die Zentrale des BND in Pullach sowie die Dienststelle des BND in Bad Aibling besucht.

Gespräche fanden mit den folgenden Dienststellen des BND statt:

**aaa) ZYF – Justitiariat und Datenschutz**

Die Dienststelle ZYF ist das zentrale Justitiariat des BND. Anwesend beim Gespräch waren neben dem Referatsleiter Mitarbeiter der Sachgebiete „Allgemeine Rechtsangelegenheiten“ sowie „Gesamtdienstliche Grundsatzangelegenheiten“. Mit dem Sachgebiet Datenschutz ist gesondert gesprochen worden (siehe näher unter Teil 1 Ziffer II.2.a)cc)).

Schwerpunkt der Erörterungen mit der Dienststelle ZYF waren die rechtliche Einordnung und Abschlusskompetenz des BND für das der Kooperation in Bad Aibling zugrunde liegende MoA. Ferner erläutert der BND seine rechtliche Einordnung von Erfassungen in Bad Aibling und die Weitergabe von dort erfasstem Rohmaterial an die NSA sowie die Anwendung der Begriffe "deutsche Unternehmen" und "deutsche Interessen".

**bbb) T2AB – Selektion und Materialfluss**

Das Sachgebiet T2AB gehört organisatorisch zur Unterabteilung T2 „Nachrichtensbearbeitung“ innerhalb der Abteilung TA (i.e. Fernmeldeaufklärung) und ist zuständig für Selektion und Materialfluss. Der

Schwerpunkt des Gesprächs lag auf Erläuterung und Vorführung des Arbeitsbereichs „Pfleger Wortbankprofile“.

Mitarbeiter des Sachgebiets erläuterten die Filtersysteme des BND, welche auf Selektoren und Erfassungen Anwendung finden. Dabei wurde umfassend auf Inhalt und Pflege der drei Stufen der Filterung eingegangen und das Verständnis des Begriffs „deutsche Interessen“ auf Arbeitsebene im BND aufgezeigt. Ferner wurde der Ablauf der Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen der Abteilung TA dargestellt.

#### **ccc) TAG – Rechtsangelegenheiten / G10**

Die Dienststelle TAG als Referat innerhalb der Abteilung TA ist insbesondere zuständig für die juristische Bearbeitung von G10-Angelegenheiten. Nach einer Vorstellung der Aufgaben des Referats erläuterten die Mitarbeiter, inwiefern der Arbeitsbereich historisch und aktuell in die Entstehung, Pflege und Anwendung der Filterstufen bzw. Wortbanken eingebunden war. Das Referat wird außerdem beim Abschluss von MoA zwischen BND und ausländischen Nachrichtendiensten mit Prüfungen befasst bzw. wird bei Verhandlungen einbezogen.

#### **ddd) Außenstelle Bad Aibling**

Schwerpunkt des Besuchs in Bad Aibling war die Darstellung der tatsächlichen Arbeitsabläufe bei Bearbeitung der US-Steuerungslisten während JSA sowie nach Abschluss der Zusammenarbeit im Rahmen von JSA. Dabei führte ein Mitarbeiter an seinem Arbeitsplatz die Arbeitsabläufe im Live-System in den tatsächlichen Datenbanken vor. Erläutert wurde der gesamte zeitliche Ablauf von Erhalt der Selektoren, Einspielung in speziell

hierfür entwickelte Datenbanken in Bad Aibling, über automatische Vorsortierung in Bad Aibling, Filterung von Selektoren bis zur Ablehnung der Selektoren oder Freigabe zur Erfassungssteuerung und Weitergabe der Erfassungsergebnisse nach Filterung an die NSA.

Des Weiteren gab die Dienststelle einen Überblick über die historische Nutzung der Liegenschaft seit dem 2. Weltkrieg bis heute und erläuterte den Aufbau des Geländes im Rahmen der verschiedenen Nutzungen bis heute. Dieser Überblick wurde ergänzt durch eine Besichtigung der Arbeitsplätze der ehemaligen JSA sowie des Antennenfeldes.

**bb) Gespräch mit den an der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ Beteiligten**

Ferner wurde das Gespräch mit den Personen gesucht, die maßgeblich an der Entstehung der sog. „2000er-Liste“ beteiligt waren.

Die dem 1. UA unter den Kürzeln D.B. und Dr. T. bekannten BND-Mitarbeiter erläuterten Anlass und Hintergründe des Auftrags von D.B. an Dr. T. sowie die Zusammenstellung der Liste. Des Weiteren beschrieb D.B., wie er nach Erhalt der sog. „2000er-Liste“ von Dr. T. weiter diesbezüglich vorging; insbesondere hinsichtlich der Weitergabe der Liste an die Dienststelle Bad Aibling.

### **cc) Gespräch mit der Datenschutzbeauftragten des BND**

Am 06. August 2015 fand ein Gespräch mit der behördlichen Datenschutzbeauftragten des BND statt. Der Meinungsaustausch betraf juristische Fragen im Bereich Steuerung von NSA-Selektoren. Er umfasste u.a. den Begriff der „Übermittlung“ in Zusammenhang mit der Selektorenthematik, die Folgen einer Unterscheidung zwischen Inhalts- und Metadaten sowie den Umfang der Einordnung von Metadaten als personenbezogene Daten.

### **b) Gesprächspartner außerhalb des BND**

#### **aa) Gespräche mit dem BKAm**

Im Laufe der gesamten Arbeit an diesem Bericht fanden wöchentliche Jours Fixes mit Mitarbeitern des Bundeskanzleramts statt. Diese dienten dem Ziel, Details des Untersuchungsauftrags zu konkretisieren sowie organisatorische und inhaltliche Fragestellungen zu klären.

Diese regelmäßigen Treffen wurden ergänzt durch Gespräche mit einzelnen Fachbereichen insbesondere mit Diskussionen zu rechtlichen Fragestellungen sowie durch den mündlichen Erstbericht, welcher dem Bundeskanzleramt vertragsgemäß am 13. August 2015 erstattet wurde.

#### **bb) Gespräche im parlamentarischen Raum**

Der mit dem Bundeskanzleramt abgeschlossene Werkvertrag sieht vor, dass Gespräche mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages und von diesen benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen stattfinden, um

Schwerpunkte und Fragestellungen der Prüfung unter Maßgabe des Untersuchungsauftrages zu erörtern und zu präzisieren. Das Angebot zu entsprechenden Gesprächen bestand während der Arbeit an diesem Bericht fortlaufend und wurde, in unterschiedlichem Ausmaß, von den betreffenden Personen wahrgenommen.

## **Teil 2. Technische und rechtliche Grundlagen der Kooperation von BND und NSA in Bad Aibling**

### **I. Nachrichtentechnisches Konzept**

#### **1. Die eingesetzte Anlage**

Der BND hat mir verschiedene Dokumente vorgelegt sowie Stellung zu den untersuchungsgegenständlichen Fragen bezogen. Die nachfolgenden Ausführungen gründen auf der Darstellung des BND.

Die BND-Dienststelle Bad Aibling klärt internationale Fernmeldeverkehre auf, die über Satellit geführt werden. Von Interesse sind Einsatzgebiete der Bundeswehr, andere Krisengebiete oder Themen, bei denen deutsche Sicherheitsinteressen berührt sind. Ein Sachgebiet befasst sich mit der Identifizierung neuer auftragsrelevanter Ziele und der Erweiterung der Profile bekannter Ziele für die Abteilung TA und den Geschäftsbereich II des BND.

Die Dienststelle befindet sich zu Teilen (Antennenfeld) auf dem Gelände eines im 2. Weltkrieg durch das Deutsche Reich genutzten Fliegerhorstes. Infolge der NATO Gründung und des Kalten Krieges wurde 1952 die „Bad Aibling Station“ als Stützpunkt der ASA (American Security Agency) eingerichtet. 1972 übernahmen erstmals NSA-Mitarbeiter Schlüsseldienstposten. 1994 übergab die NSA die Dienststelle an das US Army INSCOM (Intelligence and Security Command). Die NSA führte ihre Arbeit eingebettet in die Strukturen der Bad Aibling Station fort. Im April 2004 wurde die Bad Aibling Station durch die Amerikaner aufgegeben. Mit

diesem Abzug konnten wesentliche technische Einrichtungen, beispielsweise das Antennenfeld, im Rahmen der Kooperation Joint-SIGINT-Activity (JSA) durch den BND übernommen werden. Der Stützpunkt wurde in der Folge durch die private B & O Betriebsgesellschaft übernommen und in eine zivile Nutzung überführt.

Die Betriebs- und Verwaltungsgebäude des BND befinden sich auf dem Gelände der ehemaligen Mangfall-Kaserne der Bundeswehr. Das BND-Betriebsgebäude wurde ab 1986 errichtet.

Im Dezember 2002 wurde die Mangfall-Kaserne von der Bundeswehr aufgegeben und das Gelände und die Gebäude komplett vom Bundesnachrichtendienst übernommen. Die ehemaligen Unterkunftsgebäude wurden bis 2012 nach und nach zu Bürogebäuden umgebaut.

Nach Beschluss der Aufgabe der Bad Aibling Station durch die Amerikaner wurde in den Jahren 2002 bis 2004 zwischen BND und NSA eine Vereinbarung (MoA und Anhänge) über gemeinsame Fernmeldeaufklärung erarbeitet und unterschrieben. Während dieser Zeit wurde auch ein Gebäude für die Special United States Liaison Activity Germany (SUSLAG) errichtet. SUSLAG vertritt die NSA in Deutschland und hat die Aufgabe der Förderung einer engen Kooperation zwischen NSA und BND, insbesondere der Abteilung TA, sowie der Optimierung der bestehenden Zusammenarbeit.

Die Mitarbeiter von JSA waren in einem gemeinsamen Sachgebiet unter deutscher Leitung organisiert. Die deutschen und amerikanischen Mitarbeiter hatten im Wesentlichen getrennte Büros. US-Mitarbeiter hatten zu keiner Zeit Zugriff auf die BND-interne Infrastruktur und Netzwerke. Die Zusammenarbeit im Rahmen von JSA wurde mit Abzug der meisten NSA-Mitarbeiter am 08. Mai 2012 beendet. Das MoA JSA diente weiter als Grundlage für eine Kooperation, die in Bad Aibling aber seitdem von BND-Mitarbeitern getragen wurde.

## **2. Selektoren und ihre Steuerung**

### **a) Technische Funktionen von Selektoren, Verhältnis zu TKM, Permutationen**

Die Fernmeldeaufklärung (FmA), im englischen Sprachraum Signal Intelligence (SIGINT) genannt, dient der Gewinnung relevanter Information durch Erfassung und Verarbeitung von Telekommunikation. Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Arten der Fernmeldeaufklärung, die Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und die Strategische FmA.

Erstere richtet sich explizit gegen einen bestimmten Teilnehmer und dessen Telekommunikation. Sie wird durch die Überwachung des Anschlusses, bzw. die betreiberseitige Ausleitung der Telekommunikation genau dieses und nur dieses Teilnehmers bewerkstelligt, richtet sich also nur gegen eine spezifische Telekommunikation. Die Relevanz der Telekommunikation wird hier durch die Auswahl des Teilnehmers für die TKÜ vorweggenommen.

Im Gegensatz dazu steht die Strategische FmA, bei der gebündelte Telekommunikation, also die gleichzeitige Telekommunikation einer Vielzahl von Teilnehmern erfasst wird. Sie ermöglicht die Erfassung nicht nur eines einzelnen Teilnehmers, sondern von Teilnehmern auch größerer geographischer Regionen. Im Gegensatz zur TKÜ sind hier nicht alle Teilnehmer und ihre jeweilige Telekommunikation per se relevant. Die relevanten Telekommunikationen müssen aus dem Datenstrom vielmehr anhand bestimmter Kriterien ausgewählt – selektiert – werden. Eine Telekommunikation wird beim BND genau dann selektiert, wenn in ihrem Inhalt oder in ihren Metadaten mindestens ein bestimmter, vorher bekannter Suchbegriff enthalten ist.

Zentraler Begriff des hier vorliegenden Berichts ist der des Selektors. Dieser entstammt der technischen Sprache und ist dem Wort Suchbegriff, welches aus dem rechtlichen Sprachbereich kommt, wesensgleich. Selektoren, bzw. Suchbegriffe, lassen sich unterteilen in formale und inhaltliche Suchbegriffe:

Formale Suchbegriffe werden gebildet aus Telekommunikationsmerkmalen und ihren Permutationen, sowie aus charakteristischen technischen Parametern oder Mustern die für bestimmte Telekommunikationsarten vorgegeben sind. Ein Telekommunikationsmerkmal (TKM) ist genau das Merkmal, welches einen Teilnehmer in einem Telekommunikationsdienst eindeutig und persistent beschreibt. Es wird als formaler Suchbegriff genutzt, um relevante Verkehre identifizieren und selektieren zu können. TKM können beispielsweise Telefonnummern, Mail-Adressen oder IMSIs sein.

Jedes TKM kann im Zuge der technischen Übertragung der Telekommunikation eine unterschiedliche Anzahl technischer Schreibweisen aufweisen, die sog. Permutationen. Beispielsweise lässt sich die Zeichenkette max.mustermann@internet.org im digitalen Datenstrom je nach Protokoll und Verwendung in den unterschiedlichsten Schreibweisen (Codierungen) finden. Ein leistungsfähiges Steuerungssystem für die IP-Erfassung muss diesem Umstand Rechnung tragen. Das bedeutet, wenn ein Bearbeiter eine E-Mail-Adresse steuert, wird diese vom Steuerungssystem unmittelbar in viele verschiedene Schreibweisen übersetzt, je nach Domain in bis zu ca. 20 Varianten. Alle diese Schreibweisen werden dann als Selektoren dem Erfassungssystem übergeben.

Beispielhaft seien hier vier mögliche Permutationen der E-Mailadresse max.mustermann@internet.org aufgezählt, die sich aus unterschiedlichen Schreibweisen der E-Mail-Adressen ergeben:

#### 1. MAX.MUSTERMANN@INTERNET.ORG

Normalisierte Standardschreibweise einer E-Mail-Adresse

#### 2. MAX.MUSTERMANN%40INTERNET%2EORG

Codierung: **HTML-Hex-Code zur Verwendung in URLs,**

Erläuterung:

- „%40“ ist der HTML-Hex-Code für das @-Zeichen
- „%2E“ ist der HTML-Hex-Code für den Dezimalpunkt

### 3. MAX.MUSTERMANN\&\#37;2540INTERNET.ORG

Codierung: Mehrfach codiert,

Erläuterung:

- „\“ zur Maskierung von Sonderzeichen (hier für „&“ und „#“)
- „&\#37;“ HTML-Dezimalcode für „%“-Spezialzeichen
- „%25“: HTML-Hex-Code für „%“-Sonderzeichen

(Das Prozentzeichen in „%25“ ist das „%“-Spezialzeichen aus „&\#37“)

- „%40“ ist der HTML-Hex-Code für das @-Zeichen

(Das Prozentzeichen in „%40“ ist das „%“-Sonderzeichen aus „%25“)

- Resultat: „ \&\#37;2540“ steht für das @-Zeichen

### 4. MAX.MUSTERMANN\\U0040INTERNET.ORG

Codierung: UTF-16 (16-bit Unicode Transformation Format),

Erläuterung:

- \\U0040 steht für das @-Zeichen

Dieses Verfahren wird auf alle Arten von Telekommunikationsmerkmalen angewendet. E-Mail sei hier nur ein Beispiel. Inhaltliche Suchbegriffe werden verwendet, um Telekommunikation anhand des Auftretens bestimmter Wörter im Inhalt der Telekommunikation zu selektieren. Aufgrund der geringen Trennschärfe allgemeiner Begriffe, wie Bombe etc. müssen inhaltliche Suchbegriffe sehr spezifisch sein um nicht eine große Zahl irrelevanter Telekommunikation zu selektieren. Sie werden daher nur sehr selten eingesetzt. Die genaue Zahl der den amerikanischen Selektoren zu Grunde liegenden TKM ist dem BND nicht bekannt. Sie lässt sich mangels Kenntnis des von der NSA verwendeten Algorithmus auch nicht zurückrechnen, sondern nur erfahrungswissenschaftlich schätzen.

## **b) NSA-Selektoren und ihre Filterung**

Von Bad Aibling aus werden regelmäßig Selektoren der NSA abgerufen. Diese Selektoren werden nach entsprechender Prüfung in die Erfassungssysteme in Bad Aibling mit dem Ziel der Erfassung von Kommunikationsinhalten eingestellt. Aufgrund der hohen Anzahl der Selektoren wurde die Prüfung in einem automatisierten Verfahren durchgeführt mit Hilfe des vom BND entwickelten Datenfilterungssystem DAFIS. Es handelt sich bei DAFIS um ein Filtersystem, welches primär für die Filterung der BND-eigenen Erfassungen zum Schutz von Grundrechtsträgern entstand und eingesetzt wird. Die Filterstufen des DAFIS entstanden folglich nicht speziell zur Prüfung von AND-Selektoren. Sie wurden und werden jedoch auch für diese genutzt.

### **aa) Zusammenhang von Filterung und Ablehnungsliste**

Ergebnis der Filterung mit DAFIS ist insbesondere die sog. Ablehnungsliste. D.h. Ziel der Filterung ist es, die durch die USA eingesteuerten Selektoren um Selektoren mit Deutschlandbezug, welche nicht durch den BND zu steuern sind, zu bereinigen. In diesem Sinne ist der Begriff der Ermittlung „einschlägiger“ Selektoren, wie er in A.-Drs. 385 genutzt wird, als Filterung zur Ermittlung derjenigen Selektoren zu verstehen, die als abgelehnt („disapproved“) in die sogenannte Ablehnungsliste überführt wurden. Die Selektorenlisten der NSA werden seit dem 16. Juni 2008 durch den BND anhand DAFIS (Stufe 1, 2 und 3) gefiltert. Bis zum 16. Juni 2008 wurden die US-Selektoren grundsätzlich in Bad Aibling nach G10 Gesichtspunkten (Länderkennung = „+49“ bzw. deutsche Firmennamen in der Beschreibung)

manuell geprüft. Darüber hinaus wurden die US-Selektoren anhand der G10-Positiv-Liste geprüft.

### **bb) Die drei Stufen der Filterung**

Die Filterung mit DAFIS umfasst drei Stufen. Die Filterstufe 1 betrifft die allgemeine G10-Erkennung. Auf dieser Stufe werden die Selektoren anhand eindeutig zuordenbarer technischer Parameter auf G10-Relevanz überprüft. Im Bereich der Telefonie ist dies insbesondere die Landesvorwahl +49. Im Bereich der paketvermittelten Kommunikation wird in der ersten Stufe nach Top-Level-Domains (TLD) gefiltert. Neben der TLD .de werden auch neuere TLD, wie beispielsweise .bayern geprüft.

Auf der zweiten Stufe werden die Selektoren mit der sog. G10-Positiv-Liste abgeglichen. Die G10-Positiv-Liste enthält TKM, die einem deutschen Staatsangehörigen zugeordnet sind, allerdings nicht anhand technischer Kennen (insbesondere Landesvorwahl +49) als solche zu erkennen sind. Es handelt sich insbesondere um TKM von deutschen natürlichen und juristischen Personen (z.B. Firmen, Organisationen, etc.) im Ausland, aber auch von Ausländern mit Wohnsitz in Deutschland oder vorübergehendem Aufenthalt in Deutschland. Die Liste dient ausschließlich dazu, bei SIGINT-Maßnahmen die Grundrechtsträgereigenschaft dieser Personen erkennen und berücksichtigen zu können. Eine gezielte Erkennung dieser Fälle ist dem BND möglich, wenn beispielsweise für grundrechtsgeschützte Personen eine Maßnahme nach § 3 G10 angeordnet ist: Die Anschlusskennungen, die im Rahmen von Erfassungsmaßnahmen nach § 3 G10 angeordnet sind bzw. waren, finden sich ebenfalls auf der G10-Positiv-Liste. Hierdurch ist

sichergestellt, dass auch diese Selektoren gesperrt werden, sollten sie von amerikanischer Seite als Selektoren gesteuert werden. Die G10-Positiv-Liste wird nur anlassbezogen ergänzt. Eine aufwändige routinemäßige Aktualisierung/Befüllung durch eine zentrale Stelle, die hierzu proaktive Recherchen – beispielsweise zu den TKM deutscher Staatsbürger im Ausland – durchführt, findet derzeit nicht statt. Damit zur Prüfung der US-Selektoren stets der aktuellste Datensatz zur Verfügung steht, wird das DAFIS-Profil vor jedem Prüflauf mit der G10-Positiv-Liste abgeglichen.

Auf der dritten Stufe werden die Selektoren auf Verstoß gegen „deutsche Interessen“ geprüft. Der Begriff des „deutschen Interesses“ ist im Gegensatz zum gesetzlich festgelegten Begriff des G10-Schutzes ein Arbeitsbegriff des BND und entsprechend variabel. Eine Definition des Begriffs oder eine entsprechende Weisung liegt dem BND nicht vor. Die Notwendigkeit der Verhinderung der Weiterleitung bestimmter Erfassungen an AND wurde jedoch aufgrund der Sachkunde und der Erfahrung einzelner Bearbeiter frühzeitig erkannt und auf Arbeitsebene entsprechend umgesetzt. In Ergänzung zum G10-Schutz wurde hierfür der Begriff der „deutschen Interessen“ eingeführt, ohne dass eine klare Definition vorlag oder vorliegt. Derzeit umfasst das deutsche Interesse auch den Schutz von EU- und NATO-Mitgliedsstaaten. Mit der Filterstufe 3 wird in Ergänzung des G10-Schutzes ein weltweiter Schutz unabhängig vom Standort und den genutzten TKM angestrebt.

**cc) BND filtert mit einem eigenen Filterungssystem zum einen die Selektoren, zum anderen die Erfassungen**

Die Filterung der auf Basis der Selektoren der NSA erlangten Erfassungen erfolgt analog zur Filterung der Selektoren. Neben den eigentlichen TKM werden bei der Filterung der Erfassungen auch rein inhaltsbezogene Informationen auf die hinterlegten Kriterien durchsucht. So werden auch solche Erfassungen verworfen, bei denen ein Selektor getroffen hat, aber der Kommunikationspartner und damit auch die Erfassung geschützt ist.

## **II. Rechtsfragen beim Einsatz von Selektoren**

Die untersuchungsgegenständlichen Selektoren sind sog. Ablehnungsfälle im Rahmen des von BND und NSA gemeinsam betriebenen Fernmeldeaufklärungs-Projekts in Bad Aibling. Sie sind entweder gar nicht in das System eingesteuert oder nach einer gewissen Laufzeit herausgenommen worden. Dies macht die Beantwortung der Fragen erforderlich, ob der BND damit eine ihm nach § 1 Abs. 2 BNDG zugewiesene Aufgabe wahrgenommen (1.) und welche Rechte natürlicher und juristischer Personen er dabei zu beachten hatte (2.). Die „Besonderheiten der Rechtsbindungen des BND bei der Fernmeldeaufklärung“ (3.) führen in das Zentrum eines rechtlichen Theorienstreits, der zugleich eine Art „Kampf um Vorherrschaft beim Schutz des Fernmeldegeheimnisses“ verkörpert. Schließlich ist das rechtliche Konzept der Zusammenarbeit von BND und NSA im Rahmen des MoA zu JSA zu bewerten, das die Basis für den Umgang mit den untersuchungsgegenständlichen Selektoren darstellt; das MoA differenziert zugleich die Wirksamkeit des deutschen oder amerikanischen Rechtskreises beim Betrieb der Kooperation in Bad

Aibling (4.). Eine Besonderheit des deutschen Grundrechtsschutzes bei der Bewertung von JSA ist darüber hinaus zu beachten; sie betrifft den Eingriffscharakter automatisierter Datenerfassung, um die es bei der Kooperation von BND und NSA geht (5.).

### **1. Die Aufgaben des BND nach § 1 Abs. 2 BNDG bei der Fernmeldeaufklärung**

Die wesentliche Aufgabenzuweisungsnorm für den BND liegt in § 1 Abs. 2 BNDG. Die Vorschrift regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes und begrenzt ihn auf das Inland<sup>1</sup>. Außerdem stellt sie klar, dass Sachverhalte, Personen und Vorgänge des innerstaatlichen politischen Geschehens in der Bundesrepublik Deutschland – auch soweit es im Zusammenhang mit Vorgängen von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung steht – nicht Gegenstand der nachrichtendienstlichen Aufklärung des BND sind<sup>2</sup>. Die Regelung dient ferner der Klarstellung, dass Informationen, die weder für sich allein noch im Zusammenhang mit anderen Informationen von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind, kein Gegenstand der nachrichtendienstlichen Aufklärungstätigkeit des BND sind<sup>3</sup>. Diese Begrenzung muss auch bei der Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten eingehalten werden.

§ 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG eröffnet den Handlungsraum des BND. Die Vorschrift beschreibt seinen Aufklärungsauftrag, nämlich die Gewinnung von Erkenntnissen durch Erhebung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen. Damit beginnt und endet zugleich der Aufgabenumfang des BND. Nicht dazu zählt die Verwendung der gesammelten Informationen für Maßnahmen nicht-informationeller Art gegen bestimmte Personen oder

Organisationen. Der Auftrag des BND erschöpft sich insoweit in der Informationsübermittlung an Dritte wie sie in § 9 BNDG vorgesehen ist sowie in Berichtspflichten nach § 12 BNDG<sup>4</sup>.

**a) Sammlung und Auswertung erforderlicher Informationen durch den BND (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG)**

Der Bundesnachrichtendienst sammelt gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus. Damit sind ein räumlicher (aa)) und ein inhaltlicher Bezug (bb)) der Tätigkeit des BND angesprochen.

**aa) Räumlicher Bezug der Tätigkeit des BND („Erkenntnisse über das Ausland“)**

Der BND ist mit der Aufklärung „über das Ausland“ beauftragt und nicht notwendiger Weise „im Ausland“. Der Auslandsbezug wird durch den Inhalt der zu gewinnenden Erkenntnisse geprägt, nicht hingegen durch den Ort ihrer Gewinnung. Was Erkenntnisse über das Ausland ermöglicht, ist Aufgabenstellung des BND, und zwar unabhängig davon, woher diese Informationen stammen und wie und wo sie gewonnen worden sind. Insbesondere ist der Raum der Aufklärungstätigkeit des Dienstes nicht auf das Ausland begrenzt. Er darf zur Erlangung der für die Erfüllung seiner Aufgabe notwendigen Erkenntnisse überall tätig werden<sup>5</sup>.

Der Begriff „Erkenntnisse“ in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG bezieht sich nicht allein auf die Sammlung von Informationen, sondern darüber hinaus auf deren Auswertung bzw. Bewertung i.S. weitergehender Schlüsse und Einsichten über Handlungsoptionen, –alternativen und –chancen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Der Aufklärungsauftrag bezieht sich auf alle denkbaren Informationen, welche einen Bezug zu den genannten Schutzgütern des BNDG aufweisen können. Dazu zählen zunächst die klassischen außen- und verteidigungspolitischen Interessen des Staates selbst, auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik<sup>6</sup>.

**bb) Schutzgüter der Aufklärung: Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland als Aufklärungsauftrag**

Das BNDG formuliert die Schutzgüter der Aufklärungstätigkeit durch den BND in einer offenen Weise. Was mit dieser Tätigkeit erkannt werden soll, hängt nicht einfach von Verhältnissen innerhalb der nationalen Rechts- und Gesellschaftsordnung ab, sondern von ihrem internationalen Umfeld. Im Unterschied zu den eher dauerhaften polizeilichen Schutzgütern der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ bedürfen die Ziele der Aufklärungstätigkeit nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG in höherem Maße der Interpretation durch politische Lenkungsentscheidungen. Dabei arbeitet der Gesetzestext nicht mit einem diskriminierenden Begriff wie „deutsche Interessen“, sondern geht relationaler in Bezug auf die internationale Positionierung vor. Gemeinsames Kriterium sämtlicher Aufklärungsarbeiten des BND ist die „außen- und sicherheitspolitische Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland“. Beide Begriffselemente stehen in einem engen

systematischen Zusammenhang: Es geht primär um die äußere Sicherheit der Bundesrepublik. Dies folgt gesetzssystematisch aus der in Anspruch genommenen Bundeskompetenz von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG<sup>7</sup>, aber auch aus der Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber den anderen Sicherheitsbehörden<sup>8</sup>. Die Aufgabe umfasst sowohl Staatsschutz als auch Verfassungsschutz<sup>9</sup>.

Die außen- und sicherheitspolitische Bedeutung von Informationen geht weit über die Aufklärung rechtswidriger Beeinträchtigungen hinaus. Sie kann alle Institutionen, Organe, Personen, Interessen und Handlungen umfassen, welche für die Selbstbestimmung, die Handlungsfähigkeit und die Interessen der Bundesrepublik nach außen von Bedeutung sein können. Dies geht insbesondere auch über den Bereich polizeilich und gar militärisch geschützter Sicherheitsinteressen hinaus. Was Souveränität, Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik angeht, ist von außenpolitischem Interesse. Dies betrifft die Ausübung der freien Willensbildung deutscher Staatsorgane nach außen ebenso wie die Beschaffung der zu deren Ausübung notwendigen oder sinnvollen Kenntnisse, die Möglichkeiten der sachgerechten Bewertung und deren Einschätzung etwaiger Folgen und Handlungsweisen im Ausland. Dagegen gerichtete Aktivitäten im Ausland können aufgeklärt werden ohne Rücksicht darauf, ob sie nach ausländischem Recht zulässig sind oder nicht. Dazu kann auch die Frage gehören, ob und in welchem Umfang andere Staaten von ihnen zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen Berechtigungen Gebrauch machen werden oder nicht. Es geht um die Bedingungen eigener Handlungsmöglichkeiten wie auch möglicher Handlungen Anderer. Dies begründet einen weiten Handlungsraum des Bundesnachrichtendienstes. Umgekehrt gilt aber auch: Die Umgehung völkerrechtlicher oder

innerstaatlicher Rechtsbindungen deutscher Staatsorgane ist kein zulässiger Zweck der Tätigkeit des BND<sup>10</sup>.

Die Schutzgüter müssen sich nicht auf den staatlichen Bereich beziehen, sondern können auch darüber hinausgehen und ggf. auch außenwirtschaftliche oder außenwirtschaftlich relevante Informationen zum Gegenstand haben. Dabei kann und darf es nicht um den Schutz von Unternehmen im Wirtschaftsverkehr, namentlich ihrer zivil- und handelsrechtlich geschützten Belange, gehen. Anders ist dies beim Schutz deutscher Unternehmen gegen Wirtschaftsspionage aus dem Ausland, sofern diese Fragen von außenpolitischer Relevanz aufwerfen können<sup>11</sup>. Zu den nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG für die Bundesregierung durch den BND zu sammelnden und auszuwertenden Informationen gehören solche über den internationalen Terrorismus. Die aus diesen Auswertungen gewonnenen Erkenntnisse liefern nicht weniger als die Entscheidungsgrundlagen des Bundeskanzleramtes für derartige Fragestellungen. Damit handelt es sich um die überlebenswichtigen Kernelemente des staatspolitischen Handelns des Staates in seiner Gesamtheit, wobei der Schutz des Staatsvolkes gegenüber äußeren Gefahren eine der beiden wesentlichen Legitimationsgrundlagen für den Staat selbst ist<sup>12</sup>.

### **cc) Die Erforderlichkeit der Informationen**

Der BND ist nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG mit der Aufklärung beauftragt, soweit die dazu führenden Informationen „erforderlich“ (zur Aufgabenerfüllung)“ sind. Das Merkmal „erforderlich“ ist Handlungsvoraussetzung und drückt in diesem Zusammenhang nicht eine Begrenzung nach Art des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus; es

beschreibt im Gegenteil die geringsten Handlungsvoraussetzungen<sup>13</sup>. Der Aufklärungsauftrag des BND geht über denjenigen etwa der Polizei insoweit hinaus.

Insbesondere fehlt der Aufgabennorm in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG – i.U. zur Befugnisnorm in § 3 BNDG – die im Strafverfahren geltende begrenzende Voraussetzung eines „Anfangsverdachts“, das Erfordernis einer „konkreten Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht oder auch die Notwendigkeit der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ vor der Verwendung besonderer nachrichtendienstlicher Mittel nach § 3 Satz 1 BNDG. Vielmehr sind dem BND im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung auch eigene Ermittlungen gestattet, welche solche Anhaltspunkte überhaupt erst schaffen sollen; ihm sind daher auch Initiativermittlungen ohne konkrete Anhaltspunkte gestattet. Umgekehrt rechtfertigt dies nicht die Beobachtung von Allem und Jedem, gleichsam „ins Blaue“ hinein. Maßgeblich sind nachrichtendienstliche Erfahrungen und Erkenntnisse, welche das Auffinden nachrichtendienstlich relevanter Informationen als wahrscheinlich erscheinen lassen. Der entscheidende Unterschied zur polizeilichen Aufklärungstätigkeit liegt darin, dass für diese einzelfallbezogene Anhaltspunkte vorliegen müssen. Allgemeine kriminalistische Hypothesen oder polizeiliche Erfahrungen reichen für die Polizei nicht aus, für die Nachrichtendienste zur Begründung der Aufgabenzuständigkeit hingegen wohl<sup>14</sup>.

**b) Erhebung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten im Geltungsbereich des BNDG (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG)**

Werden für die Aufgabe nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG im Geltungsbereich des BNDG Informationen einschließlich personenbezogener Daten erhoben,

so richtet gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG sich ihre Erhebung, Verarbeitung und Nutzung nach den §§ 2 bis 6 und 8 bis 11 BNDG.

Der Auftrag des BND lautet auf „Gewinnung“ und „Auswertung“ von Informationen. Letztere wird in § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG konkretisiert als „Verarbeitung und Nutzung“. Diese Begriffe sind einerseits im Kontext des Informationsverarbeitungs- und des Datenschutzes zu definieren. Denn mit dem Gesetz soll „für informationserhebende und –verarbeitende Tätigkeiten des BND (...) die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die nach der Entwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (...) zur Fortsetzung dieser Tätigkeit notwendig ist“<sup>15</sup>. Daneben weisen jene Begriffe auch einen spezifisch nachrichtendienstrechtlichen Bezug auf. Er kann schon daraus folgen, dass das Gesetz nicht allein die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft. Als Oberbegriff hierfür verwandte die Gesetzesbegründung den Terminus „Aufklärungstätigkeit“<sup>16</sup>.

„Im Inland“ findet jeder Akt der Informationserhebung statt, welcher im Geltungsbereich des Grundgesetzes, also unter der Gebietshoheit der Bundesrepublik geschieht: Auf dem Territorium der Bundesrepublik sind das Grundgesetz und die übrige deutsche Rechtsordnung uneingeschränkt anwendbar.

**c) Grundlegung und Begrenzung durch das Auftragsprofil der Bundesregierung?**

**aa) Zum Kontroll- und Weisungsregime nach dem BNDG**

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG ist der BND eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes. Er untersteht somit dessen Aufsicht. Diese Regelung betrifft die Einordnung des Dienstes in die Hierarchie der Bundesbehörden. Insbesondere Aufsichts- und Weisungsrechte werden dem Bundeskanzleramt vorbehalten. Damit wird die demokratische Legitimationskette hergestellt, zugleich der Dienst aus der andernfalls denkmöglichen Aufsicht des Auswärtigen Amtes herausgelöst. Diese Bestimmung ist deshalb notwendig, weil der BND materiell Aufgaben im Rahmen der auswärtigen Gewalt des Bundes wahrnimmt und daher auch im Aufgabenbereich des Auswärtigen Amtes tätig wird. Dieses ist allerdings durch die gesetzliche Regelung von eigenen Aufsichts- und Weisungsrechten ausgeschlossen. Das Auswärtige Amt kann allenfalls über das Kanzleramt auf den BND einwirken. Dem Organisationsrecht entspricht insoweit die ständige Unterrichtungspflicht nach § 12 Satz 1 BNDG<sup>17</sup>. Über die Wahrnehmung der sich aus der Vorordnung des Kanzleramts gegenüber dem BND ergebenden Weisungs-, Aufsichts- und Unterrichtsrecht enthält das BNDG keine Sonderregelungen. Insbesondere enthält das Gesetz keinen Vorbehalt der Geheimhaltungsbedürftigkeit gegenüber der Aufsichtsbehörde. Elemente der Aufsichts- oder Weisungsfreiheit lassen sich demnach auch aus diesem Aspekt nicht herleiten. Zur Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik, wie auch ihrer auswärtigen Belange, sind BND wie Kanzleramt gleichermaßen verpflichtet. Insoweit gelten auch hier die allgemeinen Regelungen des Staatsorganisationsrechts. Grenze des Aufsichtsrechts ist die Existenz des BND als gesetzlich anerkannte, eigenständige Behörde. Das Bundeskanzleramt darf beaufsichtigen, aber

nicht übernehmen. Aus dem Weisungs- und Aufsichtsrecht folgt die rechtliche und politische Verantwortung des Kanzleramts für deren Wahrnehmung<sup>18</sup>.

## **bb) Grundlegung und Begrenzung durch das Auftragsprofil der Bundesregierung?**

### **aaa) Funktion des Auftragsprofils der Bundesregierung**

Das Auftragsprofil der Bundesregierung (APB) gibt dem BND die Prioritäten vor, nach denen dieser gemäß seinem in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG festgeschriebenen Auftrag außen- und sicherheitspolitisch relevante Informationen über das Ausland zu beschaffen und auszuwerten hat. Diese Prioritätensetzung dient dem BND auch als Grundlage zur Steuerung seiner Ressourcen. Seine Tätigkeit ist nicht auf die Beschreibungen im APB beschränkt (dazu ausführlich in Teil 2 Ziffer II.4.b)dd)bbb)b1)aa1)). Nur in den vom APB definierten Bereichen kann aber von der Bundesregierung eine Aussagefähigkeit des BND erwartet werden. Mit dem „Auftrag an den BND“ nutzt die Bundesregierung dessen Expertise und erwartet einen nachrichtendienstlichen Mehrwert hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Informationen. Im Rahmen der durch die Regierung vorgegebenen Priorisierung hat der BND Spielräume, wie er mit seinen Ressourcen umgeht. Insbesondere obliegt dem BND die Wahl des nachrichtendienstlichen Ansatzes seiner Aufklärungsmittel.

### **bbb) Zum Begriff der „deutschen Interessen“ im APB**

Das APB enthält Themenbereiche, die sich als Ausformulierung „deutscher Interessen“ darstellen. Diese beschreiben inhaltliche Gebiete für mögliche

Aufklärungsziele. Ihr Sinn und Zweck ist nicht die Begrenzung der Aufklärungstätigkeit, sondern ihre Fokussierung; sie beschreiben besondere Gegenstände von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland im Ausland, für deren Erkenntnis nachrichtendienstlich aufgeklärt werden darf. Es kann daraus keine Formulierung „deutscher Interessen“ in der anderen Richtung entnommen werden, nämlich im Hinblick auf zu schützende subjektive Interessen deutscher Rechtsträger vor nachrichtendienstlichen Maßnahmen oder auch anderer, nämlich ausländischer öffentlicher oder privater Rechtsträger. Daher kann die im APB enthaltene Themenliste auch nicht zur Ausfüllung eines Begriffs „deutscher (Schutz-) Interessen gegen nachrichtendienstliche Aufklärungsmaßnahmen“ herangezogen werden.

## **2. Vom BND zu beachtende Rechte natürlicher und juristischer Personen**

Die Fernmeldeaufklärung findet nicht im rechtsfreien Raum statt. Vielmehr berührt sie fast unvermeidbar subjektive Rechte natürlicher und juristischer Personen. Vom Schutzbereich betroffen sind – jedenfalls bei den natürlichen Personen – das Fernmeldegeheimnis (a)) sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (b)). Bei jedem Rechtseingriff beachtlich ist aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (c)). Zu klären ist die Bedeutung unionsrechtlicher Grundrechte (d)). Weitgehend ignoriert wird, und ist deshalb nicht weniger problematisch, der neben dem Eingriff in ein deutsches Grundrecht häufig erfolgende Eingriff in das von der Verfassung eines ausländischen Staates geschützte Grundrecht (e)). Und schließlich ist ein Blick auf die völkerrechtliche Bedeutung von Fernmeldeaufklärung und Souveränität des ausgespähten Staates zu werfen (f)).

### **a) Schutz des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG**

Von zentraler Wichtigkeit bei der Fernmeldeaufklärung ist die Beachtung des Schutzes des Fernmeldegeheimnisses aus Art. 10 Abs. 1 GG. Dabei lassen sich die Fragen nach der persönlichen (aa)) und der räumlichen (bb)) Geltung mit unterschiedlicher Klarheit beantworten. Die Beobachtung einer weitgehenden gesetzlichen Positivierung von Inhalten der Telefonie in Deutschland führt zur Anschlussfrage, ob es sich bei Art. 10 Abs. 1 GG mittlerweile um ein normgeprägtes Grundrecht handelt, wie dies beispielsweise für das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG und die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG gilt, mit einer entsprechend hohen Beachtlichkeit von Regelungen des einfachen Rechts (cc)). Als Einzelfrage wird schließlich noch behandelt, ob ausländische Regierungen überhaupt in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 GG fallen können, oder ob diese Schutzüberlegung nicht a limine unbeachtlich ist (dd)).

#### **aa) Persönliche und sachliche Geltung**

Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich (Art. 10 Abs. 1 GG). Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden (Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG). Das Fernmeldegeheimnis gewährleistet die Vertraulichkeit der individuellen Kommunikation, wenn diese wegen der räumlichen Distanz zwischen den Beteiligten auf eine Übermittlung durch andere angewiesen ist und deshalb in besonderer Weise einen Zugriff Dritter – einschließlich staatlicher Stellen – ermöglicht. Die Beteiligten sollen weitgehend so gestellt werden, wie sie bei einer Kommunikation unter Anwesenden stünden<sup>19</sup>. Zum geschützten Normbereich der Telekommunikationsfreiheit zählen zunächst der „Inhalt“ jeglicher Signale bzw. Nachrichten, die unter Inanspruchnahme technischer

Einrichtungen oder Systeme übermittelt werden, unabhängig davon, ob es sich um Sprachdaten oder sonstige Daten handelt. Die Reichweite des Grundrechts erstreckt sich auf jede Übermittlung von Informationen mit Hilfe der verfügbaren Telekommunikationstechniken. Der Schutz der Telekommunikation ist weiterhin nicht davon abhängig, ob es sich um eine legale Kommunikation handelt<sup>20</sup>. Auf die konkrete Übermittlungsart (Kabel oder Funk, analoge oder digitale Vermittlung) komme es nicht an. Dementsprechend werden neben den „klassischen“ Verbindungen über Festnetz und Mobilfunknetz auch online-Verbindungen, z.B. E-Mail-Nachrichten oder Telefonie in Form von Voice over IP, vom Fernmeldegeheimnis umfasst. Ebenfalls umfasst werden die Nachrichtenübermittlung via Kurznachricht (SMS), Multimedia Messaging Service (MMS) oder Telefax<sup>21</sup>. Das Grundrecht ist entwicklungs offen und umfasst nicht nur die bei Entstehung des Grundgesetzes bekannten Arten der Nachrichtenübertragung, sondern auch neuartige Übertragungstechniken<sup>22</sup>.

Im Folgenden werden das Rechtsverständnis und die Rechtspraxis des BND zum persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Art. 10 Abs. 1 GG beleuchtet, die auch der Formulierung des MoA JSA zu Grunde liegen und insbesondere der Implementierung des Schutzsystems DAFIS bei der Filterung von Selektoren im Kooperationsprojekt in Bad Aibling:

Nach dem Rechtsverständnis und der –praxis des BND schützt das in Art. 10 Abs. 1 GG garantierte Grundrecht im Inland das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis aller natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit sowie inländische juristische Personen, soweit das

Grundrecht seinem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Dies trifft im Wesentlichen auf inländische juristische Personen des Privatrechts zu. Zu den geschützten inländischen juristischen Personen des Privatrechts zählen insbesondere die GmbH, die AG, der e.V., die OHG, die KG und die GmbH & Co KG bzw. die OHG & Co KG. Zu den geschützten inländischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören u.a. die Kirchen und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Im Ausland sind deutsche Staatsangehörige ebenfalls geschützt, das Gleiche gilt für Tochterunternehmen inländischer juristischer Personen. Ob eine juristische Person als ausländisch oder inländisch im Sinne des Gesetzes zu qualifizieren ist, richtet sich nach ihrem Verwaltungsmittelpunkt oder –schwerpunkt, ihrem Hauptsitz. Der Nachweis für den Unternehmenssitz im Inland ergibt sich durch eine Eintragung in einem inländischen Register. Im Umkehrschluss spricht die Vermutung bei Unternehmen mit einem eingetragenen Sitz im Ausland gegen die Annahme der Eigenschaft eines „deutschen Unternehmens“. Im Verfahren der automatisierten Prüfung der Selektoren ergäbe sich demnach im Rahmen der Feindifferenzierung über die Prüfung nach eindeutigen Zuordnungsmerkmalen wie bspw. die Vorwahlnummer +49., die Emailendung [...].de u.v.a. hinaus durch eine entsprechende Eintragung in einem inländischen amtlichen Register eine Indizwirkung für die Annahme der Eigenschaft als „deutsches Unternehmen“. Allerdings schließt der BND hieran in rechtlich problematischen Fällen eine weitergehende manuelle Prüfung den Status des Unternehmens betreffend an.

Da juristische Personen nur durch ihre Mitarbeiter, natürliche Personen, miteinander kommunizieren können, wird das Handeln einer natürlichen Person (z.B. des Geschäftsführers einer GmbH) unmittelbar der dahinter stehenden juristischen Person zugerechnet („Funktionsträgertheorie“). Folglich ist z.B. der nicht-deutsche Mitarbeiter eines deutschen Unternehmens, wenn er in der Niederlassung des Unternehmens im Ausland im Rahmen seiner „Funktion“ telefoniert, vom G10-Schutz des inländischen juristischen Unternehmens erfasst.

Niederlassungen ausländischer juristischer Personen in Deutschland werden bei der Filterung der US-Selektoren zur allgemeinen G10-Erkennung (Stufe 1, vgl. im Detail in Teil 2 Ziffer I.2.c)cc)aaa)) unabhängig von der Frage, ob sie vom G10-Schutz erfasst sind oder nicht, ebenfalls automatisch ausgefiltert. Folglich besteht hier in der Praxis des BND jedenfalls ein faktischer G10-Schutz.

Dem Schutzbereich unterfallen nicht ausländische juristische Personen sowie der Ausländer im Ausland. Ist eine ausländische juristische Person auch in Deutschland vertreten, besteht für die hiesige Niederlassung – ungeachtet der voranstehend geschilderten Filterungspraxis – dem rechtlichen Grund nach kein Schutz nach Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 GG, und zwar unabhängig von der hier gewählten Organisationsform.

### **bb) Räumliche Geltung**

Die räumliche Geltung von Art. 10 Abs. 1 GG ist verfassungsgerichtlich nicht vollumfänglich geklärt. Deshalb ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer

nachrichtendienstlichen Aufklärung der ausschließlich im Ausland stattfindenden Telekommunikation rechtlich und rechtspolitisch umstritten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Reichweite von Art. 10 Abs. 1 GG in seiner G10-Entscheidung grundsätzlich klar gestellt, die vorliegend interessierende Frage aber ausdrücklich unbeantwortet gelassen. Ansatzpunkt für die Klärung der räumlichen Geltung von Art. 10 GG ist danach Art. 1 Abs. 3 GG, der den Geltungsumfang der Grundrechte im Allgemeinen bestimmt. Aus dem Umstand, dass diese Vorschrift eine umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte vorsieht, ergibt sich allerdings noch keine abschließende Festlegung der räumlichen Geltungsreichweite der Grundrechte. Das Grundgesetz begnügt sich nicht damit, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern bestimmt auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen<sup>23</sup>. Zum anderen muss das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt freilich eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein<sup>24</sup>.

Den durch die technische Leitung über Satelliten geführten Telekommunikationsverkehr hat das Bundesverfassungsgericht ungeachtet seines Weges durch den Weltraum dem Schutz von Art. 10 Abs. 1 GG und somit dem G10, unterstellt. Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses in Art. 10 GG zielt – im Einklang mit den völkerrechtlichen Bestimmungen<sup>25</sup> – darauf, dass die Fernmeldekommunikation von unerwünschter oder unbemerkter Überwachung frei bleibt und die Grundrechtsträger unbefangen kommunizieren können. Er knüpft an das Kommunikationsmedium an und will jenen Gefahren für die Vertraulichkeit begegnen, die sich gerade aus der Verwendung dieses Mediums ergeben, das staatlichem Zugriff leichter ausgesetzt ist als die direkte Kommunikation unter Anwesenden<sup>26</sup>. Die moderne Satellitenfunktechnik erlaubt einen solchen Zugriff auch auf ausländischen Fernmeldeverkehr mit Überwachungsanlagen, die auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stationiert sind<sup>27</sup>. Dabei wird bereits durch die Erfassung und Aufzeichnung des Telekommunikationsverkehrs mit Hilfe der auf deutschem Boden stationierten Empfangsanlagen des Bundesnachrichtendienstes eine technisch-informationelle Beziehung zu den jeweiligen Kommunikationsteilnehmern und ein – den Eigenarten von Daten und Informationen entsprechender – Gebietskontakt hergestellt. Auch die Auswertung der so erfassten Telekommunikationsvorgänge durch den Bundesnachrichtendienst findet auf deutschem Boden statt. Unter diesen Umständen ist aber auch eine Kommunikation im Ausland mit staatlichem Handeln im Inland derart verknüpft, dass die Bindung durch Art. 10 GG selbst dann eingreift, wenn man dafür einen hinreichenden territorialen Bezug voraussetzen wollte<sup>28</sup>.

Von diesen Erwägungen ist die vorliegend interessierende Aufklärung des Ausland-Ausland-Telekommunikationsverkehrs, sog. Routineverkehr, aber

nicht umfasst. Das Bundesverfassungsgericht hat den Umfang seiner rechtlichen Beurteilung nämlich mit der Feststellung begrenzt, über geheimdienstliche Tätigkeiten, die nicht dem G 10 unterlägen, sei hier ebenso wenig zu entscheiden wie über die Frage, was für ausländische Kommunikationsteilnehmer im Ausland gelte. Auf ausländische juristische Personen fände Art. 10 GG gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ohnehin keine Anwendung<sup>29</sup>. Unter Beachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist somit die räumliche Anwendung von Art. 10 Abs. 1 GG auf die Ausland-Ausland-Fernmeldekommunikation als kontingent anzusehen. Das Verständnis des Normbereichs von Art. 10 Abs. 1 GG wird demnach nicht ausschließlich durch den Verfassungstext selbst bestimmt.

### **cc) Art. 10 GG als normgeprägtes Grundrecht?**

Der Bundesnachrichtendienst befindet sich somit jedenfalls seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1999 in der rechtlichen Situation, nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG mit der Auslandsaufklärung beauftragt zu sein, deren wesentlicher Teil die Fernmeldeaufklärung ist, und bei der sog. Routineaufklärung – außer dem deutsche Rechtsträger betreffenden G10-Schutz – keiner Begrenzung durch Art. 10 Abs. 1 GG zu unterliegen. Der Bundesgesetzgeber wiederum hat auf das Urteil in keiner Richtung reagiert. Er hat insbesondere die Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG nicht verändert. Die Schrankenbestimmung des Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG sieht – anders als beispielsweise die durch Art. 13 GG gewährleistete Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung – das Erfordernis eines Richtervorbehalts für Eingriffe nicht ausdrücklich vor und stellt dem Wortlaut nach auch im Übrigen keine qualifizierten Anforderungen an die Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlagen<sup>30</sup>. Dies legt es nahe, die

einfachgesetzlichen Regelungen über die Telekommunikation und ihre Beschränkungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen, um die normative Gestalt des Fernmeldegeheimnisses und seiner Beschränkbarkeit zu erfassen.

Den Inhalt des Fernmeldegeheimnisses im TKG umschreibt § 88 Abs. 1 TKG. Ihm unterliegen danach der Inhalt der Telekommunikation und ihre näheren Umstände, insbesondere die Tatsache, ob jemand an einem Telekommunikationsvorgang beteiligt ist oder war (§ 88 Abs. 1 Satz 1 TKG). Das Fernmeldegeheimnis erstreckt sich auch auf die näheren Umstände erfolgloser Verbindungsversuche (§ 88 Abs. 1 Satz 2 TKG). Bei den „näheren Umständen“ handelt es sich um die in § 96 TKG aufgeführten Verkehrsdaten. Diese einfachgesetzliche Umschreibung des Schutzbereichs des Fernmeldegeheimnisses deckt sich mit dem verfassungsrechtlichen in Art. 10 Abs. 1 GG<sup>31</sup>. Das Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG ist räumlich gebunden. Es bedarf einer durch den Provider vermittelten Telekommunikation auf deutschem Territorium, deren Inhalt und nähere Umstände gegenüber dem Diensteanbieter geschützt sind<sup>32</sup>.

Daran knüpfen auch die rechtlichen und technischen Regelungen zur Überwachung der Telekommunikation an. Die Eingriffsbefugnisse für die Überwachung der Telekommunikation sind in den §§ 100a, 100b StPO, den §§ 1, 3, 5 und 8 G10, den §§ 23a-23c und 23e ZFdG, § 20l BKAG sowie im Landesrecht geregelt. Ergänzend dazu sind die technischen und organisatorischen Vorkehrungen, die die Betreiber von Telekommunikationsanlagen, mit denen Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbracht werden, für die Umsetzung angeordneter Maßnahmen zur Telekommunikation treffen müssen, durch § 110 TKG

i.V.m. der Telekommunikationsüberwachungsverordnung (TKÜV) geregelt<sup>33</sup>. Die TKÜV regelt gem. § 1 TKÜV die grundlegenden Anforderungen an die Gestaltung der technischen Einrichtungen, die für die Umsetzung der nach StPO, G10, ZFdG, BKAG und Landesrecht vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation. Die territoriale Reichweite dieser Regelungen ist auf das Gebiet der Bundesrepublik begrenzt. Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses außerhalb dieses Gebietes werden von diesen Regeln nicht erfasst, schon weil es keine technischen Umsetzungsmöglichkeiten dafür gibt, die auf deutschem Telekommunikationsrecht beruhen.

Das Telekommunikationsgeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG wird allerdings – wie bei anderen normgeprägten Grundrechten, z.B. Art. 14 und 19 Abs. 4 GG in Bezug auf sie prägende einfache Gesetze – nicht erschöpfend durch das einfachgesetzliche Telekommunikationsrecht bestimmt, sondern bleibt in seinem Kerngehalt durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung unbeeinflussbar (Art. 19 Abs. 2 GG). Das wird beispielsweise daran deutlich, dass § 3 Nr. 22 TKG zwar Telekommunikation als den technischen Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen definiert und sich nicht ausdrücklich auf statische Vorgänge bezieht. Art. 10 Abs. 1 GG folgt indes nicht dem rein technischen Telekommunikationsbegriff des TKG, sondern knüpft an den Grundrechtsträger und dessen Schutzbedürftigkeit aufgrund der Einschaltung Dritter in den Kommunikationsvorgang an<sup>34</sup>.

Für die Reichweite der auf § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG beruhenden Fernmeldeaufklärung im Ausland folgt daraus zum einen, dass die

einfachgesetzliche Ausgestaltung des Fernmeldegeheimnisses nach § 88 TKG wegen der auf Deutschland beschränkten räumlichen Wirkung darauf nicht beschränkend wirkt. Zum anderen folgt daraus aber auch, dass Beschränkungen des rein im Ausland stattfindenden Fernmeldeverkehrs nicht dem Regime des G10 unterliegen. Denn seine technische Umsetzung wird ebenfalls von § 110 TKG i.V.m. der TKÜV geregelt und bleibt daher auf den territorialen Raum der Bundesrepublik beschränkt.

Eine Rückausnahme für die Reichweitenbegrenzung von Art. 10 Abs. 1 GG hat zu gelten, die allerdings nicht im Normbereich dieser Verfassungsnorm wurzelt, sondern in Art. 1 Abs. 1 GG. Zur Unantastbarkeit der Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG gehört nämlich die Anerkennung eines absolut geschützten Kernbereichs privater Lebensgestaltung<sup>35</sup>. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung lässt sich nämlich nicht auf den repressiven Teil des Strafverfahrensrechts begrenzen, sondern gilt auch für Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen aus präventivem Anlass<sup>36</sup>. Dies bedeutet, dass er auch für den überwachten Routineverkehr gilt.

#### **dd) Grundrechtsschutz ausländischer Regierungen?**

Der Grundrechtsschutz gilt für Private **gegen** die öffentliche Gewalt (vgl. z.B. Art. 19 Abs. 4 GG). Er gilt nicht umgekehrt **für** die öffentliche Gewalt, denn diese ist an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG) und wird nicht von ihnen berechtigt. Die Reichweite des Grundrechts ist insofern sachlich begrenzt. Die Beachtung der Telekommunikationsfreiheit und ihre Bewehrung beruhen im Verhältnis der verschiedenen Träger öffentlicher Gewalt innerhalb der Bundesrepublik

deshalb nicht auf Art. 10 GG, sondern auf den allgemeinen gesetzlichen Regelungen wie z.B. § 88 TKG, G10, den Strafvorschriften (§§ 202a ff., 206 StGB) sowie allgemein der Gesetzesbindung von Sicherheitsbehörden wie z.B. § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG. Daraus folgt keine Einschränkung des persönlichen Grundrechtsschutzes von öffentlichen Bediensteten, sondern des Schutzes bei Verrichtung öffentlicher, typischerweise hoheitlicher Tätigkeiten.

Der Grundrechtsschutz gilt auch nicht für ausländische öffentliche Gewalt. Dies folgt – a maiore ad minus – zwangsläufig aus dem Fehlen des entsprechenden Schutzes für Träger deutscher öffentlicher Gewalt. Denn es ist kaum vorstellbar, dass eine deutsche Regierungseinrichtung durch deutsche Grundrechte nicht geschützt wird, während dies aber für eine ausländische gelten sollte. Auf die Diskussion zur räumlichen Geltung von Grundrechten kommt es daher im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen Teile öffentlicher Gewalt im Ausland nicht an. Dies bedeutet für die Fernmeldeaufklärung des BND, dass solche Einrichtungen im Ausland bereits aus Gründen begrenzter sachlicher Reichweite von Grundrechten nicht dem Schutz von Art. 10 GG unterliegen. Ungeachtet der territorialen Reichweite von § 206 StGB macht der BND sich bei Fernmeldeeingriffen im Ausland auch nicht strafbar, weil seine Handlungsweise durch § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG gerechtfertigt ist. Die Verwaltungsvereinbarung zum vorliegenden Kooperationsprojekt von BND und NSA fügt sich in diese rechtliche Rationalität ein, indem sie den Schutz des jeweils eigenen Rechtskreises vor Aufklärungsmaßnahmen des Gemeinschaftsprojekts durch ausdrückliche Benennung positiviert und nicht einem Vertrauen auf einen von sich aus geltenden Grundrechtsschutz überlässt.

**b) Informationelles Selbstbestimmungsrecht nach Art. 1 Abs. 1****i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG**

Art. 10 Abs. 1 GG schützt die Vertraulichkeit der mit Hilfe von Telekommunikationsanlagen erfolgenden Telekommunikation. Demgegenüber beruht der Schutz des Einzelnen gegen die „unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten“ unabhängig von den Umständen ihrer Entstehung auf dem durch Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG beruhenden informationellen Selbstbestimmungsrecht. Seine am weitesten gehende Ausformung findet sich in den Gesetzen zum Datenschutz. Art. 10 Abs. 1 GG ist im Kollisionsfall *lex specialis* gegenüber dem informationellen Selbstbestimmungsrecht aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG<sup>37</sup>. Die Aufgabenzuweisungsnorm des § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG ist Teil der verfassungsmäßigen Ordnung, die nach Art. 2 Abs. 1 GG begrenzend auf das allgemeine Freiheitsgrundrecht und den damit verbundenen Schutz der personenbezogenen Daten als Schutzgut des informationellen Selbstbestimmungsrechts wirkt. Da das Telekommunikationsrecht keine eigenständige Definition enthält, ist zur Bestimmung des Begriffs der personenbezogenen Daten auf § 3 Abs. 1 BDSG zurückzugreifen<sup>38</sup>. Zu den personenbezogenen Daten bei der Telekommunikation gehören typischerweise die Bestandsdaten; das sind nach § 3 Nr. 3 TKG Daten eines Teilnehmers, die für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Telekommunikationsdienste erhoben werden.

Zur Natur der Selektorentypen als personenbezogene Daten vgl. Ausführungen in Teil 2 Ziffer II.5.a).

### **c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

Der BND muss bei Auswahl und Verwendung von Aufklärungsmitteln den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Dieser ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG). Er unterfällt in die drei weiteren Grundsätze der Geeignetheit, des geringsten Eingriffs bzw. der Erforderlichkeit sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in diesen Ausformungen ist auch bei der Fernmeldeaufklärung im Rahmen der Kooperation in Bad Aibling zu beachten. Hinzu kommt das allgemeine Moment, dass in offenen Gesellschaften mit freien Medien der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zur Gewinnung von Erkenntnissen in dem Maße unverhältnismäßig ist, wie diese auch durch offene Quellen zu erlangen sind. Dies gilt für den Mitteleinsatz zur nachrichtendienstlichen Aufklärung in autoritären Rechts- und Gesellschaftsordnungen ohne freie Presse oder auch in sog. failing states mit umgekehrter Vermutungsrichtung.

### **d) Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz**

Mit dem Verhältnis von deutschem Sicherheitsrecht und unionsrechtlichem Grundrechtsschutz hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Antiterrorismus-Dateigesetz (ATDG) beschäftigt. Die dortigen Ausführungen sind weitgehend auch auf die Fernmeldeaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst übertragbar. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere keinen Anlass zur Einholung einer Vorabentscheidung vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV – zur Klärung der Reichweite des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes in Bezug auf einen Datenaustausch von verschiedenen Sicherheitsbehörden im Rahmen einer Verbunddatei, wie ihn das Antiterrordateigesetz regelt – gesehen. Dies gilt

auch im Hinblick auf das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta – EuGRCh). Denn die europäischen Grundrechte der Grundrechtecharta sind auf den zu entscheidenden Fall nicht anwendbar. Die angegriffenen Vorschriften sind schon deshalb an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, weil sie nicht durch Unionsrecht determiniert sind<sup>39</sup>. Demzufolge liegt auch kein Fall der Durchführung des Rechts der Europäischen Union vor, die allein die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta nach sich ziehen könnte (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRCh)<sup>40</sup>. An einer entsprechenden Determinierung durch europäisches Unionsrecht fehlt es auch bei der Fernmeldeaufklärung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG. Sie beruht ausschließlich auf nationalem Recht der Bundesrepublik.

Die Fernmeldeaufklärung betrifft Tätigkeiten, die nicht im Anwendungsbereich des Unionsrechts liegen. Insbesondere handelt es sich dabei nicht um Maßnahmen, durch die der freie Dienstleistungs- oder Warenverkehr aus Gründen der öffentlichen Ordnung eingeschränkt würde<sup>41</sup>. Die nachrichtendienstliche Materie ist derzeit auf EU-Ebene weder primär- noch sekundärrechtlich tatsächlich geregelt. Hinzu kommt, dass die Entscheidung des BVerfG zur Erweiterung der Grundrechtsberechtigung nach Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen aus EU-Mitgliedsstaaten zu einem Sachverhalt mit rein wirtschaftlichem Charakter auf einem europarechtlich normierten Rechtsgebiet erging – z.B. dem Urheberrecht<sup>42</sup>. Der SIGINT-Tätigkeit des BND fehlt es jedoch an einer wirtschaftsspezifischen Zielrichtung innerhalb eines EU-rechtlich normierten Bereichs.

### e) **Behandlung ausländischer Grundrechte**

Die Diskussion um den Grundrechtsschutz im Ausland wird von Deutschland aus bisweilen nach einem Muster geführt, das Verständnis- und Schutzbereitschaft ansagt, die vom ausländischen Recht verliehene Schutzposition aber ignoriert. Der „Grundrechtsschutz im Ausland“ meint tatsächlich immer nur den Schutz nach Maßgabe des eigenen nationalen Grundrechts unter gleichzeitiger Verdrängung des vom Ausland verliehenen. Diese Herangehensweise deckt sich zwar mit der umgekehrten Rechtspraxis anderer Länder. Diese Betrachtung von „Grundrechtsschutz“ zeigt aber, dass es gerade bei der Diskussion um die territoriale Reichweite der Grundrechte nicht nur um die wohltätige Andienung eigener Schutzgarantien geht, sondern um die Durchsetzung eines nationalen Geltungsanspruchs. Dies relativiert die Bedeutung der deutschen Debatte um die territoriale Reichweite von Art. 10 Abs. 1 GG, weil sie unvermeidbar auch um die Verdrängung einer Geltung des ausländischen Grundrechts gegenüber deutscher Staatsgewalt geführt wird. Die Behauptung des transnationalen Grundrechtsschutzes hat also eine gewährende und verdrängende Doppelnatur. Dem dienen die nachfolgenden Erwägungen.

Der Grundrechtsschutz gegen Eingriffe deutscher hoheitlicher Gewalt wird in der allgemeinen Diskussion für beachtlich gehalten oder zumindest problematisiert, soweit es um Schutzbereiche geht, die aus dem Grundgesetz, der Europäischen Grundrechtecharta (EuGrCh) oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ableitbar sind. Nicht in Betracht gezogen werden die von einer ausländischen Rechtsordnung garantierten Grundrechte. Dies ist nicht ohne Bedeutung, weil insbesondere der im Ausland aufenthältliche Ausländer sich in einem weit stärkeren Maße

Schutz von seiner eigenen nationalen Grundrechtsordnung erwarten dürfte als von der deutschen. Die Vorstellung, dass zwei im Ausland miteinander telefonierende Ausländer ihr Fernmeldegeheimnis vorrangig durch Art. 10 des deutschen Grundgesetzes als geschützt ansehen, ist eher fernliegend. Der von ihnen viel mehr erwartete Schutz durch die eigene Verfassungsordnung wird – am Beispiel des Eingriffs durch die deutsche – nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung ignoriert. Dies trifft übrigens auch auf die Fälle zu, in denen die G10-Kommission einer entsprechenden Maßnahme zustimmt. Denn ihre Beteiligung schränkt das nach einer fremden Verfassung geschützte Fernmeldegeheimnis nach dem dortigen Recht nicht wirksam ein. Die Praxis der G10-Kommission und des Bundesnachrichtendienstes sind sich im Ergebnis aber darin einig, dass mit der Genehmigung einer Einschränkung des deutschen Grundrechtsschutzes der vergleichbare ausländische ebenfalls beschränkt wird. Dies ist von der Sache her nicht überraschend, weil von einem ausländischen Staat Zustimmungen zur Fernmeldeaufklärung, vulgo Spionage, die das eigene Territorium betrifft, nicht zu erwarten ist. Allerdings sollten Faktizität und Dimension dieser Staatspraxis demjenigen bewusst sein, der im eigenen Land die Grundrechtssignoranz anderer Dienste beklagt.

Die in Deutschland geführte Diskussion um grundrechtliche Auslandsgeltung beruht also auf einer rechtspolitischen Spaltung. Sie nimmt sich nur der Geltung des „deutschen Grundrechts“ an und setzt sich über die Geltung des „ausländischen Grundrechts“ hinweg oder verdrängt es bewusst. Dies zeigt von einem anderen Blickwinkel noch einmal die Fragwürdigkeit dieser Auseinandersetzung. Die Kritik verkämpft sich an der falschen Stelle. Effektivität des Grundrechtsschutzes betrifft die Bindung und Begrenzung von Staatsgewalt; sie ist in besonderem Maße eine Frage der

wirksamen Gesetzesbindung der Verwaltung, denn diese findet im eigenen Land statt. Dort sollte sie implementiert werden.

#### **f) Völkerrecht und nachrichtendienstliche Aufklärung**

Der völkerrechtliche Rahmen von Auslandsaufklärung wird regelmäßig bei der Strafbarkeit nachrichtendienstlichen Verhaltens erörtert. Dementsprechend wird die Zulässigkeit entsprechender Praktiken im internationalen Verkehr als Nebenprodukt zu Fragen der Strafbarkeit mitbehandelt. Der Schutz der Bundesrepublik Deutschland erfordert es nach diesem Verständnis, geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht unter Strafe zu stellen<sup>43</sup>. Umgekehrt dient dem Schutz der Bundesrepublik auch die Tätigkeit ihres Auslandsnachrichtendienstes. Der Staat, der diesen Dienst geschaffen hat und unterhält, kann – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nicht zugleich dessen Mitarbeiter und Agenten wegen ihrer dienstlichen Tätigkeit mit Strafe bedrohen. Für Mitarbeiter und Agenten des Geheimdienstes einer fremden Macht gelten diese Gesichtspunkte nicht, vor allem wenn ihre Tätigkeit gegen die Bundesrepublik gerichtet ist. Es entspricht demzufolge nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Sachgesetzlichkeit des Staatsschutzrechts, dass es stets nur den eigenen Staat gegen fremde Spionage schützt und in diesen Schutz allenfalls noch gewisse Verbündete einbezieht, dagegen die dem Schutz und den Interessen des eigenen Staates dienende Tätigkeit der eigenen Geheimdienste nicht als strafbar ansieht<sup>44</sup>.

Das Friedensvölkerrecht enthält nach allgemeiner Kenntnis gegenwärtig keinerlei Regelungen über die Strafbarkeit nachrichtendienstlicher Betätigung. Trotz mancher Bemühungen, vertragliche Regelungen

zumindest im bilateralen Verkehr einzuführen, ist eine Sonderregelung auf vertraglicher Basis bisher nicht zustande gekommen. Im Völkergewohnheitsrecht hat sich eine zu berücksichtigende Übung, welche geheimdienstliche Tätigkeiten in anderen Staaten erlaubt, untersagt oder auf andere Weise dirigiert oder limitiert, nicht gebildet<sup>45</sup>. Die Spionage stellt sich zwar als kein völkerrechtliches Unrecht dar, sie ist im Krieg und im Frieden eine völkerrechtlich "legale Handlung"<sup>46</sup>. Den einzelnen Staaten ist aber völkerrechtlich nicht untersagt, die Spionagetätigkeit durch nationale Regelungen mit Strafe zu bewehren. Die Tatsache, dass das Völkerrecht die Spionage als solche "erlaubt", bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dementsprechend nicht, dass es den einzelnen Staaten untersagt ist, gegen sie gerichtete nachrichtendienstliche Tätigkeiten unter Strafe zu stellen<sup>47</sup>.

### **3. Besonderheiten der Rechtsbindung bei der Fernmeldeaufklärung**

Der BND erhebt Informationen über das Ausland, aber nicht notwendig im Ausland<sup>48</sup>. Dies ergibt sich aus der Aufgabenwahrnehmungsregelung in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG und drückt die Gesetzesbindung der Verwaltung aus (Art. 20 Abs. 3 GG). Die Bestimmung der konkreten Folgen dieser rechtlichen Bindung bei der Fernmeldeaufklärung wird durch ihren oftmals zweifelhaften Orts- und Personenbezug erschwert. Dabei lassen sich im wesentlichen drei Fallgruppen unterscheiden, nämlich die Informationserhebung im Inland (a)), die Informationserhebung im Ausland (b)) und die Aufklärung durch ausländische Dienste bzw. im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten (c)).

### a) Informationserhebung im Inland

Eine Zuständigkeit des BND für Fernmeldeaufklärung im deutschen Inland besteht nicht. Sie kann auch nicht im Fall fernmeldetechnischer Kooperationen mit ausländischen Partnern unternommen werden. Allerdings ist die Bestimmung des rechtlich relevanten Ortes der Fernmeldeaufklärung wiederum eine Rechtsfrage, an deren Streitpotential nicht einfach vorbeigegangen werden darf. Es geht daher bei der „Informationserhebung im Inland“ im vorliegenden Zusammenhang um nichts anderes als die Auffindung der rechtlichen Inland-Ausland-Grenze in der Praxis der Fernmeldeaufklärung.

Als rechtlich einfach ist der – nicht zwingend aus der Praxis der Fernmeldeaufklärung stammende – Grundfall zu bewerten, nämlich die einheitliche räumliche Betrachtung des überwachten Informationsvorgangs und des Aktes seiner Gewinnung: Wo die Kommunikation stattfindet, wird sie danach auch erhoben. Ungeachtet des Standortes des „Mikrophones“ ist demnach der Ort maßgeblich, an welchem die Information in den Herrschaftsbereich des BND gelangt ist und dadurch der Selbstbestimmung des Betroffenen entzogen<sup>49</sup>.

Rechtlich schwieriger einzuordnen ist die durch Informationstechnik ermöglichte Aufklärung per Distanz. Findet der Erhebungsakt mit technischen Mitteln, insbesondere automatisch statt, so ist der Standort der Erhebungstechnik maßgeblich, nicht hingegen derjenige, wo die Information von Menschen ausgelesen wird. Anders hingegen verhält es sich bei Informationsgewinnung per Distanz, wenn also die vorausgesetzte räumliche Einheit von überwachtem Kommunikationsvorgang und dem

Überwachungsakt selbst entfällt. Was allein im Inland stattfindet, unterliegt nicht nur den Eingriffsregelungen, sondern auch dem Schutz der deutschen Rechtsordnung. Das gilt auch, wenn von Rechnern im Ausland Server in Deutschland überwacht werden<sup>50</sup>. Für die Anwendbarkeit des BNDG kommt es nicht auf die Staatsangehörigkeit der überwachten Person oder Unternehmen an, wenn der Erhebungsakt in Deutschland stattfindet. Weder nach der Systematik des Grundgesetzes noch derjenigen des BNDG wird also die Gebietshoheit der Bundesrepublik durch ihre Personalhoheit eingeschränkt. Auch Ausländer auf deutschem Staatsgebiet genießen den vollen Schutz des deutschen Rechts, sofern es tatbestandlich auf sie anwendbar ist. Dies ist namentlich bei den privatsphärenbezogenen Grundrechten wie dem informationellen Selbstbestimmungsrecht, der Telekommunikationsfreiheit aus Art. 10 GG und bei den Datenschutzrechten aus dem BDSG der Fall<sup>51</sup>.

Zu nicht vergleichbar sicheren Ergebnissen führt die Abgrenzung nach der Gebietshoheit bei Informationen, welche im Ausland erhoben, aber in der Bundesrepublik verarbeitet werden. Wer die darauf folgende Informationsverarbeitung lediglich als Fortsetzung des vorgelagerten Erhebungsaktes ansieht, kann die Verarbeitung demselben Rechtsregime unterstellen und die verarbeiteten Informationen wie „ausländische“ behandeln. Wer hingegen die wechselseitige Unabhängigkeit der Eingriffshandlungen bejaht, würde in der Nutzung einen eigenständigen Eingriff sehen, welcher sich gleichfalls nach dem Recht des Handlungsortes richtet, und insoweit der inländischen Verarbeitung möglicherweise eine andere Qualität beimessen als der ausländischen Gewinnung<sup>52</sup>. Die rechtlichen Besonderheiten des Bad Aiblinger Kooperationsprojektes von

BND und NSA werden gesondert erörtert (vgl. unten Teil 2 Ziffer II.4. und 5. sowie Teil 3 Ziffer II.6. und 8.).

Auf die weitere rechtliche Betrachtung von Inlandsbezügen bei der Fernmeldeaufklärung kann für die rechtliche Bewertung der Arbeit von JSA verzichtet werden. Gegenstand dieses Projekts war nicht die Aufklärung inländischer Telefonverkehre. Auf die unstreitig einzuhaltenden rechtlichen Bindungen in diesem Zusammenhang kommt es daher für die reine Ausland-Ausland-Überwachung nicht an.

#### **b) Informationserhebung im Ausland und Theorienstreit im Inland**

Nachrichtendienstliche Informationserhebung im Ausland betrifft Aufklärungsmaßnahmen, die weder im Geltungsbereich des Grundgesetzes vorgenommen werden noch sich auf innerdeutsche Informationen oder Kommunikationsvorgänge beziehen und daher nicht nach deutschem Recht zu beurteilen sind. Dies ist der Fall bei Erhebungsmaßnahmen in anderen Staaten, auf hoher See und im Weltraum, sofern sich die letztere nicht auf Informationen oder auf Medien der Informationsübermittlung in Deutschland beziehen. Einschlägiger Fall in der Arbeit des BND ist die Gewinnung von Informationen im Ausland über das Ausland. Die Schwierigkeit, rechtliche Bindungen für diese Konstellation herzustellen, beruht zunächst darauf, dass § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG – „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ – die Anwendung des BNDG darauf ausschließt.

### aa) Weltraumtheorie

Der Bundesnachrichtendienst begründet seine Fernmeldeaufklärung im Rahmen der Kooperation in Bad Aibling rechtlich mit der sog. Weltraumtheorie, die nachfolgend aus seiner Sicht beschrieben wird. Ausgangspunkt dieser Erklärung ist, dass alle vom BND an die NSA in Bad Aibling weitergegebenen Daten G10-bereinigt werden. Eine Übermittlung von Daten aus deutschen Telekommunikationsverkehren, die dem Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG unterfallen, wird damit verhindert. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG sammelt der Bundesnachrichtendienst zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus. Werden dafür im Geltungsbereich dieses Gesetzes Informationen einschließlich personenbezogener Daten erhoben, so richtet sich gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG ihre Erhebung, Verarbeitung und Nutzung nach den §§ 2 bis 6 und 8 bis 11 BNDG. Die Bestimmungen der §§ 2 bis 6 und 8 bis 11 BNDG finden somit nur für Datenerhebungen im Inland Anwendung.

Die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch den BND ist in § 9 BNDG i.V.m. § 19 BVerfSchG geregelt. Werden also Informationen einschließlich personenbezogener Daten außerhalb des Geltungsbereichs des BNDG erhoben, findet § 9 BNDG nach § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG keine Anwendung. In diesem Fall greifen auch nicht die dortigen Vorgaben für eine Übermittlung.

Der Gesetzgeber sah sich bei Schaffung des BNDG vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG zur Volkszählung<sup>53</sup> zum Schutze des Allgemeinen

Persönlichkeitsrechts gehalten, für in Deutschland stattfindende Eingriffe in Lebenssachverhalte eine verfassungsgemäße Eingriffsbefugnis (betreffend die Datenerhebung sowie – Verarbeitung und Nutzung) zu schaffen. Anknüpfungspunkt ist hierbei der Lebenssachverhalt, in den eingegriffen werden soll. Werden bspw. Daten durch Observationen in Deutschland erhoben, sind hierbei die vorgenannten Bestimmungen des BNDG zu beachten. Für den BND als Auslandsnachrichtendienst wurde im BND-Gesetz keine eigene Übermittlungsnorm für die Datenweitergabe an ausländische Stellen geschaffen, sondern lediglich auf die Übermittlungsvorschrift des Inlandsdienstes BfV verwiesen.

Gleichzeitig war es dem Gesetzgeber aufgrund des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips verwehrt, in einem deutschen Gesetz Eingriffsbefugnisse für das und im Ausland zu schaffen. Vor diesem Hintergrund stellen Datenerhebungen, die ausschließlich an ausländischen Lebenssachverhalten ansetzen, keine Datenerhebungen im Geltungsbereich des BNDG, d.h. in Deutschland, dar. Dies ist bei der Kooperation in Bad Aibling der Fall:

Die an die NSA weitergeleiteten Metadaten werden zum einen im Ausland durch eine dortige Satellitenempfangsanlage und durch dortiges Abgreifen von Richtfunkstrecken erhoben, so dass es sich um eine Datenerhebung im Ausland handelt. Die Satellitenempfangsanlagen in Bad Aibling greifen von Telekommunikationssatelliten Datenströme ab und leiten sie nach Bad Aibling. Die Erhebung findet somit an Telekommunikationssatelliten statt, also ebenfalls außerhalb des Geltungsbereichs des BNDG.

Im Gegensatz zu Lebenssachverhalten, in denen ein unmittelbarer Deutschlandbezug gegeben ist, beispielsweise wenn Daten bei in Deutschland ansässigen Unternehmen oder im Rahmen einer Observation in Deutschland erhoben werden, besteht bei den vorliegend betroffenen reinen Auslandstelekommunikationen kein derartiger Deutschlandbezug. Während eine Person, die ein in Deutschland ansässiges Unternehmen – TK, Bank, Fluggesellschaft – nutzt oder sich in Deutschland aufhält, davon ausgehen darf und kann, dass diesbezügliche Datenerhebungen auf Basis einer klaren verfassungsgemäßen Eingriffsbefugnis erfolgen, gilt dies bei Lebenssachverhalten wie der reinen Auslandstelekommunikation nicht. Da somit vorliegend keine Daten im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG „im Geltungsbereich dieses Gesetzes erhoben“ werden, findet in der Konsequenz auch § 9 BNDG keine Anwendung.

#### **bb) Theorie des deutschen Grundrechtsuniversalismus**

Die Gegenmeinung setzt bereits bei der verfassungsrechtlichen Bindung fernmeldetechnischer Aufklärung durch den BND an Art. 10 Abs. 1 GG an. Danach differenziere Art. 1 Abs. 3 GG nicht, wo deutsche Staatsgewalt handele oder die Wirkung ihres Handelns eintrete, und überdies sei eine Beschränkung der extraterritorialen Geltung des Art. 10 GG auch nicht von Art. 25 GG gefordert<sup>54</sup>. Daher unterliege deutsche Staatsgewalt auch bei extraterritorialem Handeln dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis; allerdings müsse das konkrete Handeln auch immer als Handeln deutscher Staatsgewalt darstellbar sein. Sei dies der Fall, so spiele die Frage der Staatsangehörigkeit des Betroffenen keine Rolle mehr. Geschützt würden sonach auch Ausländer, sofern deutsche Staatsgewalt auf ausländischem Territorium agiere. In jedem Fall sei in Bezug auf strategische

Beschränkungsmaßnahmen des BND, die den Ausland-Ausland-Verkehr (oder rein ausländischen Binnenverkehr) betreffen, festzustellen, dass auch diese Erfassung und Aufzeichnung des Telekommunikationsverkehrs mit auf deutschem Boden stationierten Empfangsanlagen des deutschen Auslandsnachrichtendienstes erfolgt und die Auswertung sowie gegebenenfalls auch die Entscheidung über eine Weitergabe von Informationen an andere Stellen durch diesen als im Inland ansässige Behörde stattfindet. Somit müssen auch diese Maßnahmen nach den zentralen Aussagen des BVerfG in seinem Urteil vom 14.07.1999 den Kontrollmaßstäben des Art. 10 Abs. 1 GG in vollem Umfang unterliegen. Zu fragen sei daher, ob die §§ 1 Abs. 2 und 2 Abs. 1 BNDG eine ausreichende Rechtsgrundlage für derlei Beschränkungsmaßnahmen böten. Dies wird in diesem Zusammenhang von den Vertretern des Theorieansatzes verneint<sup>55</sup>.

**c) Aufklärung durch ausländische Dienste bzw. im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten**

Die deutsche Rechtsordnung bindet allein die deutsche Staatsgewalt (Art. 1 Abs. 3 GG). Was ausländische Nachrichtendienste im Ausland tun, ist nicht Gegenstand des deutschen Rechts und kann dies auch wegen des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips nicht sein<sup>56</sup>.

Anders gestaltet sich die Rechtslage, wenn ausländische Stellen informationserhebend in Deutschland tätig werden. Diese Erhebungen sind Ausübung von Staatsgewalt, welche auf dem Gebiet anderer Staaten grundsätzlich unzulässig ist. Unzulässige Beeinträchtigungen der Grundrechte in Deutschland durch andere Staaten ist die Bundesrepublik zu verhindern verpflichtet. Insoweit kommt ihr eine datenschutzbezogene

Schutzpflicht zu. Gestattet die Bundesrepublik ausnahmsweise die Ausübung von ausländischer Hoheitsgewalt in Deutschland, muss ein grundrechtskonformes Verhalten sichergestellt werden. Die Einhaltung eines hinreichenden Grundrechtsniveaus ist materiell und formell-organisatorisch sicherzustellen. Ein blindes Vertrauen darauf, dass die ausländischen Stellen die maßgeblichen Grundrechte achten werden, ist unzulänglich. Es müssen ausreichende Kontroll-, Konsultations- und ggf. Reaktionsmöglichkeiten deutscher Stellen bestehen, um effektiven Grundrechtsschutz sicherzustellen<sup>57</sup>.

Im Fall der Zusammenarbeit ausländischer Stellen mit dem BND auf deutschem Boden gilt eine andere Rechtslage als bei der einseitigen Aufklärung durch ausländische Dienste. Für den BND gelten auch in diesem Fall die Grenzen der Informationserhebung aus dem G10 und dem BNDG; die Aufklärung darf sich daher keinesfalls auf das deutsche Inland beziehen. Ein Auftrag oder Ersuchen ausländischer Stellen erweitert also weder seine Aufgaben noch seine Befugnisse für eine Aufklärung im Inland. Im Fall eines Kooperationsprojektes wie JSA ist daher von vornherein durch geeignete Filtersysteme sicherzustellen, dass die Bindungen an die deutsche Rechtsordnung bei der Aufklärung im erforderlichen Maße gewährleistet werden. Dies ist vorliegend untersuchungsgegenständlich im Hinblick auf die rund 40.000 Selektoren der NSA aus dem Kooperationsprojekt in Bad Aibling.

Von der Aufklärung zu unterscheiden ist die im selben Zusammenhang denkbare Übermittlung einmal erhobener Informationen, also der sog. Erfassungen, beispielsweise nach § 9 BNDG. Dies gilt auch dann, wenn diese

Übermittlung im Rahmen gemeinsamer Einrichtungen des BND mit ausländischen Nachrichtendiensten durchgeführt wird. In diesen Fällen ist auf die Einhaltung der Übermittlungsgrenzen besonders zu achten. Es sind namentlich organisatorische Wege zu suchen und zu finden, um einer tendenziellen Ineinsetzung von BND-Daten, Daten der gemeinsamen Einrichtung und Daten des kooperierenden Nachrichtendienstes entgegenzuwirken<sup>58</sup>. Dies ist vorliegend durch das MoA JSA unternommen worden.

#### **4. Rechtliche Analyse der Zusammenarbeit von BND und NSA im Rahmen des MoA zu JSA**

Die untersuchungsgegenständlichen Selektoren sind angefallen im Rahmen einer Fernmeldeaufklärungs-Kooperation zwischen dem BND und der NSA auf dem Gelände der Mangfall-Kaserne in Bad Aibling. Die Arbeit von Nachrichtendiensten in Deutschland ist dem Recht unterworfen. Diese Bindung darf im Falle der transnationalen Kooperation nicht missachtet und schon gar nicht mit der Ausübung fremder Staatsgewalt vermischt werden; soweit derartige Gemengelagen technikbedingt entstehen oder sogar gewollt sind, müssen sie umso mehr in allen Details den jeweils maßgeblichen nationalen Rechtskreisen zurechenbar und begründbar bleiben. Es bedarf daher zur Rechtmäßigkeit in solchen Kooperationen der Schaffung eines rechtlichen Rahmens, der eine solche Differenzierung und Austarierung der unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen leistet. Solche rechtlichen Kooperationsfragen sind dem Sicherheitsrecht im deutschen Bundesstaat geläufig und werden im Rahmen des nationalen Rechts gelöst. Bezug genommen sei hier beispielsweise auf die Regelungen der §§ 64 ff. BPolG sowie die korrespondierenden Regelungen in den 16 deutschen

Bundesländern. Fehlt eine verbindende Rechtsordnung, werden die zu regelnden Lücken durch Vereinbarungen geschlossen. Die vorliegend maßgebliche ist das MoA zu JSA.

Das MoA JSA gehörte somit aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung in den Rahmen, den das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung zum G10 im Jahr 1999 als möglichen Gegenstand von solchen Kooperationen angesehen hatte und konnte deshalb seitens des BND an die in den deutschen Gesetzen, insbesondere dem BNDG, angelegten Ermächtigungen knüpfen<sup>59</sup>.

Die maßgebliche gesetzliche Ermächtigung für eine alleinige oder gemeinschaftliche Aufklärung des ausländischen Fernmeldeverkehrs liegt seitens des deutschen Rechts in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG. Damit ist aber der wesentliche rechtliche Rahmen für den Einsatz der NSA-Selektoren in der Kooperation in Bad Aibling noch nicht beschrieben. Denn es muss darüber hinaus geklärt werden, wem im Verhältnis von BND und NSA etwaige Rechtseingriffe bei Einsatz und Steuerung von Selektoren zuzurechnen sind. Dafür sind die tatsächlichen Verhältnisse (c) ebenso entscheidend wie die durch Geheimschutzabkommen (a)) und Verwaltungsvereinbarungen (b)) von den Kooperationspartnern getroffenen rechtlichen Regelungen.

#### **a) Geheimschutzabkommen**

Die Zusammenarbeit von BND und NSA beim Einsatz von Selektoren hängt auf der einen Ebene von Geheimschutzabkommen (GSA) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA ab. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten, der nicht vom BND

abgeschlossen werden konnte, sondern von der Bundesregierung. Die Abschlusskompetenz fußt innerstaatlich letztlich auf Art. 32 GG. Der Austausch von Verschlusssachen (VS) mit ausländischen Staaten wie er in dem MoA zur Verwendung von Selektoren geregelt ist setzt nach § 23 VSA grundsätzlich ein GSA voraus. Beim Zusammenspiel mit einer Vereinbarung bzw. einem MoA regelt das GSA die Grundsätze des VS-Austauschs, also insbesondere die Vergleichbarkeit der jeweiligen nationalen Begrifflichkeiten und Regelungen, Kennzeichnungspflichten, Voraussetzungen für eine Datenweitergabe etc. Die Vereinbarungen bzw. MoA, die der BND schließt, regeln demgegenüber Details, also z.B. auf welchen Themenfeldern man zusammenarbeiten will, wie man Arbeiten aufteilt, welche technischen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wer welche Kosten trägt etc.

#### **b) Einordnung von Verwaltungsvereinbarungen (MoA, MoU) nach Völker-, Verfassungs- und Vertragsrecht**

Auf der anderen Ebene befinden sich Übereinkünfte des BND mit ausländischen Partnern in der Form völkerrechtlicher bzw. transnationaler Vereinbarungen. Der BND schließt sie eigenständig und insbesondere ohne Beteiligung des Auswärtigen Amtes ab. Dies macht ihre Einordnung in die allgemeinen rechtlichen Kategorien von Völker-, Verfassungs- und Vertragsrecht erforderlich, damit Verantwortungszusammenhänge zwischen den Kooperationspartnern beim Betrieb von JSA deutlich werden.

In der politischen Praxis werden für völkerrechtliche Verträge die unterschiedlichsten Bezeichnungen gewählt: Vertrag, Abkommen, Vereinbarung, Protokoll, Konvention, Deklaration, Pakt u.a.m. Die Namen kennzeichnen nur die Entstehung oder die politische bzw. sachliche

Bedeutung dieser Verträge. Völkerrechtliche Unterschiede begründen sie nicht. Sie sind allesamt völkerrechtliche Verträge. Soweit die Staaten zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen unterscheiden, wird damit nur auf die unterschiedliche Befugnis zum Vertragsabschluss abgestellt. Staatsverträge sind diejenigen völkerrechtlichen Vereinbarungen, die der völkerrechtlichen Ratifikation bedürfen. Dagegen bedürfen die Verwaltungsabkommen keiner Ratifikation<sup>60</sup>. Auch Verwaltungsabkommen sind völkerrechtliche Verträge, haben jedoch nicht die politischen Beziehungen des Bundes zum Gegenstand und bedürfen zu ihrer Erfüllung nicht eines Bundesgesetzes<sup>61</sup>.

Die vorliegende Untersuchung betrifft das Memorandum of Agreement (MoA) zwischen der National Security Agency und dem Bundesnachrichtendienst über die Einrichtung einer gemeinsamen SIGINT-Stelle in der Mangfall-Kaserne vom 28. April 2002 (sogenanntes „MoA JSA“). Nach den voranstehenden allgemeinen Grundsätzen handelt es sich dabei um eine vertragsähnliche Vereinbarung auf dem Gebiet des Völkerrechts ohne gerichtliche Einklagbarkeit. Die abbedungene Justiziabilität nimmt der Vereinbarung nichts vom Bindungswillen der Vertragsparteien im Übrigen. Allein der Detaillierungsgrad des Vertragstextes von der Beschreibung organisatorischer und technischer Sachverhalte, Fragen von Personalausstattung und Kostentragung bis zur Beschreibung des maßgeblichen Rechtsregimes gehen weit über bloße Absichtserklärungen hinaus. Der Ausschluss des Rechtswegs zur etwaigen Klärung von Auffassungsunterschieden ist dem Umstand geschuldet, dass sich bei transnationalen Vertragsparteien ein nationaler Rechtsweg nicht zwingend anbietet und eine internationale Gerichtszuständigkeit ohnehin vertraglich erst vereinbart werden muss; dann kann sie genauso gut ausgeschlossen

werden, ohne den Grad der materiellen Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarung zu schmälern. Eine Vereinbarung wie das untersuchungsgegenständliche MoA muss – ungeachtet der Frage ihrer Justiziabilität – nicht den Anforderungen von Art. 32 und 59 GG genügen, bedarf also insbesondere nicht der Ratifikation durch ein Gesetz. Diese Einordnung stimmt auch mit den internen Regularien des BND überein.

Die Abschlusskompetenz des BND als Behörde des Bundes für die Verwaltungsvereinbarungen folgt aus Art. 32 GG (aa)aaa)) und die zulässige – untergesetzliche – Rechtsform ergibt sich aus Art. 59 GG (aa)bbb)).

#### **aa) Formell-rechtliche Anforderungen beim Abschluss des MoA JSA**

Der rechtswirksame Abschluss des MoA erfordert auf der deutschen Seite die Verbandskompetenz des Bundes und die Organkompetenz des BND zum Abschluss einer derartigen Vereinbarung.

#### **aaa) Verbandskompetenz des Bundes**

Die Verbandskompetenz bezeichnet die Summe der Aufgaben i.S.v. sachlichen Zuständigkeiten eines Verwaltungsträgers. Mit dem Begriff der Organkompetenz wird demgegenüber die innerorganisatorische Zuordnung angesprochen. Im Verhältnis zu den einzelnen Zuständigkeitskategorien weist die Verbandskompetenz enge Beziehungen zur örtlichen Zuständigkeit auf, da vor allem bei Gebietskörperschaften das Verbandsgebiet die äußerste Grenze der örtlichen Zuständigkeit markiert. Die Unterscheidung beider Ebenen ist auch insoweit von Bedeutung, als sie auf die Unterschiede der

Bestimmung von Zuständigkeiten im Außen- oder Innenrechtskreis verweist. So ist die Bestimmung als auch die Einhaltung der Organkompetenz vorrangig eine Frage des Innenrechts<sup>62</sup>.

Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Insoweit verfügen er bzw. seine organisatorischen Teile über die Verbandskompetenz für Rechtshandlungen mit Dritten. Eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten unterfällt nach deutschem Verfassungsrecht auch der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten i.S.d. vorgenannten Bestimmung des Grundgesetzes.

### **bbb) Abschlusskompetenz des BND**

Die Abschlusskompetenz des Bundesnachrichtendienstes folgt demnach dem Organisationsrecht des Bundes. Die behördliche Kompetenz zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen ergibt sich aus der Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 2 BNDG. Nach der vorgenannten Vorschrift darf der BND eigenständig und ohne Beteiligung des Auswärtigen Amtes Absprachen mit ausländischen Nachrichtendiensten nur unterhalb der Schwelle einer völkerrechtlichen Übereinkunft schließen.

Vereinbarungen unterhalb von völkerrechtlichen Verträgen werden nicht von Art. 59 Abs. 1 GG erfasst. Soweit nach den allgemeinen Regeln eine Zuständigkeit vorliegt, begründet diese eine Handlungskompetenz<sup>63</sup>. Der BND war somit nach § 1 Abs. 2 BNDG befugt, das MoA über die Zusammenarbeit auf dem Feld der Fernmeldeaufklärung mit der NSA in der

Form einer Verwaltungsvereinbarung zu schließen. Völkerrechtssubjekte, gleich ob Staaten oder internationale Organisationen, können von ihrer Fähigkeit, Verträge zu schließen, nur Gebrauch machen, indem sie durch Organe handeln. Grundsätzlich bestimmen die Völkerrechtssubjekte die für sie handelnden Organe selbst und regeln ihre Beteiligung am Vertragsschlussverfahren. Die Staaten regeln dies in ihren Verfassungen oder in entsprechenden Organisationsgesetzen<sup>64</sup>.

Der Wortlaut des Art. 59 GG begründet auch kein Vertretungsmonopol des Bundespräsidenten in äußerem Handeln. „In einem sich öffnenden Staat muss die Möglichkeit, Außenkontakte zu begründen, grundsätzlich allen Staatsorganen im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen zustehen“. Grundsätzlich kann jedes Staatsorgan „im Rahmen der Befugnisse, die es nach innen hat, auch Beziehungen nach außen begründen“. Differenziert werden muss lediglich im Handlungsinstrumentarium: Jedes Organ kann im Rahmen seiner Zuständigkeit Außenkontakte pflegen (und folglich auch Vereinbarungen abschließen); aus der Sachkompetenz folgt auch die Zuständigkeit „nach außen“<sup>65</sup>.

Bei Verwaltungsabkommen und weniger bedeutsamen Verträgen bedient man sich in der Völkerrechtspraxis des sog. einfachen Verfahrens, bei dem sich die Bindungswirkung bereits mit der Unterzeichnung durch das jeweilige abschlussbefugte Organ entfaltet<sup>66</sup>. Dieser Weg ist beim MoA JSA beschritten worden.

Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren, welches gelegentlich als innerstaatliche bzw. parlamentarische Ratifikation bezeichnet wird, dient dem Zweck, den Vertrag gemäß den einschlägigen Verfassungsvorschriften dem Parlament zur Prüfung und Annahme vorzulegen. Die Durchführung dieser Phase ist eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Völkerrechtlich ist der Staat in der Regel weder zur Parlamentsvorlage noch zur Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes verpflichtet, es sei denn, der Vertrag gebietet ausdrücklich das verfassungsgemäße Zustimmungsverfahren<sup>67</sup>. Das Grundgesetz verlangt in einem solchen Fall nicht die Beteiligung des Parlaments, vor allem nicht in der Form eines Gesetzgebungsverfahrens. Entgegenstehendes ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

Nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedürfen zwar Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG kann nicht entnommen werden, dass immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung oder Mitwirkung bedürftigen völkerrechtlichen Vertrages gewählt werden müsste<sup>68</sup>. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG enthält für die von ihm erfassten Sachbereiche eine abschließende Regelung, neben der sich Gesetzgebungsbefugnisse des Bundestages nicht selbständig aus dem Demokratieprinzip oder aus der Bedeutung und Tragweite einer Entscheidung für das Staatsganze ergeben. Unter der demokratisch-parlamentarischen Herrschaftsordnung des

Grundgesetzes ist auch die Regierung institutionell, funktionell und personell demokratisch legitimiert und nicht von vornherein auf Vornahme politisch weniger bedeutsamer Akte beschränkt<sup>69</sup>.

#### **bb) Materiell-rechtliche Anforderungen beim Abschluss des MoA JSA**

Bei den hier so genannten transnationalen Verwaltungsvereinbarungen handelt es sich um in der internationalen Verwaltungspraxis anerkannte Absprachen unterhalb der Schwelle einer klassischen völkerrechtlichen Übereinkunft. Abgegrenzt werden diese insbesondere durch die unterzeichnenden Partner und die geringere Qualität eines Rechtsbindungswillens. Dementsprechend ist auch von zulässigen sogenannten „nicht-rechtlichen“ oder „außerrechtlichen Verträgen“ als Vereinbarungen ohne Rechtsbindungswillen die Rede<sup>70</sup>. Eine weitgehende Einigkeit besteht auch darüber, dass nicht-rechtliche oder außerrechtliche Verträge vom Anwendungsbereich des Art. 59 Abs. 2 GG nicht erfasst sind.<sup>71</sup> Derartige „nichtrechtliche“ Verträge entsprechen der gängigen Praxis, ohne dass es dabei auf die gewählte Form ankommt. Solche Vereinbarungen sind völkerrechtlich ohne weiteres zulässig, solange sie nicht gegen jus cogens verstoßen<sup>72</sup>. Danach spricht auf Völkerrechtsebene alles gegen eine bindende Wirkung derartiger Abkommen<sup>73</sup>. Nichtsdestotrotz ist den Vereinbarungen eine gewisse Rechtswirkung nicht von vornherein abzusprechen. Diese liegt mindestens im Ausdruck eines gegenseitigen Vertrauens, das die Völkerrechtsordnung auch dann anerkennen kann, wenn unmittelbare Bindungen von den Parteien nicht beabsichtigt waren<sup>74</sup>.

Das Auswärtige Amt hat diese allgemeinen Grundsätze übersetzt in Richtlinien für die Behandlung Völkerrechtlicher Verträge (RvV) nach § 72 Absatz 6 GGO. Danach gibt es neben den völkerrechtlichen Verträgen im Verkehr zwischen Völkerrechtssubjekten nichtvertragliche Instrumente wie „Absprachen“ (im Englischen als Arrangement bezeichnet). Weitere, häufig verwandte Bezeichnungen sind „Gemeinsame Absichtserklärungen“ sowie „Memorandum of Understanding“. Sie werden ausdrücklich als nicht vom Völkerrecht bestimmte, nicht rechtlich verbindliche Regelungen ausgestaltet und entfalten lediglich eine politische, nicht aber eine rechtliche Bindungswirkung. Diese Instrumente sind sehr flexibel und können in der Praxis beispielsweise Verabredungen über die konkrete bilaterale Zusammenarbeit in einem Kleinstprojekt umfassen. Die Einordnung des MoA JSA unter diese völkerrechtliche Klassifizierung ist nicht offensichtlich. Einige formale und sprachliche Elemente folgen nämlich nicht den semantischen Vorgaben des Auswärtigen Amtes zur Nutzung „nichtvertraglicher Instrumente“ im internationalen Rechtsverkehr<sup>75</sup>.

Weil die Bezeichnung oder der Titel eines Instruments allein dessen Rechtsnatur nicht bestimmt, ist gem. § 41 RvV der Text von nichtvertraglichen Instrumenten in einer Weise zu gestalten und zu formulieren, dass er sich eindeutig von einem auf rechtliche Bindung abzielenden völkerrechtlichen Vertrag abhebt. Ausdrücke der Vertrags- bzw. Rechtssprache (bspw. „Vertragsparteien“, „verpflichten sich“, „kommen überein“, „Inkrafttreten“ und, nicht zu vergessen, das Vertragspräsenz, das normalerweise die rechtliche Verbindlichkeit zum Ausdruck bringt) müssen umschrieben werden. Hierzu haben sich bestimmte Formulierungen herausgebildet, die gemeinhin als nichtvertraglich angesehen werden. Von Bezeichnungen wie Abkommen oder Vereinbarung ist nach der RvV

abzusehen. Der englische Ausdruck „Memorandum of Understanding“ (MoU) ist – soweit möglich – zu vermeiden, auch wenn er vielfach für nichtvertragliche Instrumente verwendet (und dann auf Deutsch mit „Absprache“ wiedergegeben) wird. Der Begriff ist jedoch nicht eindeutig und wird von manchen Staaten auch für rechtlich bindende Texte (und hat dann die deutsche Entsprechung „Absprache“ „Arrangement“, „Vereinbarung“) verwendet. Damit keine Missverständnisse über etwa einzugehende Verpflichtungen aufkommen, sollen deutsche Stellen bei den Verhandlungen mit dem ausländischen Partner darauf hinwirken, dass die Bezeichnung als „MoU“ nach Möglichkeit vermieden wird. Sofern dies nicht durchsetzbar ist, sollte im Text des MoU niedergelegt werden, dass das betreffende Rechtsinstrument keine völkervertragsrechtliche Bindungswirkung entfaltet. Bei summarischer Betrachtung sprechen viele Details der Regelung im MoA JSA dafür, es als zumindest vertragsnahe Vereinbarung anzusehen.

Auch im Bereich „nichtrechtlicher Verträge“ gilt der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes. Insofern ist es vorstellbar, wenn der nichtrechtliche Vertrag auf Grund faktischer Wirkungen in grundrechtsrelevanter Weise wesentliche Auswirkungen auf die Rechtstellung Einzelner hat, dass die Gubernative zur Einholung der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft verpflichtet ist<sup>76</sup>. Dies ist allerdings nicht der Fall, wenn für den Bereich der faktischen Eingriffe eine gesetzliche Befugnis bereits vorhanden ist oder – im kooperationsrechtlichen Verhältnis – ein Eingriff nach ausländischem Recht zu beurteilen ist. Dieser Umstand löst keine Höherqualifizierung des MoA aus. Soweit es um die Fernmeldeaufklärung mit Hilfe von JSA zu Gunsten des BND geht, handelt es sich um die sog. Routineaufklärung von nicht durch das G10 geschützten Personen im Ausland, wofür der BND die

Aufgabenerfüllungsnorm nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG für ausreichend hält; daran ändert sich mit Blick auf den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung nichts. Soweit es um die Fernmeldeaufklärung mit Hilfe von JSA zu Gunsten der NSA geht, kommt es auf Anforderungen nach US-amerikanischem Recht an, auf dessen Einhaltung der amerikanische Vertragspartner zu drängen hatte.

**cc) Anlass zum Abschluss des MoA JSA und Absichten der Vertragspartner**

Die ab dem Jahre 2002 begonnene Kooperation von BND und NSA in Bad Aibling wurde organisatorisch möglich durch die Verfügbarkeit der vormals durch Bundeswehr und US-Army anders genutzten Liegenschaften in diesem Zeitpunkt. Gegenständlich ging es beiden Seiten um die nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung von satellitengeleiteten internationalen Fernmeldeverkehren. Die Zusammenarbeit versprach Kostenverminderung sowie technologische Kooperation und den Austausch von Wissen und Erfahrungen auf dem gemeinsamen Operationsgebiet.

**dd) Zum Inhalt des MoA vom 28. April 2002 und den Annex-Vereinbarungen vom 23.12.2003/23.01.2004**

Das der Kooperation zugrunde liegende MoA legte die Modalitäten für gemeinsame Arbeit fest; das Projekt insgesamt lief unter der Bezeichnung Joint SIGINT Activity (JSA).

Eine Aufklärung europäischer Ziele war nur beschränkt auf bestimmte Phänomenbereiche zugelassen.

Die Einhaltung der in den Partnerländern geltenden rechtlichen Bestimmungen – d.h. in Deutschland G10 und in den USA USSID-18 – sollte durch je eigene Filter sichergestellt werden.

Durch entsprechende Regelungen in der Vereinbarung wurde ein im Deutschen sog. Ringtausch von Informationen zur Umgehung je eigener nationaler rechtlicher Bindungen ausgeschlossen. Belehrungen über die Fernmelde- und Datenschutzgesetze der Partnerländer waren regelmäßig vorgesehen.

### **aaa) Vertragstyp**

Bei dem MoA vom 28.04.2002 und seinen Annexen handelt es sich um einen Vertrag oder eine vertragsnahe Vereinbarung, deren Gehalt nach allgemeinen vertragsrechtlichen Regeln bestimmt werden kann. Aus der Perspektive des deutschen Rechts besteht keine Nähe zu einem der im Bürgerlichen Gesetzbuch enthaltenen Vertragstypen. Es handelt sich vielmehr nach Art eines Durchleitungsvertrages um die Differenzierung von Transportdiensten im Bereich elektronischer Kommunikationsleistungen einerseits und dem transportierten Inhalt, nämlich SIGINT-Informationen andererseits. Normative Vorbilder finden sich nicht innerhalb des BGB, sondern beispielsweise im Rundfunk- und Telemedienrecht. Zu denken ist an §§ 7 ff. Telemediengesetz (TMG) sowie §§ 52 ff. Rundfunkstaatsvertrag (RStV). Auch die dort vorfindlichen Regelungen sind nicht unmittelbar anwendbar, weil die SIGINT-Aktivitäten der JSA weder in der Verbreitung von Rundfunk noch in der Erbringung elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste (§ 1 Abs. 1 TMG) bestehen (sic!). Die o.g. Regelungen in TMG und RStV betreffen aber – vergleichbar der Zusammenarbeit in JSA – die Ausdifferenzierung des Verhältnisses von

transportierendem oder verbreitendem Dienstleister und den beförderten Inhalten. Daher können dort Rechtsähnlichkeiten für das Verständnis des MoA gefunden werden.

Dem ausschließlich deutschen Sicherheitsrecht ist eine solche Unterscheidung übrigens nicht unbekannt. Das Bundeskriminalamt hat nach § 12 Abs. 1 BKAG als Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund die Einhaltung der Regelungen zur Zusammenarbeit und zur Führung des polizeilichen Informationssystems zu überwachen. Im Rahmen dieses Informationssystems obliegt die datenschutzrechtliche Verantwortung für die bei der Zentralstelle gespeicherten Daten, namentlich für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit oder Aktualität der Daten aber den Stellen, die die Daten unmittelbar eingeben. Damit wird eine abdrängende Verantwortlichkeit des carriers für die Dateninhalte in Verbunddateien geregelt, weil dieser nicht Erzeuger der Daten ist<sup>77</sup>.

Dem Kooperationsprojekt JSA liegt somit eine Vereinbarung nach Art eines Durchleitungsvertrags zu Grunde. Danach sind die Verantwortung für den Betrieb der Anlage und den gesteuerten Inhalt, nämlich die Selektoren, unter Beachtung der vereinbarten gesetzlichen Regelungen grundsätzlich getrennt. Selektoren innerhalb des vereinbarten Aufklärungsprofils sind folglich dem Rechtskreis des Urhebers zuzurechnen.

**bbb) Wichtige inhaltliche Maßgaben und Grundannahmen****a1) Pflicht zur Beachtung deutschen und amerikanischen Rechts**

Die Fernmeldeaufklärung nach dem MoA JSA wird strikt an die Einhaltung amerikanischen und deutschen Rechts gebunden.

Diese Vereinbarung leistet zweierlei. Zum einen obliegt danach die Beachtung der wechselseitigen Rechtsordnungen jedem einzelnen Projektpartner. Es kann also nicht etwa einer der Partner mit der Rechtsordnung des anderen systematisch unachtsam umgehen in der unerklärten Erwartung, der andere werde durch ein Korrekturregiment schon dafür Sorge tragen, dass drohende Rechtsverstöße abgewendet würden. Zum anderen wird aber durch die Vereinbarung auch der sog. Ringtausch zwischen den Diensten ausgeschlossen. Es werden definitiv „Aufklärungsaktivitäten im Auftrag des anderen“ untersagt, die von diesem nicht legal durchgeführt werden könnten.

**b1) Zum Kriterium der „deutschen Interessen“ bei der Durchführung von JSA**

Untersuchungsgegenständlich ist die Frage, ob bei der Durchführung von JSA gegen „deutsche Interessen“ verstoßen worden ist. Der dem Auftrag zugrunde liegende Beschluss des Untersuchungsausschusses gibt für den Begriff „deutsche Interessen“ keine Definition vor. Allerdings paraphrasiert er das Untersuchungsmerkmal durch den Nachsatz „insbesondere in welchem Ausmaß politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen europäischer Mitgliedstaaten, gegen EU-Institutionen oder andere entsprechende Stellen erfolgt sein könnte“. Gespräche mit einzelnen Ausschussmitgliedern sowie ihren Mitarbeitern haben weitere Aufschlüsse

zum Verständnis des Begriffs ergeben, die daher möglichst einbezogen werden sollen. Im Ergebnis führt dies zu einer Herleitung des Begriffsinhalts aus unterschiedlichen Bedeutungsebenen im Zusammenhang mit der Kooperation in Bad Aibling.

#### **aa1) Auftragsprofil der Bundesregierung (APB)**

Zum Teil wurde bei der Bestimmung der „deutschen Interessen“ vermutlich Bezug genommen auf die gleichlautende Begriffsgruppe im Auftragsprofil der Bundesregierung (APB). Allerdings ist bereits oben dargestellt worden, dass das APB sich zur Ausfüllung der begrifflichen Vorstellung in der vorliegenden Untersuchung nicht eignet, weil es vorliegend um „Schutz **vor** Aufklärung“ geht, während das APB Zielvorstellungen für den „Schutz **durch** Aufklärung“ formuliert (vgl. oben Teil 2 Ziffer II.1.c)bb)bbb)). Deshalb wird dieser Ansatz vorliegend nicht weiterverfolgt.

#### **bb1) Sprachgebrauch des MoA JSA**

Der Begriff „deutsche Interessen“ ist schließlich kein einheitlich verwendeter Begriff des allgemeinen deutschen Rechts. Mit unterschiedlicher Zielrichtung wird er beispielsweise in § 1 Abs. 1 Nr. 1 BinnenSchAufgG und § 1 Nr. 1 SeeAufgG jeweils als „allgemeine(s) deutsche(s) Interesse“ oder in § 3 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung als „gemeindeutsch(es) Interesse“ bezeichnet. In ähnlich unspezifischer Weise ist in § 1 Abs. 2 Nr. 3 Raumfahrtübertragungsgesetz von der „Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen“ die Rede und in § 22 AufenthG von der „Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“; im selben gesetzlichen Kontext heißt es auch „erhebliche Interessen der

Bundesrepublik Deutschland“ (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und „außenpolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). In vergleichbar allgemeiner Form spricht § 4 Abs. 1 Nr. 1 Außenwirtschaftsgesetz von der Möglichkeit von Beschränkungen von Rechtsgeschäften und Handlungen, „um die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik zu gewährleisten“. Der Begriff „deutsche Interessen“ kommt schließlich auch weder im Basistext des MoA noch in Annex I vor, kann also nur als politisches Desiderat versucht werden zu erklären.

**cc1) Die Begrenzung des Aufklärungsansatzes von JSA  
als Ausdruck „deutscher Interessen“ und/oder  
„europäischer Interessen“?**

Eine Annäherung an den Bedeutungsinhalt „deutscher Interessen“ und „europäischer Interessen“ als Schutzgüter lässt sich durch bestimmte Beschränkungen des für JSA vereinbarten Aufklärungsansatzes gewinnen, wengleich dort – wie bereits erwähnt – keiner der Begriffe dem Wortlaut nach vorkommt. Dabei gelten sinngemäß für „deutsche Interessen“ und „europäische Interessen“ aber unterschiedliche Voraussetzungen. Die entsprechende Überlegung macht sich an der Auftragsbeschreibung im Betriebskonzept des MoA sowie den zugrunde liegenden gesetzlichen Voraussetzungen fest.

Danach manifestiert sich der Schutz „deutscher Interessen“ vorrangig in der Beachtung der subjektiven Rechte deutscher Rechtspersonen. Insoweit sind „deutsche Interessen“ identisch mit der Beachtung deutscher Gesetze. Zu den gesetzlichen Voraussetzungen von JSA gehört nämlich die Anerkennung

des Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG. Danach schützt Art. 10 GG alle deutschen natürlichen Personen überall auf der Welt sowie alle Personen innerhalb Deutschlands vor unangemessener Erfassung ihrer Post oder Fernmeldeverbindungen. Juristische Personen werden nur geschützt, wenn sich ihr gesetzlicher oder tatsächlicher Sitz innerhalb Deutschlands befindet (zum Schutz durch Art. 10 GG vergleiche ausführlicher oben in Teil 2 Ziffer II.2.a)). Zur Operationalisierung dieses Rechtsschutzes ist nach dem MoA ein Subsystem zum Filtern von Daten vorgesehen, um die Einhaltung der im jeweiligen Land geltenden rechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten. Der BND setzt in diesem Zusammenhang das Datenfilterungssystem DAFIS ein, dessen vorrangige Aufgabe der sog. G10-Schutz ist. Insoweit werden Träger deutscher subjektiver Rechte von Anfang an geschützt, indem sie betreffende Selektoren in das JSA-System gar nicht eingesteuert werden dürfen.

Der Schutz „europäischer Interessen“ wird im MoA nicht von den gesetzlichen Voraussetzungen der Partnerländer her definiert, sondern vom strategischen Aufklärungsansatz. Für einen großen Teil der europäischen Länder ist die Aufklärung durch JSA nämlich nicht in der vollen Breite der technischen Möglichkeiten vorgesehen, sondern nur für einen eingeschränkten Phänomenbereich. JSA hatte somit aufgrund des MoA für europäische Ziele von vornherein nur einen eingeschränkten Aufklärungsauftrag. Dies macht auf alle Fälle die weitgehende und systematische Aufklärung von europäischen Regierungseinrichtungen, staatlichen Behörden und Industriefirmen unzulässig. Die Zielbestimmung im Einzelfall, beispielsweise bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für Handlungsweisen in einem der anerkannten Phänomenbereiche, war damit vereinbar, eine weitergehende Ausdehnung von Aufklärungsmaßnahmen

oder gar anlasslose systematische Aufklärung von Regierungseinrichtungen war im Sinne des MoA als unverhältnismäßig anzusehen. Damit folgt aber auch aus dem MoA selbst die Notwendigkeit für eine Begründung der – trotzdem erfolgenden – Aufklärung „europäischer Ziele“, d.h. europäischer Rechtsträger im Einzelfall – weil andernfalls eine Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme droht. Die strategische Begrenzung bei der Aufklärung europäischer Ziele und daraus ableitbare Notwendigkeit einer Begründung einer dennoch unternommenen Maßnahme im Einzelfall kann als Ausdruck der Wahrung „europäischer Interessen“ gesehen werden.

**dd1) „Deutsche Interessen“ in der Arbeitspraxis des  
BND**

Schließlich findet sich in der Arbeitspraxis des BND bei der Einschränkung der Fernmeldeaufklärung ein Begriff „deutsche Interessen“ mit variierender Bedeutung. Die dabei zu beobachtende Schwankungsbreite ergibt sich aus dem Fehlen einer gesetzlichen Definition und deshalb erfahrungswissenschaftlich gefundener Kriterien zu einer Erfassung deutscher Schutzinteressen über unmittelbare gesetzliche Erfordernisse hinaus. Soweit nachweisbar geht eine Verwendung des Begriffs in der Arbeitspraxis auf den Rohmaterialaustausch mit ausländischen Nachrichtendiensten zurück, bei dem trotz Anwendung des G10-Schutzes ein „Rest“ blieb (für Einzelheiten vgl. Teil 2 Ziffer I.2.c)cc)ccc)). Danach ist im Kern eine Übermittlung nur zulässig, wenn sie zur Wahrung außen- und sicherheitspolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist. Unter Bezug auf diesen normativen Ansatzpunkt wurden Fernmeldeverkehre aus dem Routinebereich, in denen Informationen über deutsche oder europäische natürliche oder juristische Personen enthalten

waren, ohne dass diese selbst an dem erfassten Fernmeldeverkehr beteiligt waren, dem Schutzregiment „deutsche bzw. europäische Interessen“ unterstellt. Dieser Vorgang bietet Anhaltspunkte für die Entstehung des Arbeitsbegriffs im Bereich des BND, steht aber nicht im Zusammenhang mit JSA.

Im Rahmen von JSA bildete sich ein Arbeitsbegriff „Deutsche Interessen“ als Filterstufe 3 beim Datenfilterungssystem DAFIS des BND heraus. Dies hat zu keiner normähnlichen Begriffsdichte geführt, aber zu einer Kasuistik, die bereits im Zusammenhang mit dem Filterungssystem beispielhaft beschrieben worden ist (vgl. Teil 2 Ziffer I.2.c)cc)ccc)). Darauf wird verwiesen.

##### **5. Zum Eingriffscharakter automatisierter Datenerfassung bei der Kooperation**

Der Umgang mit Selektoren wirft unterschiedliche Fragen hinsichtlich des Eingriffs in subjektive Rechte und ihrer Rechtmäßigkeit auf. Als dem deutschen Rechtskreis zugehörige Rechte, in deren Schutzbereich durch die Steuerung der Selektoren möglicherweise eingegriffen wird, kommen insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die Telekommunikationsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 GG) in Betracht (a)). Bei dem im Rahmen der Kooperation mit der NSA betriebenen System zur Fernmeldeaufklärung ist nicht ohne weiteres zu erkennen, inwieweit in Schutzgüter der deutschen Rechtsordnung eingegriffen wird, weil es in weiten Teilen automatisch betrieben wird „ohne dass es zur Kenntnisnahme von Dateninhalten durch Menschen kommt“<sup>78</sup>. Dies erfordert es, die technische Beschaffenheit von JSA unter

eingriffsrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten, insbesondere hinsichtlich des Grundrechtsschutzes beim Betrieb von automatisierten Systemen. Vorrangig zu klären ist, von welchem Punkt im Funktionsablauf ein Eingriff in subjektive Rechte überhaupt erfolgt. Wichtig ist es dabei, den automatisierten Teil der Arbeit mit Selektoren zu unterscheiden von demjenigen unter direkter Beteiligung von Menschen und deren verständiger Wahrnehmung von Dateninhalten. Zu dieser Abgrenzung finden sich Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (b)). Schließlich müssen der technische Betriebsablauf bei der Kooperation und die ihm zu Grunde liegende Vereinbarung im MoA danach befragt werden, wo sich das Regime des deutschen und des US-amerikanischen Rechts scheiden (c)).

Der hier genutzte Begriff der „Kooperation“ umfasst den gesamten untersuchungsgegenständlichen Zeitabschnitt der Kooperation zwischen BND und NSA im Rahmen der FmA in Bad Aibling (zu Einzelheiten vgl. oben in Teil 2 Ziffer I.2.).

#### **a) Selektor und Rechte Dritter**

Bei den Selektoren selbst handelt es sich teilweise um personenbezogene Daten und teilweise nicht. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (§ 3 Abs. 1 BDSG). Anzunehmen ist der Personenbezug jedenfalls für E-Mail-Adressen, die Namensbestandteile enthalten; ihre Kenntnisnahme durch staatliche deutsche Stellen betrifft somit den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts (Art.

1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG). Der Schutz vor dem Eingriff in personenbezogene Daten steht selbständig neben demjenigen des Fernmeldegeheimnisses<sup>79</sup>. Entsprechendes wie für E-Mail-Adressen gilt auch für Screennames. Sie dienen zunächst lediglich einer eindeutigen Identifikation des Nutzers im entsprechenden Telekommunikationsdienst auf eine für Menschen reproduzierbaren Weise im Gegensatz zur Identifikation durch das System, z.B. mit einer langen Nummer. Soweit sie Namensbestandteile enthalten, handelt es sich um personenbezogene Daten, die ebenfalls dem Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts unterliegen.

Anders als Selektoren mit Namensbestandteilen von E-Mail-Adressen sind Selektoren für Telefonnummern, Nummern von IMEI und IMSI sowie IP-Adressen grundrechtlich einzuordnen. Es handelt sich jeweils um Zahlenkombinationen ohne personenbezogenen Eigengehalt. Ihnen fehlt der unmittelbare Personenbezug; deshalb haben sie nicht Teil am Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Sie können aber grundsätzlich zu den „näheren Umständen der Telekommunikation“ (vgl. § 88 Abs. 1 Satz 1 TKG) gehören und unterliegen dann insoweit dem Schutz des Fernmeldegeheimnisses. Zu den „näheren Umständen der Telekommunikation“ gehören nämlich die in § 96 TKG aufgeführten Verkehrsdaten<sup>80</sup>. Teil von ihnen sind Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtung, personenbezogene Berechtigungserkennungen, bei Verwendung von Kundenkarten auch die Kartennummern, bei mobilen Anschlüssen auch die Standortdaten. Dementsprechend haben auch IMSI- und IMEI-Nummern mobiler Geräte teil am Grundrechtsschutz nach Art. 10 Abs. 1 GG<sup>81</sup>.

Außerhalb der tatsächlichen Steuerung im Rahmen der FmA verhalten sich Selektoren zum Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG neutral – ähnlich wie ein Schlüssel, der nicht zum Öffnen eines Schlosses benutzt wird; ein Grundrechtseingriff findet also nicht statt. Die Steuerung der Selektoren betrifft im Falle eines Treffers den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses, indem der Telekommunikationsvorgang mindestens nach seinen äußeren Umständen durch eine staatliche Maßnahme betroffen wird. Die sich daran möglicherweise anschließende Erfassung des Inhalts eines Telekommunikationsvorganges und seine Kenntnisnahme oder die Möglichkeit dazu durch die deutsche Staatsgewalt führt zu einem Eingriff in das Fernmeldegeheimnis, welcher der Rechtfertigung bedarf.

Eine zusätzliche rechtliche Betroffenheit entsteht bei dem durch die Steuerung eines Selektors erzielten Treffer hinsichtlich des Telekommunikationspartners. Über seinen Anschluss fallen zumindest Verkehrsdaten an – also ggf. solche aus dem Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 GG – hinter denen sich wiederum Bestandsdaten befinden – also solche aus dem Schutzbereich von Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG. Von einem Eingriff in personenbezogene Daten kann in diesem Zusammenhang allerdings nur ausgegangen werden, wenn sie infolge der staatlichen Maßnahme wenigstens bestimmbar geworden sind; dies ist nicht ohne weiteres der Fall. Während bei inländischen TKM eine Bestimmbarkeit der natürlichen Person und damit ein personenbezogenes Datum eher zu bejahen sein wird, liegt eine solche bei ausländischen TKM in der Regel nicht vor:

Eine Bestimmbarkeit ist dann nicht gegeben, wenn die Person nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelbar ist (vergl. § 3 Abs. 6 BDSG). Für die Bestimmbarkeit kommt es auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten des BND als speichernde Stelle an. Die Bestimmbarkeit muss mit den normalerweise zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln und ohne unverhältnismäßigen Aufwand durchführbar sein. Der Begriff des Personenbezugs ist daher relativ, d.h. dieselben Daten können für den einen anonym und für den anderen der betroffenen Person zuordenbar sein. Sofern daher eine Bestimmbarkeit nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, liegt kein personenbezogenes Datum vor.

Bei „deutschen“ Telefonnummern ist dies der Fall, da die Sicherheitsbehörden nach dem Telekommunikationsgesetz die Bestandsdaten bei den Providern abfragen und damit die Person relativ einfach ermitteln können (§§ 112, 113 TKG). Hingegen besteht diese einfache Abfragemöglichkeit bei ausländischen Anschlusskennungen gerade nicht. Zunächst fehlt es insoweit bereits an der vorgenannten gesetzlichen Befugnis zur Anschlussinhaberfeststellung nach dem Telekommunikationsgesetz. Aber auch in praktischer Hinsicht besteht keine Möglichkeit, mit einem verhältnismäßigen Aufwand den konkreten Anschlussinhaber einer bestimmten Anschlusskennung im Ausland festzustellen. Während aufgrund der (internationalen) Vorwahlen das betreffende Land sowie (bei Festnetzanschlüssen) auch die Stadt/Region ohne unverhältnismäßigem Aufwand festgestellt werden können, gilt dies für die Feststellung des konkreten ausländischen Anschlussinhabers nicht mehr. Ferner fehlt es in den relevanten ausländischen Staaten häufig an aktuellen, vollständigen Rufnummernverzeichnissen wie man sie aus Deutschland kennt.

Auch bei E-Mail und anderen internetbasierten Telekommunikationsdiensten ist die Bestimmbarkeit ausländischer E-Mail-Adressen, bzw. anderer TKM mangels der Unterstellung des ausländischen Diensteanbieters unter §§ 112, 113 TKG nicht gegeben. Eine regionale Zuordnung oder ein Teilnehmerverzeichnis existieren in der Regel nicht.

#### **b) Automatisierte Datenerfassung und Rechtseingriff**

Grundlegend ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1999 über die Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes zur Überwachung, Aufzeichnung und Auswertung des Telekommunikationsverkehrs sowie zur Übermittlung der daraus erlangten Daten an andere Behörden. Die Überwachung und Aufzeichnung internationaler nicht leitungsgebundener Telekommunikationen durch den Bundesnachrichtendienst greift danach in das Fernmeldegeheimnis ein. Da Art. 10 Abs. 1 GG die Vertraulichkeit der Kommunikation schützen will, ist jede Kenntnisnahme, Aufzeichnung und Verwertung von Kommunikationsdaten durch den Staat ein Grundrechtseingriff. Für die Kenntnisnahme von erfassten Fernmeldevorgängen durch Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes steht folglich die Eingriffsqualität außer Frage. Aber auch die vorangehenden Arbeitsschritte müssen in ihrem durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang betrachtet werden. Eingriff ist daher schon die Erfassung selbst, insofern sie die Kommunikation für den Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Fernmeldevorgänge zwischen deutschen Anschlüssen ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber

unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurlos ausgesondert werden<sup>82</sup>.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in derselben Weise den Eingriffscharakter von Maßnahmen der strategischen Überwachung in das Grundrecht aus Art. 10 GG verneint, wenn sie im Stadium der rein automatischen Erfassung verblieben. Eingriff ist danach zwar schon die Erfassung selbst, insofern sie die Kommunikation für den Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet. An einem Eingriff fehlt es aber, soweit Telekommunikationsvorgänge zwischen deutschen Anschlüssen ungezielt und allein technikbedingt wieder spurlos ausgesondert werden. Dagegen steht es der Eingriffsqualität nicht entgegen, wenn die erfassten Daten nicht sofort bestimmten Personen zugeordnet werden können. Denn auch in diesen Fällen lässt sich der Personenbezug ohne Schwierigkeit herstellen<sup>83</sup>.

Noch weitergehend hat das Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit eines rechtlichen Eingriffs im Falle der automatisierten polizeilichen Kennzeichenerfassung eingegrenzt. Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung liegt demnach nicht vor, wenn bei Einsatz einer Einrichtung der automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen und deren Abgleich mit Fahndungsdatenbeständen zwar eine Übereinstimmung des tatsächlich erfassten Kennzeichens mit einem im Fahndungsbestand vorhandenen Kennzeichen angezeigt wird, ein visueller Abgleich durch den damit betrauten Polizeibeamten aber eine mangelnde Übereinstimmung ergibt und

das erfasste Kennzeichen sofort gelöscht wird, ohne dass die Anonymität des Inhabers aufgehoben wird<sup>84</sup>.

Dabei hat das Gericht dem Anteil der automatisierten Erfassung und Entscheidung über das Unterbleiben einer Speicherung die entscheidende Bedeutung zugelegt. Datenerfassungen bilden demnach keinen für die Annahme eines Grundrechtseingriffs hinreichenden Gefährdungstatbestand, soweit die Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden. Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurenlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden. Demgegenüber kommt es zu einem Eingriff in das Grundrecht, wenn ein erfasstes Kennzeichen im Speicher festgehalten wird und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen werden kann. Darauf vor allem ist die Maßnahme gerichtet, wenn das Kraftfahrzeugkennzeichen im Fahndungsbestand aufgefunden wird. Ab diesem Zeitpunkt steht das erfasste Kennzeichen zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung und es beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdung für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöst<sup>85</sup>.

### **c) Der Wirkungsraum des deutschen und des US-amerikanischen Rechts**

Nach den voranstehend aufgezeigten Grundsätzen ist der Betriebsablauf im Rahmen der Kooperation danach zu beurteilen, inwieweit unter den Bedingungen automatischer Datenverarbeitung überhaupt nach deutschem Recht rechtfertigungsbedürftige Eingriffe erfolgen resp. ob es Vorgänge gibt, die am deutschen Recht vorbeigehen und nur den Bindungen des US-amerikanischen Rechts unterliegen, das vorliegend nicht Untersuchungsgegenstand ist.

#### **aa) Betriebsablauf bis zur ersten DAFIS-Filterung**

Die NSA-Selektoren gelangen im automatisierten Verfahren an den BND und werden ebenso automatisch mit Hilfe von DAFIS gefiltert und ggfs. ausgesondert. Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) kann es in dieser Phase nicht kommen, denn die Erfassung der Telekommunikation hat noch nicht begonnen. Anders ist die Betroffenheit des Schutzbereichs des informationellen Selbstbestimmungsrechts (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) zu bewerten. Für die Kenntnisnahme von erfassten Fernmeldevorgängen durch Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes in dieser Phase stünde die Eingriffsqualität außer Frage<sup>86</sup>. Allerdings fehlt es bis zu diesem Zeitpunkt in JSA wegen der automatischen Verarbeitung an einer menschlichen Kenntnisnahme der Selektoren und somit auch mit ihnen möglicherweise verbundenen personenbezogenen Daten, also auch an einer möglichen Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts.

Zu einer inhaltlichen Kenntnisnahme von Selektoren durch Mitarbeiter des BND kommt es bis zu dieser Phase der Arbeit erst, soweit Selektoren automatisch durch DAFIS als MoA-widrig herausgefiltert und dadurch dem BND offen zugänglich gemacht werden wie dies im Prinzip mit der überwiegenden Zahl der im vorliegenden Gutachten untersuchten gut 40.000 Exemplaren geschehen ist, die vor ihrer Steuerung bzw. ohne stattgefundene Steuerung abgelehnt wurden. MoA-widrig bedeutet in diesem Zusammenhang einen (möglichen) Verstoß gegen eines der gemäß MoA zu schützenden Rechtsregime (deutsch und amerikanisch) oder ein Hinausgehen über den Aufklärungsauftrag der Kooperation. Dieser Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht geschieht systemisch aber – nach erfolgter Aussonderung durch die BND-Filterung – gerade außerhalb der Kooperation, betrifft also keine dort zu stellenden Rechtmäßigkeitsfragen. Die herausgenommenen Selektoren stellen außer der Kenntnisnahme mit ihnen etwa verbundenen personenbezogener Inhalte kein Problem für die deutsche Rechtsordnung mehr dar, weil sie nicht mehr zu Eingriffszwecken genutzt werden und daher insbesondere die Telekommunikationsfreiheit nicht beeinträchtigen können.

#### **bb) Rechtsverhältnisse während der Steuerungsphase bis zur Erfassung von Telekommunikationsinhalten**

Die nach der ersten DAFIS-Filterung beginnende Steuerungsphase betrifft die automatische Einspeisung der Selektoren in das Fernmeldeaufklärungssystem der Kooperation in Bad Aibling. Untersuchungsgegenständlich sind insofern nur diejenigen der ca. 40.000 Selektoren, die eine Zeit lang gesteuert wurden und nicht diejenige überwiegende Zahl, die bereits durch die DAFIS-Filterung herausgenommen

worden ist. Für diese kleinere Zahl von gesteuerten Selektoren bleibt die Frage zu prüfen, inwieweit sie in deutsche Grundrechte eingreifen können. Zu diesem Zweck ist zurückzugreifen auf die besondere Konstruktion der Kooperation als Durchleitungsvertrag sowie auf die Bedingungen von Eingriff und Grundrechtsschutz in automatisierten Systemen der Datenverarbeitung.

Das ursprünglich JSA genannte technische System der Kooperation ist funktionell carrier für die eingespeisten Selektoren der NSA. Aufgrund der weiter oben unternommenen vertragsrechtlichen Charakterisierung des MoA sind die rechtlichen Anforderungen nach Transportleistung (carrier) und Inhalten (Selektoren) zu unterscheiden. Und dem folgend kommt zum Teil das deutsche und zum Teil das US-amerikanische Recht zur Geltung. Bei der Kooperation gibt es in der automatisierten Steuerungsphase somit keine Verbindung von US-Selektoren mit dem deutschen Rechtsregime; maßgeblich ist allenfalls das amerikanische. Soweit nach einer „durchschlagenden“ Wirkung deutscher Grundrechte dennoch gesucht wird, fehlt es an ihr wegen der Besonderheit von grundrechtsrelevanten Maßnahmen im automatisierten Verfahren.

### **cc) Zweite DAFIS-Filterung nach der Erfassung von Inhalten**

Nach der Erfassung und vor der Weiterleitung an die NSA werden die infolge der Steuerung der Selektoren erfassten Inhalte – weiterhin automatisch – über den DAFIS-Filter des BND geleitet (sog. zweite Filterung). Mit dem Inhalt des MoA nicht vereinbare Treffer werden an dieser Stelle herausgenommen und von der Weiterleitung ausgeschlossen. Auch diese Maßnahme verhält sich zur Frage eines Eingriffs in deutsche Grundrechte neutral, denn die automatische Form der Filterung verhindert

die Kenntnisnahme personenbezogener Daten oder von Telekommunikationsinhalten usw. durch Menschen. Die an dieser Stelle ausgebreiteten Rechtsfragen werden nur zum Zweck der vollständigen rechtlichen Einordnung der Kooperation erwähnt. Sie haben nichts mit dem Untersuchungsauftrag zu den gut 40.000 Selektoren zu tun. Denn diese sind bereits im Rahmen der ersten DAFIS-Prüfung aus dem System genommen worden. Außerdem betrifft die zweite DAFIS-Filterung nicht die MoA-Konformität der Selektoren, sondern der erfassten Inhalte.

#### **dd) Weiterleitung der erfassten Inhalte nach der zweiten DAFIS-Filterung**

Die nach der zweiten Filterung übrig bleibenden Inhalte der Erfassung werden – ohne Kontakt mit dem deutschen Rechtsregime zu erlangen – automatisch an die NSA weitergeleitet; es gilt US-amerikanisches Recht. Eine Kopie der Erfassung wird an die Nachrichtbearbeitung der Abt. TA des BND weitergeleitet und steht dort im BND-Nachrichtbearbeitungssystem zur Verfügung; dafür gilt deutsches Recht.

Auch dieser Blick auf den funktionellen Schlussteil der Arbeit in der Kooperation geschieht nur zur Erzeugung eines vollständigen Verständnisses, gehört aber nicht zu dem auf die Selektoren gerichteten Untersuchungsauftrag. Denn Rechtmäßigkeitsfragen der Selektoren spielen an dieser Stelle keine Rolle mehr.

## **Teil 3. Gesamtanalyse, Beantwortung von Einzelfragen und zusammenfassende Bewertung**

Die technische Beschreibung des Kooperations-Projekts zwischen BND und NSA in Bad Aibling sowie seine rechtliche Interpretation (vgl. oben Teil 2.) war die Voraussetzung zur Beantwortung von Einzelfragen des Untersuchungsauftrags (unten II.). Nun diene die Einsetzung einer Sachverständigen Vertrauensperson aber vorrangig dem Zweck, etwas an die Stelle der unmittelbaren Kenntnisnahme durch die dem 1. UA angehörenden Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu setzen. Daher wird eine Gesamtanalyse der Selektorenlisten der Beantwortung von Einzelfragen vorangestellt (unten I.). Sie ist im Wesentlichen technischer Natur, setzt aber die im Untersuchungsausschuss immer wieder bezogenen „Selektorenlisten“ auf dieser Ebene in ein inhaltliches Verhältnis zu einander. In der zusammenfassenden Bewertung (unten III.) wird die vorliegende Untersuchung in allgemeine Zusammenhänge gestellt, ohne die eine Betrachtung von „40.000 Selektoren“ nicht verständlich und sinnvoll wäre.

### **I. Gesamtanalyse der Selektorenlisten**

Nach dem Gutachtenauftrag sind die von der Bundesregierung im Rahmen der Vorlage des Beweisbeschlusses BND-26 unter Berufung auf Staatswohlbelange und Konsultationsverpflichtungen vorläufig entnommenen sogenannten „Selektorenlisten“ vollständig zu sichten sowie unabhängig und weisungsfrei zu bewerten. Das Ergebnis dieser Sichtung und Bewertung wird nachfolgend in drei Abschnitten dargestellt. Die „Sichtung und Struktur der sog. Selektorenlisten“ (1.) stellt beschreibend die

Struktur des zu untersuchenden Materials dar (1.a)) und gibt Leseindrücke bei Durchsicht der Selektoren wieder (1.b)). Der Unterabschnitt „Deutsche und europäische Ziele als möglicher Gegenstand der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren“ (2.) beantwortet den ersten Teil der Fragen im Gutachtenauftrag. Doppelungen in der Darstellung lassen sich dabei nicht völlig vermeiden, werden aber – wo möglich – durch Verweisungen und Bezugnahmen begrenzt.

### **1. Sichtung und Struktur der sogenannten Selektorenlisten**

Die untersuchten Selektoren sind zu einem Teil gar nicht zu Aufklärungszwecken gesteuert, d.h. in die Erfassungssysteme übernommen, sondern bei der ersten Filterung mit DAFIS bereits von der weiteren Verwendung ausgeschlossen worden. Ein anderer Teil ist unterschiedlich lange gesteuert worden, bevor die darin enthaltenen Selektoren infolge einer verschärften Ablehnungspraxis oder aufgrund neuer Erkenntnisse durch den BND ausgeschlossen wurden. Die untersuchungsgegenständlichen Analysen und Bewertungen beziehen sich ausschließlich auf – im Ergebnis – ausgeschlossene Selektoren. Eine Bewertung der Gesamtaktivitäten von JSA bis 2012 sowie der anschließenden deutsch-amerikanischen Kooperation in Bad Aibling kann damit nicht verbunden sein. Dies folgt schon daraus, dass die Zahl der abgelehnten Selektoren sich im Verhältnis zum gesamten Inventar allenfalls im niedrigen Promillebereich bewegt und keinesfalls als „repräsentativ“ für andere Selektoren angesehen werden kann.

### **a) Struktur der Selektorenlisten**

Die zu untersuchenden Selektorenlisten entspringen keiner sachlich tiefer liegenden Systematik, sondern sind eher historisch-genetisch entstanden. In der Arbeit des Untersuchungsausschusses liegende Auslöser sind dafür genauso ursächlich wie Zufälligkeiten im Arbeitsalltag der Fernmeldeaufklärung des BND. Die Bezeichnungen der Listen folgen dem Sprachgebrauch, der sich im Laufe ihrer Entstehung oder seit ihrem Bekanntwerden eingebürgert hat.

Der nachfolgend dargestellten Beantwortung von Einzelfragen liegt insbesondere die Sichtung von folgenden Listen mit US-Selektoren zugrunde:

#### **aa) Ablehnungsliste**

##### **aaa) Darstellung der Ablehnungsliste**

Bei der Ablehnungsliste (sogenannte „40.000er-Liste“) handelt es sich um eine aus nachrichtendienstlichen Datenbanken generierte Liste mit Selektoren, welche von der NSA im Rahmen der SIGINT-Zusammenarbeit in Bad Aibling an den BND übergeben und durch den BND abgelehnt wurden. Im Arbeitsprozess des BND handelt es sich folglich bei der Ablehnungsliste nicht um eine selbstständig existierende Liste. Vielmehr wurden in ihr für den Zweck der Aufarbeitung der Selektorenthematik innerhalb des BND, im BKAm und in Zusammenarbeit mit dem 1. UA der 18. WP die abgelehnten Selektoren aus den o.g. Datenbanken extrahiert und als Liste zusammengestellt. Insbesondere entstammt die vorliegende Sortierung der

Liste einem nachgelagerten Aufklärungsschritt. Sie ist so nicht in den Datenbanken des BND enthalten.

Die Ablehnungsliste wird fortlaufend ohne Entnahmen weiter befüllt, so dass sie im Zeitraum 2005 bis 04. März 2015 abgelehnte Selektoren enthält. Es handelt sich hierbei **nicht** um die durch die USA dem BND zur Steuerung übergebene Gesamtmenge von Selektoren. Es handelt sich vielmehr nur um eine auszugsweise Teilmenge der an den BND im Laufe der Jahre der Zusammenarbeit übergebenen US-Selektoren. Alle Selektoren, die auf der Ablehnungsliste stehen, wurden durch den BND entweder zu keinem Zeitpunkt gesteuert oder zeitweilig gesteuert und zu einem späteren Zeitpunkt aus der Steuerung entnommen. Folglich lässt die Ablehnungsliste keine Erkenntnisse über das gesamte Aufklärungsinteresse der USA zu; wohl aber über einen Teilaspekt der Aufklärungswünsche der NSA. D.h. sie gibt Aufschluss darüber, welche Selektoren durch die USA an den BND übergeben wurden **und** durch den BND aufgrund interner Filtervorgaben, welche dem G10-Schutz sowie deutschen Interessen Rechnung tragen, bewusst nicht gesteuert wurden.

Die Ablehnungsliste mit Stand 16. März 2015 umfasst insgesamt 39.082 Selektoren und setzt sich aus 2.918 Telefonie-Selektoren und 36.164 Internet-Selektoren zusammen:

**bbb) Darstellung der unterschiedlichen Selektorentypen in der Ablehnungsliste**

**a1) Selektoren für Telefonieverkehre**

Im Einzelnen liegen in der Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren 5 Klassen abgelehnter Selektoren vor:

- IMSI: International Mobile Subscriber Identity, die auf der SIM-Karte hinterlegte Anschlusskennung des Teilnehmers
- IMEI: International Mobile Equipment Identity, die Geräteerkennung des Mobiltelefons
- SCREENNAMES: z.B. Nutzernamen oder Kennungen, etc.
- EMAIL\_ID: E-Mail-Adressen ohne Permutationen
- PSTN: Public Switched Telephone Network, die Rufnummer des Teilnehmers

**b1) Selektoren für Internetverkehre**

Im Einzelnen liegen in der Ablehnungsliste für Internet-Selektoren 6 Klassen abgelehnter Selektoren vor:

- EMAIL\_ID: E-Mail-Adressen ohne Permutationen
- IMEI: *International mobile equipment identity*, die Geräteerkennung des Mobiltelefons
- IMSI: *International mobile subscriber identity*, die auf der SIM-Karte hinterlegte Anschlusskennung des Teilnehmers
- IPV4: IP-Adressen
- PSTN: *Public switched telephone network*, die Rufnummer des Teilnehmers

- OTHER: Hier sind alle anderen Suchbegriffe, wie Nutzernamen, Kennungen von Messengern oder sozialen Netzwerken, Cookies, Login-Informationen, Telefonnummern, etc. zusammengefasst, die nicht automatisiert einer der oben genannten oder einer neuen Kategorie zugeordnet werden konnten.

#### **bb) Vorversion der sogenannten „2000er-Liste“**

Eine weitere gesichtete Liste mit Selektoren ist die Vorversion der sog. „2000er-Liste“. Ebenso wie die sogenannte „2005er-Liste“ ist diese ein Teilausschnitt der Ablehnungsliste.

Diese Selektorenliste enthält – namensgebend – annähernd 2.000 E-Mail-Adressen, welche im August 2013 durch den BND nach einer inhaltlichen Sichtung der IP-Datenbank aus der Steuerung entnommen wurden.

Die Gesamtzahl der durch den BND abgelehnten Selektoren erhöht sich durch die Vorversion der sogenannten „2000er-Liste“ nur marginal: Die den aus dieser Liste noch vorliegenden TKM (ausschließlich E-Mail-Adressen) sind nahezu vollständig auf der Ablehnungsliste enthalten. Die Abt. TA erklärt diese marginale Diskrepanz mit der damaligen blockweisen Ablehnung aller Selektoren mit bestimmten Subdomains (s.u.). Aufgrund eines Vergleichs von TKM bestimmter Subdomains, die sich auf der Ablehnungsliste befinden, und solchen mit der gleichen Subdomain, die sich nicht auf der Ablehnungsliste befinden, lässt sich rekonstruieren, dass jeweils der größte Anteil der Subdomain im Block vorhanden ist, einzelne jedoch wahrscheinlich übersehen wurden und deshalb fehlen. Es handelt

sich folglich bei dieser geringfügigen Differenz aller Wahrscheinlichkeit nach nicht um eine systembedingte Abweichung, sondern um menschliches Versagen.

Zum Hintergrund der Selektorenliste:

Ende Juni 2013 wurde in der Presse berichtet, dass EU-Vertretungen Ziel von NSA-Lauschangriffen geworden und Ende Juli 2013, dass Millionen von Telefon- und Internetverbindungen Deutscher von der NSA erhoben worden seien. Innerhalb der Abteilung TA beauftragte daraufhin der Unterabteilungsleiter T2 (für die Nachrichtenbearbeitung zuständige Unterabteilung innerhalb der Abteilung TA) einen Referenten seiner Unterabteilung mit der Untersuchung der IP-US-Steuerungsliste dahingehend, zu welchen Telekommunikationsdiensten Selektoren auftreten und welchen Interessengebieten diese zugeordnet werden können. Diese Analyse der IP-US-Selektoren verfolgte nach Aussage des BND drei Ziele:

1. Identifikation der Selektoren und der zugehörigen Telekommunikationsdienste,
2. soweit möglich Zuordnung der Selektoren zu Ländern und Themen sowie statistische Auswertung,
3. Feststellung von Auffälligkeiten und Irregularitäten.

Als Ergebnis dieser Überprüfung übergab der o.g. Referent dem Unterabteilungsleiter T2 eine Liste mit aus der IP-US-Steuerungsliste von

ihm, z.T. händisch, z.T. automatisiert, heraussortierten E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten. Diese wurden nach Top-Level-Domains sortiert aufbereitet. Im BND ist nur noch eine unvollständige Vorabversion der Liste vorhanden, die bei der Untersuchung im August 2013 erstellt wurde. Nach Erinnerung des Referenten fehlen in der einzig noch existenten Version einige Mitgliedsstaaten der EU; im Übrigen entsprechen die Listen dem Endstand.

BND-intern wurde eine Auflistung der nach Ansicht der Mitarbeiter politisch bedenklichen Subdomains europäischer Länder erstellt und als Grundlage für eine blockweise Ablehnung aller Selektoren mit diesen Subdomains (d.h. eine Aufnahme in die Ablehnungsliste) durch die Dienststelle in Bad Aibling genutzt. Insgesamt handelte es sich um etwas mehr als 2.000 in Zuge dessen abgelehnte E-Mail-Adressen.

Die Liste besteht ausschließlich aus E-Mail-Adressen, welche nach Top-Level-Domains und Domains sortiert sind.

### **cc) Sogenannte „2005er Liste“**

Weiterhin wurde die sogenannte „2005er-Liste“ als ein Anfang 2006 entstandener Teilausschnitt der seit 2005 durch den BND abgelehnten Selektoren gesichtet.

Ende des Jahres 2005 fiel bei einer Durchsicht von US-Selektoren BND-Mitarbeitern erstmalig auf, dass die NSA auch Selektoren übergeben hatte,

die nach ihrer Einschätzung gegen deutsche Interessen verstießen. Dabei handelte es sich um Telefonnummern der Unternehmen EADS und EUROCOPTER. Insgesamt handelt es sich um einige Dutzend Telefonnummern.

Mit Erkenntnis über die Steuerung nahm der BND alle o.g. Rufnummern im Januar 2006 aus der Steuerung. Folglich wurden jedenfalls ab diesem Zeitpunkt hierzu keine Telekommunikationsverkehre erfasst und es fand folglich auch keine Weiterleitung an die US-Seite statt.

Von diesen Selektoren (ausschließlich Rufnummern) ist etwa die Hälfte in der Ablehnungsliste enthalten. Grund dafür, dass nicht alle Selektoren der sogenannten „2005er-Liste“ auf der Ablehnungsliste stehen, ist nach Einschätzung der Abteilung TA vermutlich die Neuinstallation der JSA-Datenbank Anfang 2008, bei der die bis dato vorhandenen Datensätze teilweise überschrieben wurden. Folglich wurden die Selektoren zwar im Januar 2006 abgelehnt, welches sich aus der dem UA vorliegenden Aktenvorlage ergibt, sind aber nicht in der 2015 generierten Ablehnungsliste enthalten. Dass sich die sogenannte „2005er-Liste“ und die heutige Ablehnungsliste überhaupt partiell überschneiden liegt nach Einschätzung der Abteilung TA vermutlich daran, dass die betroffenen TKM zu einem späteren Zeitpunkt, als die Ablehnungshistorie systematisch gepflegt wurde, erneut von NSA zur Einsteuerung übersendet und dann erneut abgelehnt wurden.

Die Liste besteht aus lediglich zwei Spalten

- Selector  
Die Selektoren sind Telefonnummern (PSTN) einschließlich der jeweiligen Landesvorwahlen
- Selector Description  
Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.

#### **dd) Sogenannter Nachfund 1**

Bei dem sogenannten Nachfund 1 handelt es sich um Dateien einer aufgelösten Organisationseinheit des BND. Im dem 1. UA der 18. WP vorgelegten Nachfund 1 befinden sich mehrere Listen mit US-Selektoren, welche bei semi-manuellen Überprüfungen durch den BND im Jahre 2007 unter dem Gesichtspunkt der Feststellung von TKM grundrechtsgeschützter Personen/Institutionen anhand der G10-Positiv-Liste auffielen. Die in den Listen genannten Selektoren wurden zum damaligen Zeitpunkt sämtlich durch den BND abgelehnt, befinden sich jedoch nur zu einem kleinen Teil auf der in Teil 3 Ziffer I.1.a)aa) dargestellten Ablehnungsliste.

Von den im Nachfund 1 enthaltenen als abgelehnt gekennzeichneten TKM (ausschließlich Rufnummern) befinden sich nur etwas mehr als zwei Dutzend TKM auch auf der Ablehnungsliste. Ursächlich für die geringe Überschneidung der Ablehnungsliste mit den Selektoren des sogenannten Nachfund 1 ist nach Einschätzung der Abteilung TA, ebenso wie bei der sogenannten „2005er-Liste“, vermutlich die Neuinstallation der JSA-Datenbank Anfang 2008. Bei der Neuinstallation wurden die bis dato vorhandenen Datensätze teilweise überschrieben. Da die Ablehnungsliste

seit diesem Zeitpunkt fortlaufend geführt wird, liegt nahe, dass die im Nachfund 1 enthaltenen abgelehnten Selektoren, welche sich nicht auf der heutigen Ablehnungsliste befinden, von der US-Seite nach der Ablehnung 2007 nicht erneut eingesteuert wurden. Hier scheint ein inhaltlicher Unterschied zu den in Teil 3 Ziffer I.1.a)cc) beschriebenen Selektoren der sog. „2005er-Liste“ vorzuliegen.

Der Nachfund 1 besteht aus insgesamt 17 Seiten, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Eine Seite mit der Überschrift „Abgleich von NSA-RN gegen G10Pos-Liste Sep 2006“. Das Dokument enthält keine Selektoren. Es wird daraus lediglich ersichtlich, dass am 01.09.2006 weniger als 100.000 Rufnummern aus der US-Steuerungsliste abgeglichen wurden und der Abgleich 1 Treffer ergab. Am 05.09.2006 wurden 1.000 Rufnummern abgeglichen mit 0 Treffern.
- Vier Seiten mit Rufnummern, welche auf Basis einer Überprüfung von weniger als 40.000 Rufnummern der US-Steuerungsdatei vom 06. Juli 2007 aus der Steuerung genommen wurden.

Diese sind unterteilt in drei Abschnitte:

- Der erste Abschnitt „Treffer nach Vergleich mit POS-G10-Tabelle“ enthält 9 ausländische Rufnummern, welche aufgrund vorbestehender Erkenntnisse grundrechtsgeschützten Teilnehmern zuzuordnen waren. In 10 Spalten sind folgende Angaben enthalten:
  - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl.

- Suchfeld: Der Schreibweise der Rufnummer in der POS-G10-Tabelle.
  - Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
  - Teilnehmer: Der im BND bekannte G10-geschützte Teilnehmer.
  - Ort: Der geographische Sitz des Teilnehmers.
  - UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.
  - GEO: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach ISO-Norm.
  - Ländervorwahl: Die Landesvorwahl der Telefonnummer des Teilnehmers.
  - Anschluss: Die vollständige Rufnummer des Teilnehmers in der POS-G10-Tabelle.
  - ART: Bezeichnet, ob es sich bei dem Anschluss um einen Fax- oder Telefonanschluss handelt.
- Im zweiten Abschnitt „Wildcard“-Nummern gestrichen“ finden sich 4 Rufnummern, welche abgelehnt wurden, weil sie ganze Rufnummernblöcke bezeichnen. In vier Spalten sind folgende Angaben enthalten:
    - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.

- Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
- UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.
- Anzahl: Die Anzahl der Rufnummern im abgelehnten Rufnummernblock.
- Im dritten Abschnitt „Ergebnis der Suche mittels diverser Abkürzungen und der visuellen Überprüfung (= zu streichen)“ finden sich Rufnummern, welche aufgrund erster Überlegungen zum Schutz deutscher europapolitischer Interessen abgelehnt wurden. In drei Spalten sind folgende Angaben enthalten:
  - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
  - Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
  - UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.
- Sechs Seiten, datiert auf den 10. Juli 2007, mit einer Kommunikation zwischen einem Mitarbeiter des BND in Bad Aibling und einer Mitarbeiterin der NSA. Darin fragt der BND-Mitarbeiter nach weiteren Informationen zu der Deutung eines Selektors. Als vorläufige Antwort auf die Frage schickt sie ihm für zukünftige Fragen eine Liste mit

- allgemeinen NSA-Abkürzungen zu, die in Selektor-Deutungen enthalten sind.
- Eine Seite mit Rufnummern aus der US-Steuerung, datiert auf den 01. August 2007, welche durch den BND abgelehnt wurden. In drei Spalten sind folgende Angaben enthalten:
    - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
    - Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
    - UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.
  
  - Zwei Seiten bestehend aus einem BND-internen E-Mail-Kontakt vom 20. August 2007 und einem Anhang mit Selektoren (Rufnummern) aus der US-Steuerungsliste vom 17. August 2007. Es handelt sich um weniger als drei Dutzend Selektoren, welche durch den BND abgelehnt wurden. In drei Spalten sind folgende Angaben enthalten:
    - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
    - Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
    - UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.
  
  - Eine Seite mit Rufnummern aus der US-Steuerung, datiert auf den 11. September 2007. Es handelt sich um weniger als zwei Dutzend

Selektoren, welche nach Überprüfung von weniger als 9.000 Selektoren durch den BND abgelehnt wurden. In zwei Spalten sind folgende Angaben enthalten:

- Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
- Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.

Die letzten drei Zeilen enthalten zusätzlich eine Anmerkung, die aus der Selector Description einen Deutschlandbezug herleitet, weswegen diese Selektoren abgelehnt wurden.

- Zwei Seiten mit Rufnummern aus der US-Steuerung, datiert auf den 12. Dezember 2007. Es handelt sich um gut fünf Dutzend Selektoren, welche nach Überprüfung von nahezu 20.000 Selektoren durch den BND abgelehnt wurden. In drei Spalten sind folgende Angaben enthalten:
  - Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
  - Selector Description: Nähere US-seitige Erklärung zum Selektor, die der jeweils steuernde US-Bearbeiter für die eigene Arbeitsorganisation frei eingeben kann.
  - UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm sind bei den ersten 7 Zeilen die als G10-POS markierten Teilnehmer angegeben.

**ee) summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August  
2013**

Die hier beschriebene summarische Auswertung ist als Anhang eines BND-internen E-Mail-Verkehrs vom 14.08.2013 Bestandteil der Aktenvorlage des BND zum Beweisbeschluss BND-26 (BKAm Ordner-Nr. 367, Bl. 109). Wie aus der E-Mail hervorgeht untersuchte ein BND-Mitarbeiter der Dienststelle Bad Aibling die damalige US-Steuerungsliste nach " "Regierungsadressen" (.gov, diplo, bundesamt, etc.) aus den EU Ländern". Als Ergebnis übersandte er an den Dienststellenleiter eine einseitige Excel-Liste mit einer Auswertung des Ergebnisses (mehr als 10.000 Selektoren), sortiert nach den gefundenen Domains der 28 EU-Mitgliedsstaaten und Anzahl der Treffer. Aus der Liste ist ersichtlich, dass der Bearbeiter nach seinen Kriterien bei ca. zwei Drittel der EU-Länder Treffer fand. Es wurde dabei keine deutsche "Regierungsadresse" gefunden.

Die getroffenen Selektoren selbst sind nicht mehr vorhanden.

Der in der Aktenvorlage des BND enthalte interne E-Mailverkehr ergibt weiter, dass der Dienststellenleiter den BND-Mitarbeiter dazu aufforderte, die Selektoren mit den gefundenen Domains zu "löschen", d.h. abzulehnen und folglich als abgelehnt auf die Ablehnungsliste zu überführen.

**b) Leseindrücke bei Prüfung der Selektorenlisten**

Nachfolgend werden die Leseindrücke bei Durchsicht der verschiedenen Selektorenlisten dargestellt. Die Listen stehen z.T. in einem systematischen Verhältnis zueinander und zum Teil in einem akzidentiellen, d.h. sie sind

mitunter kontinuierlich entstanden wie die sog. Ablehnungsliste oder aus historisch zufälligen Anlässen und überschneiden sich daher teilweise in ihren Inhalten wie dies voranstehend unter Teil 3 I.1.a) erläutert worden ist. Überschneidungen bestehen nicht bei aaa)a1 bis bbb)f1), weil es sich dabei um die Ablehnungsliste handelt; die danach betrachteten Listen können teilweise redundant im Verhältnis zu den davor stehenden sein, weil sie auf konkrete Anforderungen hin zusammengestellt worden sind. Die Unterkategorien in aaa) sind ursprünglich Teil der im BND genutzten Datenbank für Telefonieverkehre gewesen. Die Sortierung ist vom BND für den Untersuchungsausschuss nach TKM-Typen unternommen worden. Die Unterkategorien in bbb) sind jeweils Dekonstruktionen aus der vom BND genutzten Datenbank für Internetverkehre, die von NSA geliefert und durch den BND entbündelt worden sind.

**aa) Ablehnungsliste**

**aaa) Selektorentypen in der Ablehnungsliste für Telefonie-  
Selektoren**

**a1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie IMSI**

Die betrachteten Selektoren mit IMSI-Nr. waren ausgerichtet auf das Auffinden von Telefonaten durch Benutzung von Mobilendgeräten. Der BND hatte die Selektoren ausgesondert, weil sich darunter G10-geschützte Teilnehmer befanden, also beispielsweise natürliche Personen deutscher Staatsangehörigkeit sowie u.a. Firmen mit Sitz in Deutschland oder deutscher Unternehmenszugehörigkeit. Eine Untergruppe von außereuropäischen IMSIs war aussortiert worden, weil die entsprechenden IMSIs mit „49“ beginnen. Weitere Selektoren waren aussortiert worden, weil in der Deutung deutsche Städtenamen enthalten waren; die Städtenamen

hatten keinen geografischen Bezug zu Deutschland, sondern wurden von US-amerikanischen Stellen zur Spezifizierung benutzt.

#### **b1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie IMEI**

Die betrachteten Selektoren mit IMEI-Nr. waren ausgerichtet auf das Auffinden von Telefonaten durch Benutzung von Mobilendgeräten. Der BND hatte die Selektoren ausgesondert, weil sich darunter G10-geschützte Teilnehmer befanden, also beispielsweise natürliche Personen deutscher Staatsangehörigkeit sowie u.a. Firmen mit Sitz in Deutschland oder deutscher Unternehmenszugehörigkeit. Zwei Untergruppen von IMEIs waren aussortiert worden, weil sie mit „0049“ bzw. „49“ beginnen. Weitere Selektoren waren aussortiert worden, weil in der Deutung deutsche Städtenamen enthalten waren; die Städtenamen hatten keinen geografischen Bezug zu Deutschland, sondern wurden von US-amerikanischen Stellen zur Spezifizierung benutzt.

#### **c1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie SCREENNAMES**

Bei den betrachteten Selektoren handelte es sich um Screennames. Sie waren ausgerichtet auf das Auffinden von VoIP-Telefonaten. Sie begannen mit der Ziffernfolge „49“ und sind deshalb aussortiert worden.

#### **d1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie EMAIL\_ID**

Bei den betrachteten Selektoren handelte es sich um E-Mail-Adressen, ausgerichtet auf das Auffinden von VoIP-Telefonaten. Die Ablehnungen sind ausnahmslos darin begründet, dass in den E-Mail-Adressen als Selektoren

die Top-Level-Domain nicht angegeben ist. Damit ist ein Länderbezug nicht automatisiert herstellbar und der Selektor wird im Zweifelsfall abgelehnt.

#### **e1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie PSTN**

Die betrachteten Rufnummern. waren ausgerichtet auf Telefonate oder Telefaxe. Sie wurden ausgesondert, weil sich darunter G10-geschützte Teilnehmer befanden, also beispielsweise natürliche Personen deutscher Staatsangehörigkeit sowie u.a. Firmen mit Sitz in Deutschland oder deutscher Unternehmenszugehörigkeit. Weiterhin wurden Selektoren ausgesondert, weil sich in den Deutungen die Begriffe „German“, „Germany“, „Europe“ usw. befanden.

#### **bbb) Selektorentypen in der Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

##### **a1) Internet-Selektoren – Unterkategorie E-Mail**

Wie vertraglich vorgesehen, sind nachfolgend die Namen konkreter Personen und Institutionen nicht genannt. Sie werden in der Textfassung des BKAmtes in Endnoten aufgeführt. Als buchstabenförmiger Platzhalter für den ersetzten Begriff wird einheitlich die Buchstabenfolge EUROPAINTERESSEN eingefügt. Es wurden aber auch Fälle erkannt, in denen Selektoren herausgenommen wurden, die bei näherer Prüfung hätten eingesteuert werden dürfen. Die konkreten Namen wurden auch insoweit entnommen und durch den Begriff ÜBERMASS ersetzt.

Betrachtet wurden die Selektoren im Wesentlichen in Abschnitten der Selektorenliste. Für Zwecke des nicht eingestuften Berichts sind diese

Abschnitte durch Platzhalter („LESESCHRITT“) ersetzt worden, durch welche die Abschnitte identifizierbar sind ohne dass darüber eine Aussage zur Anzahl der Internet-Selektoren – Unterkategorie E-Mail getätigt werden soll. Es handelte sich um Internet-Selektoren, die in alphabetischer Reihenfolge gelistet waren. Die Leseindrücke sind kursorisch angefügt. Es sind eher oberflächlich gesammelte Bemerkungen, die nicht eine intensive Analyse des Selektorenmaterials ersetzen sollen, die gesondert in Teil 3 Ziffer II.2. erfolgt.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Sie lassen sich in vielen Fällen rückschließen aus allgemeiner Plausibilität. Dazu gehören deutsche Domain-Adressen (.de), deutsche Firmennamen und ausländische E-Mail-Adressen a priori G10-geschützter Teilnehmer. Seit August 2013 sind auf Initiative des BND die europäischen Regierungseinrichtungen aus der Selektoren-Liste der USA gestrichen worden. Dementsprechend ist die Zahl der abgelehnten Selektoren sprunghaft angestiegen. Unter der betrachteten Unterkategorie fanden sich u.a. Selektoren mit EUROPAINTERESSEN .

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Ihre Hintergründe lassen sich vermuten wie unter LESESCHRITT. Eine Ablehnung betraf eine E-Mail-Adresse mit EUROPAINTERESSEN. Ein weiterer Fall betraf möglicherweise einen EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf. Eine große Gruppe von Selektoren betraf EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf. Als bekannter Name fiel derjenige von EUROPAINTERESSEN auf; im zuletzt genannten Zeitpunkt war der Selektor aber nicht mehr aktiv.

Weitere Selektoren betrafen EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf. Als bekannter Name fiel derjenige von EUROPAINTERESSEN auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als bekannter Name fiel u.a. derjenige von EUROPAINTERESSEN auf.

Ein weiterer bekannter Name war derjenige von EUROPAINTERESSEN.

Außerdem fand sich unter den abgelehnten Selektoren EUROPAINTERESSEN.

Ein weiterer Einzelfall betraf EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Wiederholt fällt auf, dass DAFIS mitunter über den Kontrollansatz hinaus Selektoren herausnimmt, wenn Verknüpfungen mit schützenswerten Adressen – fälschlich – angenommen werden. Ein Beispiel ist LESESCHRITT; dort wurde ÜBERMASS herausgenommen.

Weitere Selektoren betrafen EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Unter den herausgenommenen Selektoren fanden sich mehrere betreffend den EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Unter den Namen fiel derjenige von EUROPAINTERESSEN auf.

Außerdem fanden sich Selektoren betreffend EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Unter den Selektoren fand sich auch der Name von EUROPAINTERESSEN.

Unter den Selektoren fand sich der Name von EUROPAINTERESSEN.

Unter den Selektoren fand sich außerdem der Namen von EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall fand sich EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelname fand sich der von EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall war der Name EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Ein Selektor betraf EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Unter den Selektoren fanden sich drei, die EUROPAINTERESSEN betrafen.

Ein weiterer Selektor betraf den E-Mail-Anschluss EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall fiel auf EUROPAINTERESSEN.

Ein weiterer Fall betraf EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall fiel der Name von EUROPAINTERESSEN.

Ein weiterer Einzelfall betrifft EUROPAINTERESSEN.

## LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall fiel der Name von EUROPAINTERESSEN auf.

#### LESESCHRITT

Ein Teil der Selektoren betrafen die EUROPAINTERESSEN.

Unter den Selektoren fanden sich drei, die EUROPAINTERESSEN betrafen.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Ein Teil der Selektoren betrafen EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Ein Teil der Selektoren betrafen EUROPAINTERESSEN.

#### LESESCHRITT

Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

#### **b1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IMEI**

Ein Teil der Selektoren, die IMEIs zum Gegenstand haben, wurde automatisch herausgenommen, weil die Ziffernfolge mit „49“ oder „0049“ beginnt und daher als nationale Telefon-Vorwahl angesehen wurde. In weiteren Fällen lagen offenbar G10-Kenntnisse vor, und die für sich genommen nicht einschlägig aussehenden IMEIs wurden deshalb herausgenommen.

#### **c1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IMSI**

Ein Teil der Selektoren, die IMSIs zum Gegenstand haben, wurde automatisch herausgenommen, weil darin das deutsche Länderkürzel 262 enthalten ist. In drei weiteren Fällen handelt es sich um SIM-Karten mit ausländischen Kürzeln, die vermutlich durch den BND deutschen Rechtsträgern zugeordnet werden konnten.

#### **d1) Internet-Selektoren – Unterkategorie IPv4**

Es handelt sich um Selektoren mit ausländischen IPv4-Adressen, deren Ablehnungsgrund nicht mehr nachvollzogen werden kann. Sie gehören jetzt zu außereuropäischen Providern.

### **e1) Internet-Selektoren – Unterkategorie PSTN**

Es handelt sich um Telefonnummern, von denen einige wenige automatisch aussortiert wurden, weil es sich um die deutsche Vorwahl „49“ handelte. Die übrigen verteilen sich ausweislich der Vorwahlnummern-Bestandteile auf mehrere Länder. Die zuletzt genannten Telefonnummern wurden vermutlich aussortiert, weil sie zu deutschen Rechtsträgern gehörten.

### **f1) Internet-Selektoren – Unterkategorie „Others“**

Es handelt sich um solche Selektoren, die keiner der vorangehend betrachteten Selektoren-Kategorien zugeordnet werden konnten. Der Begriff „Others“ wurde von deutschen Bearbeitern gewählt; es handelt sich nicht um einen Begriff aus dem NSA-Sprachgebrauch. Die systematische inhaltliche Zuordnung dieser Selektoren durch den BND wird dadurch vereitelt, dass nach Anlieferung des Selektoren-Profils durch die NSA die zu „Gruppen“ „gebündelten“ Selektoren vereinzelt werden, um ihre Prüfung durch DAFIS zu ermöglichen. Die zu „Others“ gehörenden Selektoren verlieren dadurch ihre ursprüngliche informationstechnologische Gruppen-Zugehörigkeit und können aufgrund ihrer unspezifischen Schreibweise nicht mehr automatisiert einer der voranstehend definierten Unterkategorien zugeordnet werden. Daher kann auch nicht angegeben werden, ob es sich bei den hier gelisteten Selektoren um „sämtliche Others“ handelt oder wie groß evtl. deren Anteil am Gesamtprofil ist.

**bb) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Liste ist im Jahr 2013 auf Weisung eines Unterabteilungsleiters angefertigt worden. Sie umfasst nahezu 2000 E-Mail-Adressen von EU-Stellen sowie europäischen Regierungseinrichtungen.

Der Leseindruck bestätigt den Ansatz für die Zusammenstellung der Liste. Es handelt sich um europäische E-Mail-Adressen, unter denen sich die Namen zahlreicher Mitglieder europäischer Regierungen sowie deren Mitarbeiter befinden. Außerdem enthält sie Namen von Parlamentsabgeordneten und sonstiger öffentlicher Dienststellen aus solchen Ländern.

**cc) sog. „2005er-Liste“**

Die Liste ist im Jahr 2005 entstanden – daher die Namensgebung – nachdem einem Mitarbeiter in Bad Aibling aufgefallen war, dass die NSA Selektoren steuerte, welche die europäischen Rüstungsfirmen EADS und EUROCOPTER betrafen. Es handelt sich um Telefonnummern im Zusammenhang mit diesen Firmen und Dienststellen von ihnen in europäischen und außereuropäischen Ländern. Die Liste umfasst 73 Einträge.

**dd) sog. Nachfund 1**

Es handelt sich in der Summe um 444 abgelehnte Selektoren (um Dopplungen bereinigt 401 Selektoren), die betrachtet wurden. Sie entstammen einer sehr viel größeren Zahl von der NSA in der Zeit von November 2006 bis März 2008 gelieferter Selektoren für Telefonieverkehre, die händisch geprüft wurden. Die Ablehnungsgründe beruhten auf G10 und

ersten europapolitischen Ablehnungserwägungen. Als „Nachfund“ wird die Liste bezeichnet, weil sie erst nach dem Abgabedatum für Beweisbeschluss BND-26 gefunden und nachgemeldet wurde. Eine genaue Beschreibung der Dokumentenstruktur des Nachfundes 1 ist in Teil 3 Ziffer I.1.a)dd) gegeben.

Die Selektoren im sog. Nachfund 1 sind lediglich teilidentisch – nämlich bei 28 Selektoren – mit den Unterkategorien von Selektoren der Ablehnungsliste. Unter den Selektoren finden sich viele mit Regierungsstellen sowie Firmennamen; letztere dürften teilweise unter G10-Schutz gestanden haben.

#### **ee) summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013**

Es handelt sich um eine Liste im Excel-Format, auf der summarisch 18 EU-Mitgliedsstaaten aufgeführt und ihnen Teilsommen von Selektoren zugeordnet sind. Der Entstehungszusammenhang der Liste ist in Teil 3 Ziffer I.1.a)ee) beschrieben worden. Der Inhalt der Liste bestätigt im Wesentlichen die Leseergebnisse zu den voranstehenden Einzel-Selektoren-Listen.

### **2. Deutsche und europäische Ziele als möglicher Gegenstand der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren**

Nach dem Untersuchungsauftrag sollen die Einsichtnahme und gutachterliche Stellungnahme als Beitrag zur Klärung der Frage dienen, ob Ziele „von, nach oder in Deutschland gesteuert oder erfasst“ wurden. Im Folgenden wird daher jede der im Rahmen des Auftrags gesichteten Selektorenlisten nach vorgegebenen Kriterien anhand der diesem Auftrag zugrunde liegenden Dokumente (vgl. Teil 1 Ziffer I.) analysiert. Ziel der Analyse ist es, die Listen so differenziert wie technisch möglich auszuwerten,

um somit die Basis für Schlussfolgerungen im Rahmen des Untersuchungsauftrages schaffen zu können.

Grundlage der nachfolgenden Ausführungen ist eine umfassende Analyse der Abteilung TA des BND. Diese hat die Selektorenlisten anhand der von mir vorgegebenen und voranstehend erwähnten Kriterien analysiert und mir diese Analyse in Textform sowie als Excel-Listen der Selektoren, ergänzt um die entsprechenden erbetenen Informationen, übergeben. Die für jeden einzelnen Selektor getroffenen Aussagen wurden um die vom BND genutzte Detailtiefe bereinigt, um dem Auftrag, die Einsichtnahme der Abgeordneten des 1. UA der 18. WP zu „ersetzen“ und den vertraglichen Anforderungen sowie – in der nicht eingestuften Version dieses Berichts – Geheimhaltungsinteressen gerecht zu werden.

Die inhaltliche Interpretation der Selektoren beinhaltet immer eine subjektive Komponente, so dass im Einzelfall andere Ergebnisse als die von der Abt. TA gefundenen möglich wären. Die Auswertung des BND erscheint jedoch, fußend auf einer vorgenommenen Überprüfung, als durchweg schlüssig. Im Einzelfall bin ich allerdings aufgrund von unterschiedlichen Einordnungen eines Selektors in eine Kategorie von der Auswertung der Abteilung TA abgewichen.

In der Natur der mir vorgegebenen Kriterien liegt es, dass Selektoren vielfach mehr als einer Kategorie zugeordnet werden mussten. In diesem Fall wurden sie unter jeweils beide Kategorien gezählt. Dies hat zur Folge, dass die Summe in der jeweiligen Übersicht nicht mit der Gesamtzahl der

Selektoren in der Einzel-Liste übereinstimmt. Die pro Liste und Kriterium genannten Zahlen sind folglich zutreffend; es wäre jedoch falsch, diese Zahlen zusammenzuzählen, um daraus statistische Schlussfolgerungen für die Gesamtheit der gesichteten Selektoren zu ziehen.

Die technische Analyse der untersuchungsgegenständlichen Selektoren wäre nicht transparent ohne einige Vorbemerkungen zur Analyse der Einzellisten. Das Selektoren-Material ist kontingent wegen seiner verschiedenartigen Entstehungsgründe und -zeitpunkte, seiner unterschiedlich guten Erschließbarkeit als amerikanische Software mit deutschen Analyse-Instrumenten und schließlich einer bestimmten Anzahl von Rechtsträgern mit rechtlichem Definitionsbedarf als Sortierkriterien. Dadurch notwendig gewordene methodische Grundannahmen bei der Analyse des Materials in den Selektorenlisten werden nachfolgend vorangestellt.

**a) Methodische Vorbemerkungen zur Analyse der Selektorenlisten**

**aa) Vorbemerkung zur Analyse der sog. Ablehnungsliste für  
Internet-Selektoren**

Für die Analyse wurde die vorliegende Ablehnungsliste durch die Abt. TA mit Hilfe der aktuellen DAFIS-Filterstufen 1-3 geprüft. Es ist im Übrigen sinnvoll, zum Verständnis des Ergebnisses dieser aktuellen Filterung sich die Entstehungsumstände der Ablehnungsliste zu vergegenwärtigen: Aus historischen Gründen ist die Sortierung der mir zur Untersuchung vorgelegten Selektorenlisten eine andere als die Sortierung, welche bei der ursprünglichen Filterung zugrunde lag. Da die hier vorliegende Liste nach TKM-Typen geordnet ist, und nicht der ursprünglichen Gliederung unterliegt, konnten nicht alle zueinander gehörenden Selektoren händisch

zugeordnet werden. Im Rahmen der hiesigen Analyse wurden die durch DAFIS erzielten Treffer händisch überprüft und dort, wo trotz fehlender Sortierung eine Zuordnung durch den Menschen möglich war, händisch ergänzt.

Screennames konnten auch im Rahmen der manuellen Überprüfung nicht mehr zugeordnet werden.

Die Lokalisierung der E-Mail-Selektoren erfolgte nach tatsächlichem Sitz der natürlichen oder juristischen Person, soweit dieser auf Basis von Internetrecherchen zu ermitteln war. Im Übrigen basieren die Zuordnungen und Angaben zur Lokalisierung auf den Top-Level-Domains, wobei der Kategorie „deutsch“ (hier dargestellt in Teil 3 Ziffer I.2.b)) der Vorrang eingeräumt wurde, d.h. wenn demselben Teilnehmer neben einem deutschen TKM (Top-Level-Domain .de) weitere ausländische TKM zuzuordnen waren, wurden alle TKM des Teilnehmers ausschließlich der Kategorie „deutsch“ zugeordnet.

#### **Übersicht der Zuordnungen der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Kategorie	Anzahl TKM	Anzahl Selektoren
Deutsche GRsträger in DE	192	4.971
Deutsche GRsträger in den EU-Staaten	5	57
Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten	0	0
Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland	355	3.269

Mitglieder der BReg	0	0
Bedienstete des Bundes	0	0
Mitglieder des BT	0	0
Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands	0	0
Dt. Vertretungen im Ausland	4	4
Verstoß gegen „deutsche Interessen“	124	1.185
Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten	29	321
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU- Staaten	2.195	22.024
Institutionen der EU	116	887
Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten	24	251
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten	1.917	19.554
Institutionen der NATO	0	0
keine Zuordnung	371	4.593

**bb) Vorbemerkung zur Analyse der sog. Ablehnungsliste für  
Telefonie-Selektoren**

Die analysierte Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren spiegelt den Stand 04. März 2015 wider (2.918 Selektoren).

Bezüglich der Firmen EADS und EUROCOPTER wurde eine deutsche Grundrechtsträgerschaft nur dann zugeordnet, wenn ein deutsches TKM vorlag (vgl. rechtliche Ausführungen in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd); Vorbemerkungen zur Analyse der sog. „2005er-Liste“).

Die in der Liste enthaltenen E-Mail-Adressen wurden im Rahmen früherer Überprüfungen abgelehnt, da sie nicht über Top-Level-Domains verfügten und daher nicht ausgeschlossen werden konnte, dass es sich um deutsche Teilnehmer mit der Top-Level-Domain .de handelt. Unter den E-Mail-Adressen befindet sich jedoch kein Teilnehmer aus der G10-Positiv-Liste (die Einträge wurden mit allen in Betracht kommenden Top-Level-Domains gegen die G10-Positiv-Liste geprüft). Auch die DAFIS-Filterstufe 3 erzielte keine Treffer. Mangels geeigneter Kriterien ist daher keine Zuordnung der E-Mail-Adressen erfolgt. Diese sind folglich nicht Bestandteil der Kategorien, sondern fallen alle unter „Keine Zuordnung“, womit die ungewöhnlich hohe Zahl der Selektoren ohne Zuordnung erklärt wird.

Zusätzlich ist beim Vergleich mit den Zahlen der Ablehnungsliste für Internet-Selektoren zu beachten, dass auf der Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren die Selektoren in der Regel nur aus TKM und nicht noch darüber hinaus aus Permutationen dieser TKM bestehen. In der Folge sind die absoluten Zahlen der Selektoren bei ähnlicher Anzahl der TKM in der

Ablehnungsliste für Internet-Selektoren sehr viel größer als in der Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren.

Dem BND liegt keine Liste mit einer Definition der Deutungen zu den gesperrten Selektoren vor, so dass diese der Interpretation bedürfen. Folglich ist die Zuordnung dieser Selektoren in verstärktem Maße eine Mutmaßung (man könnte den Begriff „educated guess“ verwenden). Teilweise lassen sich die Deutungen einfach zuordnen (z.B. eindeutiger Firmenname in der Deutung), in der Regel enthalten sie jedoch Abkürzungen, die nicht selbsterklärend sind. Entsprechende nicht eindeutig erkannte Institutionen und staatliche Stellen sind zwar in die Zuordnung eingeflossen. In den mir übergebenen Excel-Listen der Selektoren wurden diese von der Abt. TA jedoch immer als „möglicherweise“ gekennzeichnet. Die Benennung der Institutionen und Ämter entspricht nur dann dem tatsächlichen Namen, wenn dieser anhand der vorliegenden Informationen recherchierbar war. Im Übrigen handelt es sich um Vermutungen.

#### **Übersicht der Zuordnungen der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Kategorie	Anzahl
Deutsche GRsträger in DE	54
Deutsche GRsträger in den EU-Staaten	19
Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten	0
Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland	354

Mitglieder der BReg	0
Bedienstete des Bundes	0
Mitglieder des BT	0
Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands	0
Dt. Vertretungen im Ausland	24
Verstoß gegen „deutsche Interessen“	162
Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten	119
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten	206
Institutionen der EU	5
Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten	107
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten	206
Institutionen der NATO	0
keine Zuordnung	2.132

**cc) Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Bei der Vorversion der sog. „2000er-Liste“ handelt es sich um 1.826 E-Mail-Adressen, welche 2013 aufgrund des Auftrags entstand, die IP-US-Steuerungsliste daraufhin zu untersuchen, zu welchen Telekommunikationsdiensten Selektoren auftreten und welchen Interessengebieten diese zugeordnet werden können. Im Ergebnis wurden E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert (für Einzelheiten vgl. oben in Teil 3 Ziffer

I.1.a)cc)). Diese selektive Zielsetzung dieser Liste erklärt, dass bei der Analyse in keiner der Kategorien, die sich auf „deutsche“ Ziele beziehen, Selektoren gefunden wurden.

### Übersicht der Zuordnungen der Vorversion der sog. „2000er-Liste“

Kategorie	Anzahl
Deutsche GRsträger in DE	0
Deutsche GRsträger in den EU-Staaten	0
Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten	0
Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland	0
Mitglieder der BReg	0
Bedienstete des Bundes	0
Mitglieder des BT	0
Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands	0
Dt. Vertretungen im Ausland	0
Verstoß gegen „deutsche Interessen“	0
Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten	0
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten	1.619
Institutionen der EU	70
Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten	0
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten	1.532

Institutionen der NATO	0
Keine Zuordnung	137

**dd) Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste“**

Die sog. „2005er-Liste“ entstand Anfang 2006 und besteht aus 73 Rufnummern (davon 1 doppelt, d.h. 74 TKM in der Liste) der Unternehmen EADS (52 Rufnummern) bzw. EUROCOPTER (22 Rufnummern). Alle auf dieser Liste enthaltenen Rufnummern wurden nicht mittels DAFIS, sondern händisch aussortiert.

Der Auswertung der Abt. TA liegt die folgende rechtliche Bewertung der Unternehmen zugrunde:

**EADS**

Das Unternehmen EADS besteht als solches nicht mehr. Im Jahr 2014 benannte sich das Unternehmen in Airbus Group SE um, die eigentliche Firmenstruktur ist hierbei jedoch erhalten geblieben. Es ist daher davon auszugehen, dass die nachfolgenden Ausführungen zum G10-Schutz auch auf den Stand des Jahres 2005 übertragen werden können. Die Airbus Group SE sowie vormals die EADS N.V. hat ihren Firmensitz in den Niederlanden. Es handelt sich hierbei um eine Holding-Gesellschaft, die grundsätzlich nicht dem G10-Schutz unterliegt. Für sämtliche internationalen Niederlassungen und Tochtergesellschaften der Airbus Group gilt daher, dass diese nicht dem G10-Schutz unterfallen, allerdings sind nach Ansicht des BND europäische Interessen betroffen.

Anders ist dies nur für die Niederlassung der Airbus Group SE im Inland zu bewerten. Die EADS Deutschland GmbH bzw. heutige Airbus Defence and Space GmbH hat ihren Sitz in Ottobrunn bei München und ging ursprünglich zum größten Teil aus der Übernahme sämtlicher Aktiva und Passiva der DaimlerChrysler Aerospace Gesellschaft hervor. Die Geschäftsführer des Unternehmens sowie deren Prokuristen sind überwiegend im Inland wohnhaft. Es ist daher davon auszugehen, dass die Leitungsorgane im Inland tätig sind und sich die Firma auf den Schutz des G10 berufen kann. Die sog. „2005er“-Liste enthält jedoch keine deutschen TKM, so dass hinsichtlich der hier vorliegenden ausländischen TKM nicht von einem Grundrechtsschutz auszugehen ist.

#### EUROCOPTER

Das Unternehmen EUROCOPTER ist ein Tochterunternehmen der ehemaligen EADS. Seit der Umbenennung von EADS in Airbus Group firmiert das Unternehmen EUROCOPTER unter dem Namen Airbus Helicopters. Die Airbus Helicopters Holding hat ihren Sitz in Frankreich. Auch hier ist kein G10-Schutz für den internationalen Hauptsitz und die internationalen Niederlassungen gegeben.

Die EUROCOPTER Deutschland GmbH bzw. Airbus Helicopters Deutschland GmbH hat ihren Firmensitz in Donauwörth. Sämtliche Geschäftsführer und Prokuristen haben ihren Wohnsitz in Deutschland. Auch hier ist das Unternehmen aus der Übernahme der Aktiva und Passiva der deutschen Firma EUROCOPTER Hubschrauber-Service GmbH mit Sitz in Calden hervorgegangen. Es handelt sich somit auch bei der Airbus Helicopters Deutschland GmbH um eine G10-geschützte juristische Person.

Da die sog. „2005er-Liste“ ausschließlich ausländische Rufnummern enthält, wurden sämtliche Einträge der Kategorien „Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten“ und „Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten“ zugeordnet.

### Übersicht der Zuordnungen der sog. „2005er-Liste“

Kategorie	Anzahl
Deutsche GRsträger in DE	0
Deutsche GRsträger in den EU-Staaten	0
Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten	0
Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland	0
Mitglieder der BReg	0
Bedienstete des Bundes	0
Mitglieder des BT	0
Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands	0
Dt. Vertretungen im Ausland	0
Verstoß gegen „deutsche Interessen“	0
Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten	73
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten	0
Institutionen der EU	0
Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten	73
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten	0

Institutionen der NATO	0
------------------------	---

**ee) Vorbemerkung zur Analyse des sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält – um Doppelungen bereinigt – 401 (mit Dopplungen 444) als gestrichen gekennzeichnete Selektoren (ausschließlich Rufnummern)

Dem BND liegt keine Liste mit einer Definition der Deutungen zu den gesperrten Selektoren im Nachfund 1 vor, so dass diese der Interpretation bedürfen. Folglich ist die Zuordnung dieser Selektoren in verstärktem Maße eine Mutmaßung (man könnte den Begriff „educated guess“ verwenden“). Teilweise lassen sich die Deutungen einfach zuordnen (z.B. eindeutiger Firmenname in der Deutung), in der Regel enthalten sie jedoch Abkürzungen, die nicht selbsterklärend sind. Entsprechende nicht eindeutig erkannte Institutionen und staatliche Stellen sind zwar in die Zuordnung eingeflossen. In den mir übergebenen Excel-Listen der Selektoren wurden diese von der Abt. TA jedoch immer als „möglicherweise“ gekennzeichnet. Die Benennung der Institutionen und Ämter entspricht nur dann dem tatsächlichen Namen, wenn dieser anhand der vorliegenden Informationen recherchierbar war. Im Übrigen handelt es sich um Vermutungen.

Selektoren, die mangels Aussagekraft der Deutung trotz Recherche nicht zugeordnet werden konnten, sind mit der Zuordnung „Keine Zuordnung“ versehen. Alle unter dieser Kategorie benannten Bereiche sind spekulative Interpretationen der Deutungen ohne Anspruch auf Richtigkeit.

## Übersicht der Zuordnungen des sog. Nachfund 1

Insgesamt enthält der „Nachfund 1“ Selektoren zu folgenden Kategorien (die hier dargestellte Übersicht entspricht in der Gesamtsumme nicht den in der Tabelle enthaltenen Selektoren, da teilweise Selektoren zu mehreren Kategorien zuzuordnen waren):

Kategorie	Anzahl
Deutsche GRsträger in DE	0
Deutsche GRsträger in den EU-Staaten	1
Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten	0
Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland	11
Mitglieder der BReg	0
Bedienstete des Bundes	0
Mitglieder des BT	0
Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands	0
Dt. Vertretungen im Ausland	0
Verstoß gegen „deutsche Interessen“	10
Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten	22
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten	102
Institutionen der EU	130
Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten	18
Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten	101

Institutionen der NATO	0
Keine Zuordnung	134

**ff) Summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013**

Die summarische Auswertung der EU-Regierungsadressen (Anhang eines BND-internen E-Mailverkehrs vom 14.08.2013; Bestandteil der Aktenvorlage des BND zum Beweisbeschluss BND-26; vgl. für Einzelheiten Teil 3 Ziffer I.1.a).ee)) ist nicht Bestandteil dieser Analyse, da sie keine einzelnen Selektoren enthält, sondern selbst eine bereits vorgenommene Auswertung darstellt.

**b) Deutsche Grundrechtsträger und wirtschaftliche Wettbewerber als Gegenstand der Kommunikationserfassung der „Five-Eyes“-Staaten**

Nachfolgend zu erfüllender Teil des Untersuchungsauftrages ist die Beantwortung der Frage, ob bei der Kooperation des BND mit Diensten der „Five-Eyes“-Staaten im Bereich der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren öffentliche Stellen des Bundes dazu beigetragen haben, dass deutsche Grundrechtsträger Gegenstand der Kommunikationserfassung durch Dienste der „Five-Eyes“-Staaten, insbesondere im Bereich von Spionage zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen, werden konnten. Es wird davon ausgegangen, dass die Frage trotz der Formulierung „Dienste der Five Eyes-Staaten“ sich nur auf die Kooperation mit der NSA bezieht, weil auch die untersuchungsgegenständlichen Selektoren nur im Rahmen dieser Zusammenarbeit angefallen sind.

**aa) Deutsche Grundrechtsträger in der Bundesrepublik  
Deutschland**

Diese Kategorie trifft Aussagen zu der Anzahl deutscher Grundrechtsträger in der Bundesrepublik Deutschland (natürliche und juristische Personen) bzw. Teilnehmer mit deutschen TKM in den Selektorenlisten. Die Analyse beschränkt sich nicht auf deutsche Staatsangehörige, sondern umfasst ebenso natürliche ausländische Personen in Deutschland, da diese ebenfalls Grundrechtsträger des Art. 10 GG sind.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 4.971 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in der Bundesrepublik Deutschland bzw. Teilnehmern mit deutschen TKM. Dies entspricht 192 TKM.

**bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) enthält 54 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in der Bundesrepublik Deutschland bzw. Teilnehmern mit deutschen TKM. Es handelt sich um IMSI und Telefonnummern.

Bei 33 Selektoren lässt sich nicht feststellen, wem der einzelne Selektor zuzuordnen ist. 13 Selektoren hat die Abt. TA verschiedenen Unternehmen zugeordnet; 7 Selektoren gehören zu Mitarbeitern verschiedener

diplomatischer Einrichtungen. Bei 1 Selektor handelt es sich um die Rufnummer einer deutschen militärischen Einrichtung.

**ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Folglich bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2000er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in der Bundesrepublik Deutschland bzw. Teilnehmern mit deutschen TKM enthält.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben enthält die sogenannte „2005er-Liste“ ausschließlich ausländische Rufnummern. Diese wurden folglich sämtlich den Kategorien „Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten“ und „Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten“ zugeordnet. Also bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in der Bundesrepublik Deutschland bzw. Teilnehmern mit deutschen TKM enthält.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in der Bundesrepublik Deutschland bzw. Teilnehmern mit deutschen TKM.

## **bb) Deutsche Grundrechtsträger im Ausland**

Diese Kategorie trifft Aussagen zu der Anzahl deutscher Grundrechtsträger in anderen Staaten als der Bundesrepublik Deutschland in den Selektorenlisten. Dabei wurde das betrachtete Ausland aufgeteilt in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (aaa), die sog. „Five-Eyes“-Staaten (bbb); Vereinigte Staaten von Amerika, Großbritannien, Neuseeland, Australien und Kanada) und das sonstige Ausland, d.h. alle Staaten außer den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und den sog. „Five-Eyes“-Staaten (ccc).

Sofern nicht feststellbar war, ob es sich tatsächlich um ausländische TKM von nach Art. 10 GG geschützten juristischen Personen handelt, dies jedoch nicht auszuschließen war, wurden die betreffenden Selektoren dieser Kategorie zugeordnet. D.h. aller Wahrscheinlichkeit nach ist die hier jeweils angeführte Zahl der deutschen Grundrechtsträger im Ausland auf den Ablehnungslisten zu hoch angesetzt. Im Zweifel wurde jedoch, im Sinne eines möglichst umfassenden G10-Schutzes, für die Zwecke dieser Analyse für eine Einstufung als deutscher Grundrechtsträger entschieden.

### **aaa) In den EU-Staaten**

#### **a1) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 57 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Dies entspricht 5 TKM.

**b1) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) enthält 19 Selektoren (IMSI und Telefonnummern) von deutschen Unternehmen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

**c1) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Folglich bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2000er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union enthält.

**d1) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben enthält die sogenannte „2005er-Liste“ ausschließlich ausländische Rufnummern. Diese wurden folglich alle den Kategorien „Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten“ und „Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten“ zugeordnet. Folglich bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union enthält.

**e1) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält einen Selektor, welcher mutmaßlich einem deutschen Grundrechtsträger, einer juristischen Person, zuzuordnen ist. Da

der BND nach seinen Recherchen nicht ausschließen konnte, dass der Selektor einem Grundrechtsträger zuzuordnen ist, wurde er dieser Kategorie zugewiesen.

### **bbb) In den „Five-Eyes“-Staaten**

Bei der Analyse der Selektorenlisten wurde auf keiner der Listen ein Selektor eines deutschen Grundrechtsträgers in einem sog. „Five-Eyes“-Staat festgestellt.

### **ccc) Im sonstigen Ausland**

#### **a1) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 3.269 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern im sonstigen Ausland, d.h. den noch nicht in Teil 3 Ziffer I.2.b)bb)aaa) und bbb) untersuchten Staaten. Dies entspricht 355 TKM.

#### **b1) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) enthält 354 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern im sonstigen Ausland, d.h. den noch nicht in Teil 3 Ziffer I.2.b)bb)aaa) und bbb) untersuchten Staaten.

Bei den Selektoren von Telefonnummern und IMSI handelt es sich um eine Vielzahl verschiedener Personentypen; u.a. Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft, Selektoren, die aufgrund des Worts „German“ in der Beschreibung abgelehnt wurden und juristischen Personen. Bei in der Liste

enthaltenen IMEI konnten zwar Zuordnungen zu deutschen Grundrechtsträgern im Ausland, jedoch keine Aussagen zu den Ländern gemacht werden. Die in der Liste zu findenden E-Mail-Adressen wurden wegen fehlender TLD abgelehnt. Sie lassen sich keinem Teilnehmer oder Land zuordnen. Die in der Liste enthaltenen Screennames qualifizierten sich aufgrund der „49“ am Anfang für eine Ablehnung, müssen allerdings als Fehltreffer gewertet werden.

#### **c1) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste“) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Folglich bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2000er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern im „sonstigen“ Ausland enthält.

#### **d1) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste“) beschrieben, enthält die sogenannte „2005er-Liste“ ausschließlich ausländische Rufnummern. Diese wurden folglich sämtlich den Kategorien „Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten“ und „Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten“ zugeordnet. Folglich bleibt hier festzustellen, dass die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern im „sonstigen“ Ausland enthält.

**e1) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält 11 Selektoren von deutschen Grundrechtsträgern im sonstigen Ausland, d.h. den noch nicht in Teil 3 Ziffer I.2.b)bb)aaa) und bbb) untersuchten Staaten. Diese verteilen sich auf Telefonnummern von Unternehmen in Nicht-NATO-Staaten.

**cc) Mitglieder der Bundesregierung**

Bei der Analyse der Selektorenlisten wurde auf keiner der Listen ein Selektor eines Mitglieds der Bundesregierung festgestellt.

**dd) Bedienstete des Bundes**

Bei der Analyse der Selektorenlisten wurde auf keiner der Listen ein Selektor eines Bediensteten des Bundes festgestellt.

**ee) Mitglieder des Deutschen Bundestages**

Bei der Analyse der Selektorenlisten wurde auf keiner der Listen ein Selektor eines Mitglieds des Deutschen Bundestags festgestellt.

**ff) Mitglieder anderer Verfassungsorgane der Bundesrepublik  
Deutschland**

Bei der Analyse der Selektorenlisten wurde auf keiner der Listen ein Selektor eines Mitglieds anderer, in vorhergehenden Ziffern noch nicht untersuchten Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland festgestellt.

### **gg) Deutsche Vertretungen im Ausland**

Diese Kategorie trifft Aussagen zu der Anzahl deutscher Vertretungen im Ausland in den Selektorenlisten.

#### **aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) befinden sich 4 Selektoren (ebenso 4 TKM) deutscher Vertretungen im Ausland. Es handelt sich um drei Telefonnummern aus zwei Botschaften der Bundesrepublik Deutschland sowie einen Selektor der Unterkategorie „Others“.

#### **bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren befinden sich 24 Selektoren deutscher Vertretungen im Ausland. Es handelt sich um Telefonnummern, IMEI und IMSI.

#### **ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Unter diesen befanden sich keine Selektoren deutscher Vertretungen im Ausland.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben, enthält die sogenannte „2005er-Liste“ Rufnummern von EADS und Eurocopter. Folglich enthält die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren deutscher Vertretungen im Ausland.

**eee) sog. Nachfund 1**

Unter den im sog. Nachfund 1 enthaltenen Selektoren befindet sich keine Vertretung im Ausland.

**hh) Verstoß gegen „deutsche Interessen“**

In dieser Kategorie wurden die Selektoren auf einen Verstoß gegen „deutsche Interessen“ geprüft. Mangels einer normativen Definition dieses Begriffs (siehe hierzu an anderer Stelle in diesem Bericht) bezieht sich die folgende Analyse nur auf das Verständnis dieses Begriffs, wie er auf Arbeitsebene im BND praktisch im auftragsgegenständlichen Zeitrahmen genutzt wurde (hierzu im Detail bei der Darlegung der Filterung im BND in Teil 2 Ziffer I.2.c)cc)ccc)). Folglich beziehen sich die genannten Zahlen auf diejenigen Selektoren, die aufgrund ihres Deutschlandbezuges (nicht EU-Bezuges) in der 3. Stufe abgelehnt wurden. Ein Abgleich mit weiteren Möglichkeiten, wie der Begriff „deutsche Interessen“ ebenfalls verstanden werden könnte, hat nicht stattgefunden.

Wie oben bereits festgestellt liegt es in der Natur der gewählten Kriterien, dass Selektoren vielfach mehr als einer Kategorie zugeordnet werden müssen. In diesem Fall wurden sie unter beiden Kategorien gezählt – dies trifft insbesondere auch auf die Kategorie „Verstoß gegen deutsche Interessen“ zu. Denn es handelt sich hier um die einzige der in diesem Abschnitt untersuchten Kategorien, welche keine „Sachkategorie“, sondern eine „Methodenkategorie“ ist. Aufgrund einer fehlenden Definition der deutschen Interessen war eine Analyse als Sachkategorie nicht möglich. Es wurde stattdessen der in diesem Rahmen einzig gangbare Weg, eine Analyse des tatsächlichen Vorgehens des BND zu tätigen, gewählt.

#### **aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) befinden sich 1.185 Selektoren (dies entspricht 124 TKM), welche jedenfalls auch aufgrund der 3. Filterstufe des BND abgelehnt wurden. Es handelt sich vollständig um E-Mailadressen, von denen 104 TKM sowohl auf Filterstufe 2 (G10-Positiv-Liste) als auch auf Stufe 3 („deutsche Interessen“) abgelehnt wurden. 4 TKM trafen sowohl auf Stufe 1 (Allgemeine G10-Erkennung) als auch auf Stufe 3 („deutsche Interessen“). Bei 122 der 124 TKM handelt es sich um Unternehmen; die übrigen 2 sind E-Mailadressen eines deutschen Gefährders im Ausland, welcher auf der G10-Positiv-Liste (Filterung Stufe 2) steht.

#### **bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) befinden sich 162 Selektoren, welche jedenfalls auch aufgrund der 3. Filterstufe des BND abgelehnt wurden. Diese lassen sich in die

Selektorentypen Telefonnummern (PSTN), IMSI und IMEI aufteilen. Es finden sich mehrere Dopplungen zur Kategorie „Deutsche Vertretungen im Ausland“; im Übrigen handelt es sich, soweit erkennbar, um Unternehmen, die zum Teil bereits auf der 2. Filterstufe (G10-Positiv-Liste) abgelehnt wurden.

### **ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Unter diesen befanden sich keine Selektoren, welche aufgrund der 3. Filterstufe des BND abgelehnt wurden.

Mit der Filterstufe 3 strebte der BND ursprünglich einen weltweiten G-10-Schutz unabhängig vom Standort und den genutzten TKM an. Die Suchkriterien dienten nicht nur dem Schutz „deutscher Interessen“, sondern im Rahmen der AND-Selektorenprüfung auch der Verbesserung des Schutzes von Grundrechtsträgern. Folglich erklärt sich das Fehlen von Ablehnungen der Filterstufe 3 in der Vorversion der sog. „2000er-Liste“ insbesondere daraus, dass im Zeitpunkt des Entstehens der sog. „2000er-Liste“ die Stufe 3 keine E-Mail-Adressen enthielt, die auf das bei der Erstellung der „2000er-Liste“ angewandte Selektionsprofil passten.

### **ddd) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben, enthält die sogenannte „2005er-Liste“

ausländische Rufnummern von EADS und Eurocopter. Die Liste enthält keine Selektoren, die aufgrund der 3. Filterstufe des BND abgelehnt wurden. Dies liegt darin begründet, dass die sogenannte „2005er-Liste“ vollständig händisch erstellt wurde. Die Suchbegriffe EADS und EUROCOPTER wurden erst nach Erstellung der Liste in die Stufe 3 aufgenommen.

#### **eee) sog. Nachfund 1**

Im sog. Nachfund 1 finden sich 10 Selektoren (Telefonnummern), welche aufgrund der 3. Filterstufe des BND abgelehnt wurden.

Diese sind mit einer Ausnahme identisch mit den in Teil 3 Ziffer I.2.b)bb)ccc)e1) beschriebenen Selektoren (Deutsche Grundrechtsträger im sonstigen Ausland im sog. Nachfund 1). Folglich handelt es sich hier um Telefonnummern von Unternehmen in Nicht-NATO-Staaten.

#### **c) Politische Spionage gegen Personen und Institutionen von EU und ihren Mitgliedsstaaten**

In der folgenden Analyse wurden die Selektorenlisten danach analysiert, inwiefern diese Selektoren von Personen und Institutionen der EU oder den Mitgliedsstaaten der EU enthalten. Differenziert wurde dabei zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf der einen Seite (unterteilt in natürliche und juristische Personen (Teil 3 Ziffer I.2.c)aa)) sowie Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen (Teil 3 Ziffer I.2.c)bb)) und Institutionen der Europäischen Union auf der anderen Seite (Teil 3 Ziffer I.2.c)cc)).

Der für die Überschrift gewählte Begriff „Politische Spionage“ entstammt der A.-Drs. 385 und sollte auch in diesem Zusammenhang verstanden werden. Die den nachfolgenden Ausführungen zugrunde liegende Analyse der Abt. TA ist dagegen unabhängig von dieser Begrifflichkeit vorgegangen und unterschied nicht nach dem Grund der FmA.

**aa) Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der EU**

Nachfolgend wird dargestellt, inwiefern die Selektorenlisten Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in EU-Mitgliedsstaaten beinhalten. Die Zuordnung bezieht sich dabei auf natürliche oder juristische Personen, deren Nationalität oder Sitz sich in den entsprechenden Staaten befindet und ist damit immer am Teilnehmer orientiert, nicht am Aufenthaltsort.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) befinden sich 321 Selektoren (dies entspricht 29 TKM) von natürlichen oder juristischen Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Es handelt sich dabei um E-Mailadressen und Selektoren des Typs „Other“. Die E-Mailadressen sind größtenteils unbekanntem natürlichen Personen, bzw. unbekanntem Personen, die für Unternehmen tätig sind zuordenbar. Darunter fällt auch ein TKM (12 Selektoren) eines europäischen Politikers.

**bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) befinden sich 119 Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Es handelt sich dabei um IMSI, PSTN und IMEI.

**ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)cc) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““) beschrieben, wurden bei der Erstellung der sog. „2000er-Liste“ E-Mail-Adressen mit der Top-Level-Domain .EU oder Top-Level-Domains europäischer Staaten aussortiert. Diese wurden zum Zwecke dieser Analyse gänzlich den Kategorien „Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU“, „Institutionen der EU“ und „Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in NATO-Staaten“ zugeordnet.

Folglich enthält die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ keine Selektoren dieser Kategorie.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Alle 73 Rufnummern der sog. „2005er-Liste“ lassen sich sowohl dieser Kategorie als auch der Kategorie „Natürliche oder juristische Personen in NATO-Staaten“ zuordnen.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält 22 Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Es handelt sich um Rufnummern von juristischen Personen.

**bb) Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der EU**

Nachfolgend finden Sie eine Übersicht dazu, inwiefern die Selektorenlisten Selektoren von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU beinhalten. Diese Kategorie wurde sprachlich bewusst weit gefasst, um potentiell staatliche Stellen auf jeder Ebene unabhängig von einer kommunalen oder föderalen Struktur der angesteuerten Länder zu erfassen.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 22.024 Selektoren (dies entspricht 2.195 TKM) von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU. Diese teilen sich auf in E-Mails und den Selektorentyp „Other“.

**bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) befinden sich 206 Selektoren von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU. Es handelt sich ausschließlich um Rufnummern.

**ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ (insgesamt 1.826 E-Mailadressen) enthält 1.619 E-Mailadressen von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU. Die große Anzahl der Selektoren in dieser Kategorie erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der Liste, die ja gerade auf das Auffinden ebensolcher E-Mailadressen, sofern sie sich in der US-Steuerungsliste befanden, abzielte (für Einzelheiten vgl. oben Teil 3 Ziffer I.1.a)bb)).

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben, enthält die sogenannte „2005er-Liste“ Rufnummern von EADS und Eurocopter. Folglich enthält die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 beinhaltet 102 Selektoren von Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der EU.

**cc) Fernmeldeaufklärung gegen Institutionen der EU**

Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern die Selektorenlisten Selektoren von Institutionen der Europäischen Union enthalten.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 887 Selektoren (dies entspricht 116 TKM), welche Institutionen der EU zuordenbar sind. Es handelt sich ausschließlich um E-Mailadressen.

**bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) befinden sich 5 Selektoren von Institutionen der EU, ausschließlich Telefonnummern.

**ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ beinhaltet 70 Selektoren (E-Mailadressen) von Institutionen der EU.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Wie bereits in Teil 3 Ziffer I.2.a)dd) („Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste““) beschrieben, enthält die sogenannte „2005er-Liste“ Rufnummern von EADS und Eurocopter. Folglich enthält die sog. „2005er-Liste“ keine Selektoren von Institutionen der EU.

**eee) sog. Nachfund 1**

Im sog. Nachfund 1 befinden sich 130 Selektoren, ausschließlich Rufnummern, welche verschiedenen EU-Institutionen zugeordnet werden können.

#### **dd) Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“**

Der Auftrag, „politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen europäischer Mitgliedsstaaten, gegen EU-Institutionen oder **andere entsprechende Stellen**“ zu untersuchen, entstammt der A.-Drs. 385. Die Kategorie „andere entsprechende Stellen“ hätte, um in diesem Rahmen analysiert werden zu können, ein Mehr zu den übrigen Kategorien dieser Aufzählung sein müssen, welche schon in Teil 3 Ziffer I.2.c)aa) – cc) untersucht wurden. Im Zuge dieser Untersuchung konnte dem Begriff jedoch kein definitorischer Mehrwert zu den anderen Kategorien zugeordnet werden, so dass dieser Begriff an dieser Stelle nicht analysiert wird.

#### **d) Politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen der NATO und ihren Mitgliedstaaten**

In der folgenden Analyse werden die Selektorenlisten danach analysiert, inwiefern diese Selektoren von Personen und Institutionen der NATO oder den Mitgliedsstaaten der NATO enthalten. Differenziert wurde dabei zwischen den Mitgliedsstaaten der NATO auf der einen Seite (unterteilt in natürliche und juristische Personen (Teil 3 Ziffer I.2.d)aa)) sowie Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen (Teil 3 Ziffer I.2.d)bb)) und Institutionen der NATO auf der anderen Seite (Teil 3 Ziffer I.2.d)cc)).

Die NATO wird im Einsetzungsbeschluss des 1. UA der 18. WP benannt und Fernmeldeaufklärung gegen diese oder Mitgliedsstaaten der NATO besäße möglicherweise politische Implikationen. Angesichts dessen sowie fußend auf den mit dem BKAmT und den Fraktionen geführten Gesprächen hielt ich es für sachgerecht, die Analyse über die A.-Drs. 385 hinaus auf die NATO zu erweitern.

Für den in der Überschrift gewählten Begriff „Politische Spionage“ gilt oben in Teil 3 Ziffer I.2.c) ausgeführtes entsprechend.

**aa) Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische  
Personen in Mitgliedsstaaten der NATO**

Nachfolgend wird dargestellt, inwiefern die Selektorenlisten einzelne Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in NATO-Mitgliedsstaaten beinhalten. Die Zuordnung bezieht sich dabei auf natürliche oder juristische Personen, deren Nationalität oder Sitz sich in den entsprechenden Staaten befindet und ist damit immer am Teilnehmer orientiert, nicht am Aufenthaltsort.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Auf der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) befinden sich 251 Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in NATO-Mitgliedsstaaten. Dies entspricht 24 TKM. Es handelt sich um E-Mailadressen und Selektoren des Typs „Other“.

Die große Mehrzahl der in dieser Kategorie getroffenen Selektoren wurde auch in die Kategorie „natürliche oder juristischen Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ aufgenommen (vgl. oben in Teil 3 Ziffer I.2.c)aaa)). Folglich handelt es sich in der Mehrzahl um Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in Staaten, die sowohl EU- als auch NATO-Mitglied sind.

### **bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) enthält 109 Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in NATO-Mitgliedsstaaten. Es handelt sich um IMSI, PSTN (Rufnummern) und IMEI.

Die große Mehrzahl der in dieser Kategorie getroffenen Selektoren wurde auch in die Kategorie „natürliche oder juristischen Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ aufgenommen (vgl. oben in Teil 3 Ziffer I.2.c)bbb)). Folglich handelt es sich in der Mehrzahl um Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in Staaten, die sowohl EU- als auch NATO-Mitglied sind. Ein kleiner Teil der Selektoren wurde auf der 2. Filterstufe (G10-Positiv-Liste) und auf der 3. Filterstufe abgelehnt, die Mehrzahl jedoch nur auf der 3. Stufe.

### **ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ enthält keine Selektoren von natürlichen oder juristischen Personen in NATO-Mitgliedsstaaten. Dies erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der sog. „2000er-Liste“ (vgl. Teil 3 Ziffer I.2.a)ccc)) („Vorbemerkung zur Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste““).

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

Alle 73 Rufnummern der sog. „2005er-Liste“ lassen sich sowohl dieser Kategorie als auch der Kategorie „Natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ zuordnen.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält 18 Selektoren (Telefonnummern) von natürlichen oder juristischen Personen eines Mitgliedsstaats der NATO. Alle Selektoren dieser Kategorie sind bereits in die Analyse der Selektorenliste des Nachfonds 1 in der Kategorie „Natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ eingeflossen (vgl. Teil 3 Ziffer I.2.c)aa)eee)).

**bb) Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO**

Die Analyse begutachtet die Anzahl von Selektoren in den verschiedenen Selektorenlisten, die Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO zuordenbar sind. Diese Kategorie wurde sprachlich bewusst weit gefasst, um potentiell staatliche Stellen auf jeder Ebene unabhängig von einer kommunalen oder föderalen Struktur der angesteuerten Länder zu erfassen.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren (insgesamt 36.164 Selektoren) enthält 19.554 Selektoren, welche Regierungseinrichtungen und

staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO zuordenbar sind. Dies entspricht 1.917 TKM. Es handelt sich um E-Mailadressen und Selektoren der Kategorie „Other“.

Die große Mehrzahl der in dieser Kategorie getroffenen Selektoren wurde auch in die Kategorie „Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ aufgenommen (vgl. oben in Teil 3 Ziffer I.2.c)bbb)). Folglich handelt es sich in der Mehrzahl um Selektoren von staatlichen Stellen in Staaten, die sowohl EU- als auch NATO-Mitglied sind. Inhaltlich gehören die o.g. Selektoren zum Beispiel zum jeweiligen Auslandsministerium/Auslandsvertretung oder verschiedenen Ministerien.

#### **bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

Die sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren (insgesamt 2.918 Selektoren) enthält 206 Selektoren, die Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO zuordenbar sind. Es handelt sich dabei um die gleichen Selektoren, die bereits in Teil 3 Ziffer I.2.c)bb)bbb) als Treffer der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren in der Kategorie „Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der EU“ angeführt wurden. Folglich handelt es sich auch hier ausschließlich um Rufnummern.

#### **ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ beinhaltet insgesamt 1.532 Selektoren (E-Mailadressen), welche Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen von NATO-Mitgliedsstaaten zuordenbar sind.

Es handelt sich dabei um eine Teilmenge der in der Kategorie „Fernmeldeaufklärung gegen Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ (vgl. Teil 3 Ziffer I.2.c)bb)ccc)) bereits analysierten Selektoren. Folglich sind alle Selektoren dieser Kategorie auch in der eben genannten Kategorie aufgeführt.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

In der sog. „2005er-Liste“ befinden sich keine Selektoren, welche Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen von NATO-Mitgliedsstaaten zuordenbar sind.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält 102 Selektoren, die Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen von NATO-Mitgliedsstaaten zuordenbar sind.

Alle Selektoren dieser Kategorie sind bereits in die Analyse der Selektorenliste des Nachfonds 1 in der Kategorie „Regierungseinrichtungen und staatlichen Stellen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ eingeflossen (vgl. Teil 3 Ziffer I.2.c)bb)eee)).

**cc) Fernmeldeaufklärung gegen Institutionen der NATO**

Die Analyse begutachtet die Anzahl von Selektoren in den verschiedenen Selektorenlisten, die Institutionen der NATO zuordenbar sind.

**aaa) sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren**

In der sog. Ablehnungsliste für Internet-Selektoren befinden sich keine Selektoren, die Institutionen der NATO zuordenbar sind.

**bbb) sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren**

In der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren befinden sich keine Selektoren, die Institutionen der NATO zuordenbar sind.

**ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“**

Die Vorversion der sog. „2000er-Liste“ enthält keine Selektoren von Institutionen der NATO.

**ddd) sog. „2005er-Liste“**

In der sog. „2005er-Liste“ befinden sich keine Selektoren, welche Institutionen der NATO zuordenbar sind.

**eee) sog. Nachfund 1**

Der sog. Nachfund 1 enthält keine Selektoren von Institutionen der NATO.

**dd) Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“**

Diese Kategorie wurde hier benannt, parallel zu dem A.-Drs. 385 entstammenden Auftrag, „politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen europäischer Mitgliedsstaaten, gegen EU-Institutionen oder **andere entsprechende Stellen**“ zu untersuchen. In Teil 3 Ziffer I.2.c)dd) zu

dem Begriff „andere entsprechende Stellen“ ausgeführtes gilt hier entsprechend.

Folglich konnte im Zuge dieser Untersuchung dem Begriff kein definitorischer Mehrwert zu den anderen Kategorien zugeordnet werden, so dass diese Kategorie nicht analysiert wird.

## **II. Gutachterliche Stellungnahme zu Einzelfragen**

Die gutachterliche Stellungnahme zu Einzelfragen folgt dem Aufbau im Beschluss des 1. UA über den Antrag der Abgeordneten Warken und Flisek vom 18. Juni 2015, der Inhalt des Gutachtauftrags geworden ist (A.-Drs. 385). Eine gewisse Redundanz im Verhältnis zu dem voranstehenden Gliederungspunkt Teil 3 Ziffer I.2. „Deutsche und europäische Ziele als möglicher Gegenstand der Fernmeldeaufklärung von Routineverkehren“ ist nicht zu vermeiden, weil auch dieser dem Aufbau des genannten Beschlusses vom 18. Juni 2015 folgt und das somit vertraglich vereinbarte Frageschema nicht verlassen werden sollte. Andernfalls notwendige textliche Wiederholungen werden durch Bezugnahmen vermieden.

### **1. Die Zahl festgestellter „einschlägiger“ Selektoren**

Im Folgenden soll, in Ergänzung der bereits in Teil 3 Ziffer I.1.a) gemachten Ausführungen zu den einzelnen gesichteten Selektorenlisten, zu der Zahl der hier gegenständlichen Selektoren Stellung bezogen werden. Der Begriff „einschlägiger“ Selektoren in der Überschrift dieses Gliederungspunktes, ist der A.-Drs. 385 (vgl. Teil 1 Ziffer I.4.) entnommen, und wird hier als Zahl derjenigen Selektoren aus der US-Steuerungsliste verstanden, welche durch

den BND im untersuchungsgegenständlichen Zeitraum abgelehnt wurden und folglich Gegenstand dieses Auftrags sind.

Die Mehrzahl dieser Selektoren finden sich in der **sogenannten Ablehnungsliste** (für Einzelheiten vgl. Teil 3 Ziffer I.1.a)aa)). Diese abgelehnten Selektoren von 2005 bis zum 04. März 2015, die dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss nur in nicht lesbarer Fassung vorgelegt wurden und daher Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind, beträgt 39.082, und zwar 2.918 in der Telefonie-Datenbank und 36.164 in der IP-Datenbank. Im Vergleich zur Gesamtzahl von US-Selektoren in beiden Datenbanken liegt der Anteil abgelehnter Selektoren im unteren Promillebereich.

Eine weitaus kleinere Zahl von abgelehnten Selektoren steht in der **sogenannten „2005er-Liste“** (für Einzelheiten vgl. Teil 3 Ziffer I.1.a)cc)). Insgesamt handelt es sich um 73 Telefonnummern (davon 1 doppelt, d.h. 74 TKM in der Liste), von denen 47 Selektoren in der Ablehnungsliste enthalten sind. Grund dafür, dass nicht alle Selektoren der sogenannten „2005er-Liste“ auf der Ablehnungsliste stehen ist nach Einschätzung der Abteilung TA vermutlich die Neuinstallation der Telefonie-Datenbank Anfang 2008, bei der die bis dato vorhandenen Datensätze teilweise überschrieben wurden.

Des Weiteren „einschlägig“ sind die Selektoren der Vorversion der **sogenannten „2000er-Liste“** (für Einzelheiten vgl. Teil 3 Ziffer I.1.a)bb)). Diese Selektorenliste enthält insgesamt 1.826 E-Mail-Adressen. Davon sind 1.811 TKM auf der sog. Ablehnungsliste enthalten; 15 TKM befinden sich

nicht auf der Ablehnungsliste. Die Abteilung TA erklärt diese marginale Diskrepanz mit der damaligen blockweisen Ablehnung aller Selektoren mit bestimmten Subdomains.

Im sogenannten **Nachfund 1** stehen in der Summe 444 abgelehnte Selektoren, (ausschließlich Rufnummern; um Dopplungen bereinigt 401 Selektoren). Von diesen befinden sich nur 28 TKM auf der sog. Ablehnungsliste. Ursächlich für die geringe Überschneidung der Ablehnungsliste mit den Selektoren des sogenannten Nachfund 1 ist nach Einschätzung der Abteilung TA, ebenso wie bei der sogenannten „2005er Liste“, vermutlich die Neuinstallation der Telefonie-Datenbank Anfang 2008. Bei der Neuinstallation wurden die bis dato vorhandenen Datensätze teilweise überschrieben. Da die Ablehnungsliste seit diesem Zeitpunkt fortlaufend geführt wird, liegt es nahe, dass die im Nachfund 1 enthaltenen abgelehnten Selektoren, welche nicht in der heutigen Ablehnungsliste enthalten sind, von der US-Seite nach der Ablehnung 2007 nicht erneut eingesteuert wurden.

Bei der **summarischen Auswertung von EU-Regierungsadressen im August 2013** handelt es sich um keine Liste mit einzelnen Selektoren, sondern um eine einseitige Excel-Liste mit einer Auswertung von ca. 12.000 Selektoren, sortiert nach den gefundenen Domains der 28 EU-Mitgliedsstaaten und Anzahl der jeweiligen Treffer. Aus der Liste ist ersichtlich, dass der Bearbeiter nach seinen Kriterien bei ca. zwei Drittel der EU-Ländern Treffer fand. Es wurde dabei keine deutsche "Regierungsadresse" gefunden.

Wegen der Strukturen und weiteren Einzelheiten zu allen eben beschriebenen Selektorenlisten und deren Inhalten wird insbesondere auf die Ausführungen unter Teil 3 I. Ziffer 1.a) verwiesen.

## **2. Zur Filterung**

### **a) Die Art und Weise der Filterung und Ermittlung „einschlägiger“ Selektoren durch den BND**

Die von der NSA erzeugten und dem Kooperationsprojekt angedienten Selektoren werden vor Beginn ihrer Steuerung mit dem dreistufigen Datenfilterungssystem DAFIS des BND automatisch geprüft und im Falle der Unvereinbarkeit aussortiert. Wegen der Funktionsweise des Filterungssystems wird auf die oben stehende Beschreibung verwiesen (vgl. oben Teil 2 Ziffer I.2.b)). Die untersuchungsgegenständlichen Selektoren sind mehrheitlich aufgrund dieses Filterungsvorganges angefallen. Lediglich eine kleine Anzahl von ihnen ist ursprünglich das Ergebnis einer händischen Prüfung gewesen (vgl. sog. „2005er-Liste“, vgl. oben Teil 3 Ziffer I.1.a)cc)).

### **b) Zur Zuverlässigkeit der Filterung**

An der technischen Zuverlässigkeit des automatischen Filterungssystems DAFIS besteht kein Zweifel. Allerdings filtert es auch nur, wofür es programmiert worden ist. Insbesondere eilt es nicht später formulierten Erwartungen voraus. Die längere Zeit unterbliebene „Europa-Filterung“ oder die spätere Erweiterung auf „Nato-Staaten“ drückt keine Schwäche des Filterungssystems aus, sondern ist der erst nachträglichen Erweiterung der Aufgaben des Filtersystems geschuldet.

### 3. Zur Systematik der „unzulässig eingebrachten Selektoren oder Suchbegriffe“

Im Folgenden soll, in Ergänzung der bereits in Teil 3 Ziffer I.1.a) gemachten Ausführungen zu den einzelnen gesichteten Selektorenlisten, zu der Systematik der hier gegenständlichen Selektoren Stellung bezogen werden. Der Begriff „unzulässig eingebrachte“ Selektoren in der Überschrift dieses Gliederungspunktes, ist der A.-Drs. 385 entnommen, und wird hier als diejenigen Selektoren aus der US-Steuerungsliste verstanden, welche durch den BND im untersuchungsgegenständlichen Zeitraum abgelehnt wurden und folglich Gegenstand dieses Auftrags sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle abgelehnten Selektoren tatsächlich unzulässige Steuerungen der NSA waren, sondern der BND zum Teil auch bloße Verdachtsfälle aussortiert hat und Fehltreffer enthalten sind. Auf der anderen Seite sind zum Teil Suchbegriffe nicht mehr enthalten. Die Mehrzahl dieser Selektoren finden sich in der **sogenannten Ablehnungsliste** (für Einzelheiten vgl. Teil 3 Ziffer I.1.a)aa)). Da diese die übrigen Listen in bedeutsamen Teilen einschließt und jenen damit kein Erkenntnismehrwert zugeeignet werden kann, wird nur die sogenannte Ablehnungsliste zur Betrachtung über die Systematik der abgelehnten Selektoren herangezogen und ihr eine Repräsentativität für die übrigen zugesprochen.

Die nachfolgend angefügte Grafik gibt eine Übersicht über die einzelnen Kategorien der Selektoren gemäß oben (Teil 3 Ziffer I.2.) beschriebener Fragestellung. Auf die Unterscheidung der natürlichen und juristischen Personen in Ländern der EU oder der NATO wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet: Sie sind in der Rubrik „Ausländer im Ausland“ zusammengefasst. Fehltreffer, also Selektoren, die im Nachhinein betrachtet

erkennbar nicht hätten abgelehnt werden müssen, werden von dieser Betrachtung ausgenommen. Das Tortendiagramm zeigt aber, dass mehr als zwei Drittel der Ablehnungsfälle Regierungsstellen von EU-Ländern betrafen. Die Fallgruppe „Ausländer im Ausland“ ist sehr klein, obwohl sie insgesamt von den meisten Aufklärungsmaßnahmen betroffen ist; bei ihr liegen – gemessen am MoA – die wenigsten Ablehnungsgründe bei der Einsteuerung der Selektoren vor.

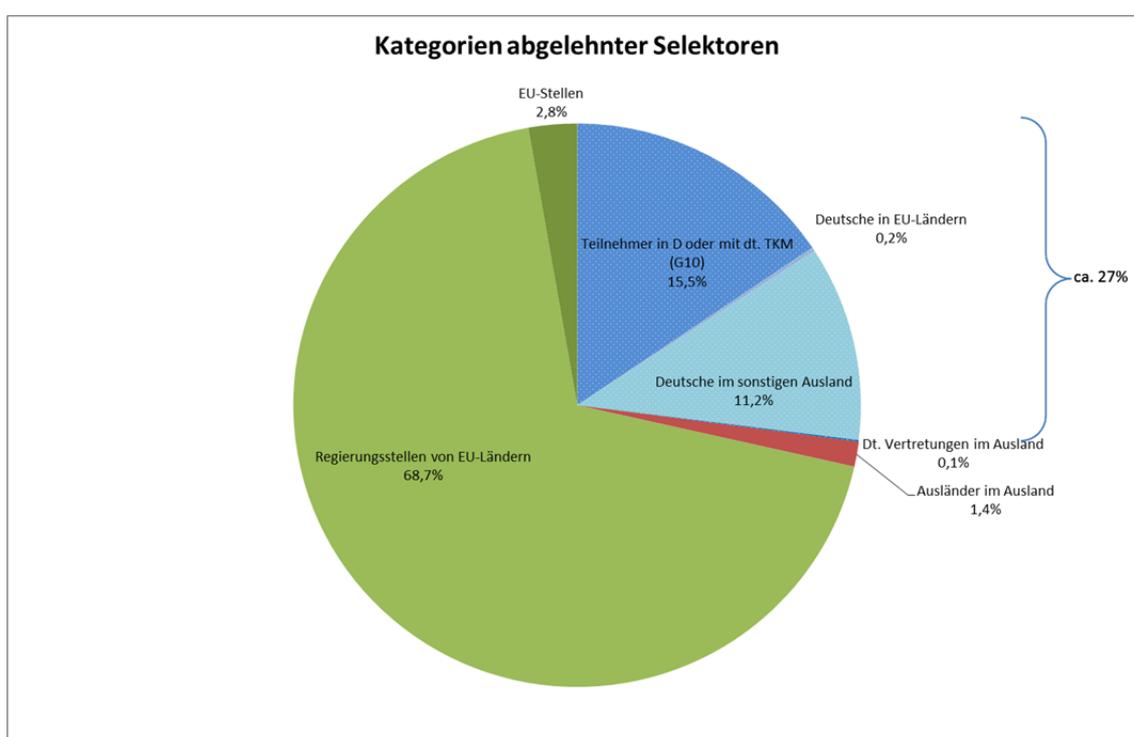


Abbildung 1: Kategorien abgelehnter Selektoren

Selektoren entspringen, wie in Teil 2 Ziffer I.2.a) erklärt, den Telekommunikationsmerkmalen: Für den Fall leitungsvermittelter Telekommunikationsmerkmale sind sie mit diesen identisch, im Fall der paketvermittelten Telekommunikationsmerkmale werden aus diesen die Permutationen gebildet, welche in der Summe mit den Telekommunikationsmerkmalen die Selektoren bilden. Im Schnitt

verachtfacht sich dadurch die Anzahl der Selektoren gegenüber der der Telekommunikationsmerkmale.

Zu den genauen Mengenverhältnissen der Selektoren der oben aufgeführten Kategorien bezüglich der ihnen zugrundeliegenden Telekommunikationsmerkmale gibt folgende Grafik Aufschluss:

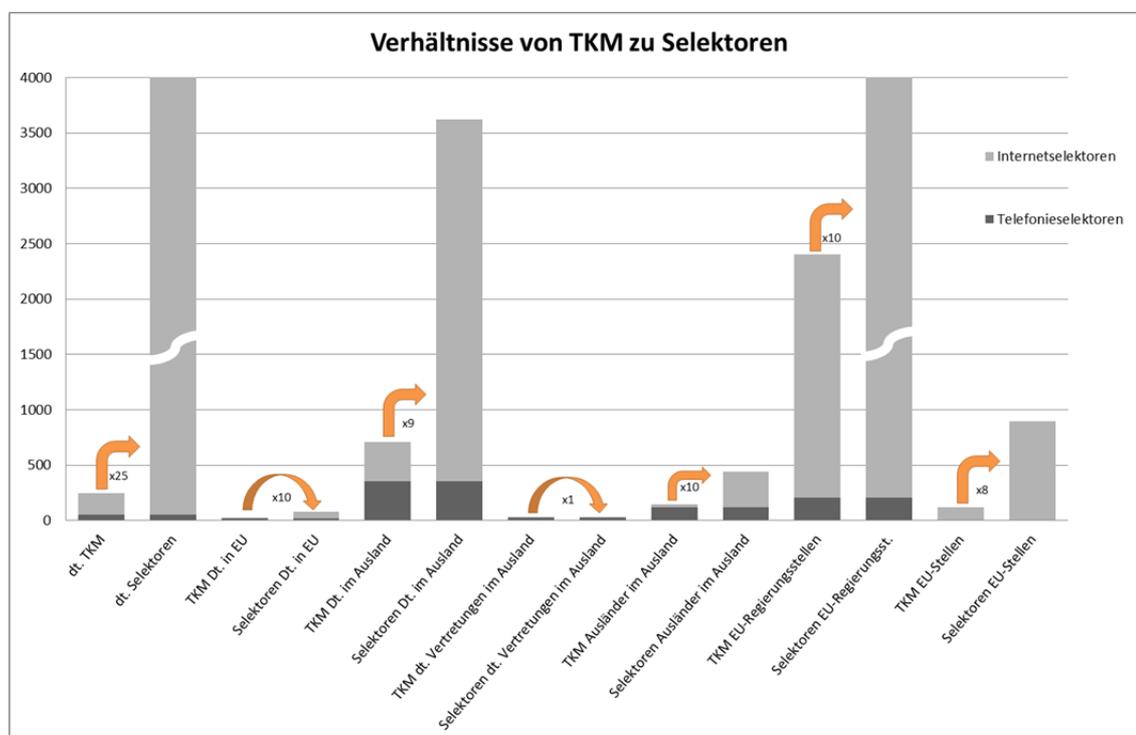


Abbildung 2: Mengenverhältnisse von TKM zu Selektoren

Anhand Abbildung 2 wird klar, wie Telekommunikationsmerkmale durch die entsprechenden Permutationen zu großen Mengen von Selektoren erweitert werden. Der hohe Anstieg bei den deutschen Selektoren ist allerdings darauf zurückzuführen, dass sämtliche nicht automatisiert zuordenbare Selektoren auf der Ablehnungsliste, die aus genau dem Grund ihrer mangelnden Zuordenbarkeit abgelehnt worden waren, im Nachhinein

als „deutsch“ markiert worden sind. Diese Selektoren spiegeln sich nicht in entsprechenden TKM wieder.

Die Aufstellung der Kategorien abgelehnter TKM wird in Abbildung 3 gezeigt:

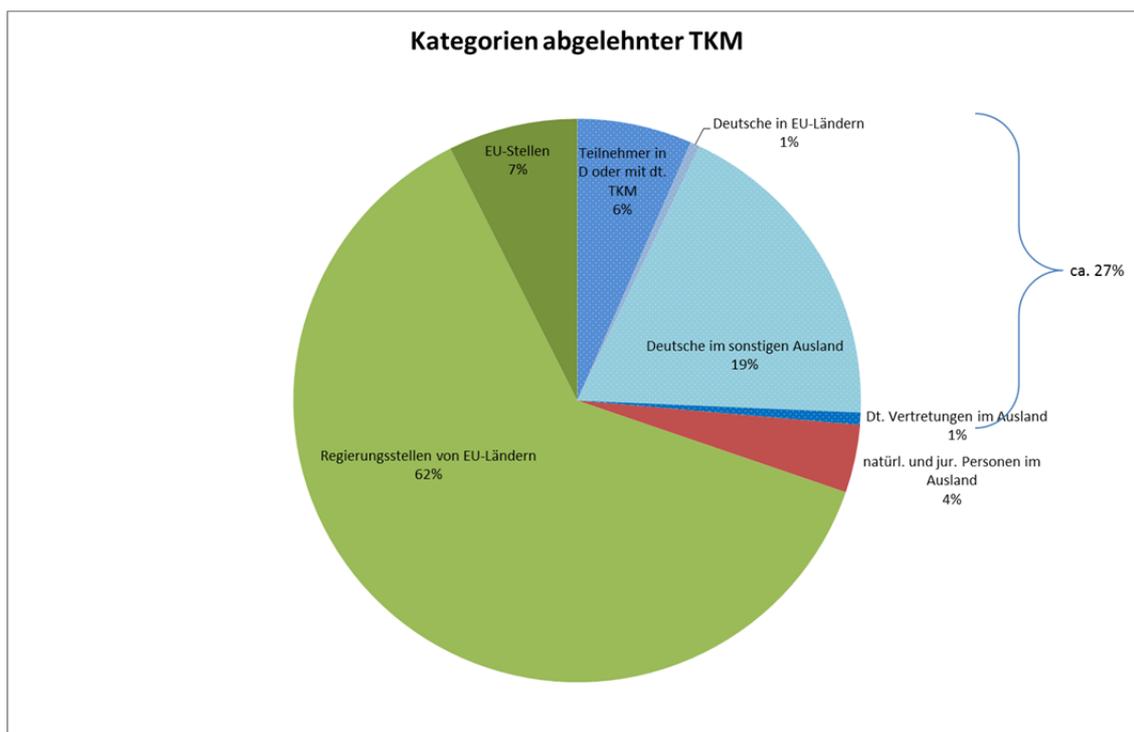


Abbildung 3: Kategorien abgelehnter TKM

#### **4. Feststellungen zur Dauer der aktiven Steuerung von Selektoren**

Generell lässt sich die Dauer der Steuerung der abgelehnten **Selektoren** in drei Klassen einteilen:

- nie gesteuert: Diese Selektoren wurden nach der Übermittlung durch die NSA zunächst in den Status „pending“ gesetzt und innerhalb der wöchentlichen DAFIS-Prüfung abgelehnt. Die Differenz zwischen Einsteuerungs- und Ablehnungsdatum beträgt bei diesen Selektoren bis zu 7 Tage. Innerhalb dieser Frist verblieben sie im Zustand „pending“. Sie waren nie aktiv gesteuert.

- kurzfristig gesteuert: Diese Selektoren wurden bei der wöchentlichen Prüfung zunächst akzeptiert. Im Nachhinein ergaben sich jedoch Erkenntnisse, die den Selektor für eine Ablehnung qualifizierten. Der Selektor wurde daher bei der nächsten quartalsmäßigen Prüfung des Gesamtprofils abgelehnt. Die Differenz zwischen Einsteuerungs- und Ablehnungsdatum beträgt bei diesen Selektoren zwischen 7 und 100 Tagen. In dieser Zeit waren sie aktiv gesteuert.
- langfristig gesteuert: Diese Selektoren waren ursprünglich akzeptiert worden. Aufgrund späterer Erkenntnisse hat der BND jedoch entschieden, diese Selektoren aus der Erfassung zu nehmen. Die Differenz zwischen Einsteuerungs- und Ablehnungsdatum beträgt bei diesen Selektoren über 100 Tage. Diese Selektoren waren langfristig aktiv gesteuert.
- unbekannt: Zu diesen Selektoren liegen keine Daten vor, die die Berechnung einer etwaigen aktiven Steuerungsdauer zuließen.

Für Aussagen zu den tatsächlichen Erfassungen auf Grund der Steuerung vgl. Teil 3 Ziffer II.5..

Im Einzelnen:

**a) Selektoren von Deutschen**

**aa) Selektoren von Teilnehmern in Deutschland oder mit  
deutschem TKM**

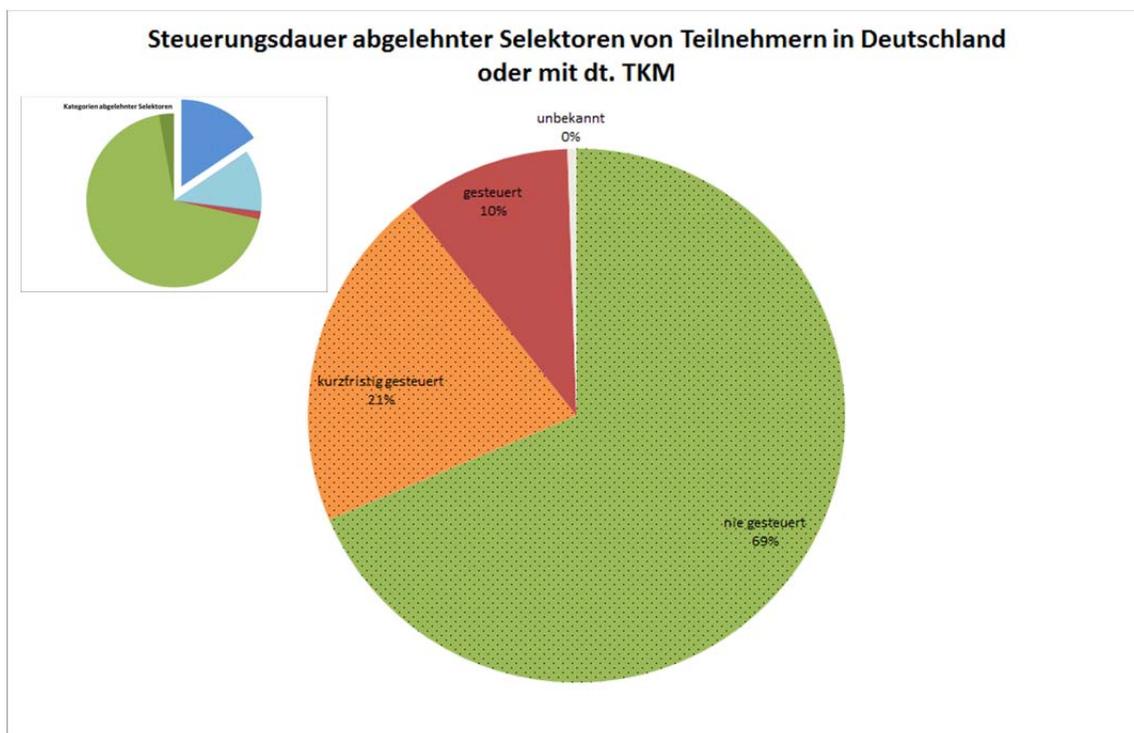


Abbildung 4: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von Teilnehmern in Deutschland oder mit dt. TKM

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von Teilnehmern in Deutschland oder mit deutschen TKM setzt Abbildung 4 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 4 stellt die Steuerungsdauer des in Abbildung 1 dunkelblau eingefärbten Tortenstücks dar.

**bb) Selektoren von Deutschen außerhalb Deutschlands**

**aaa) in EU-Staaten**

Die Anzahl dieser Selektoren ist so gering, dass sie mit Teil 3 Ziffer II.4.a)bb)ccc) in einer Grafik zusammengefasst wird.

### bbb) in Five-Eyes-Staaten

Dieser Fall kommt nicht vor.

### ccc) im sonstigen Ausland

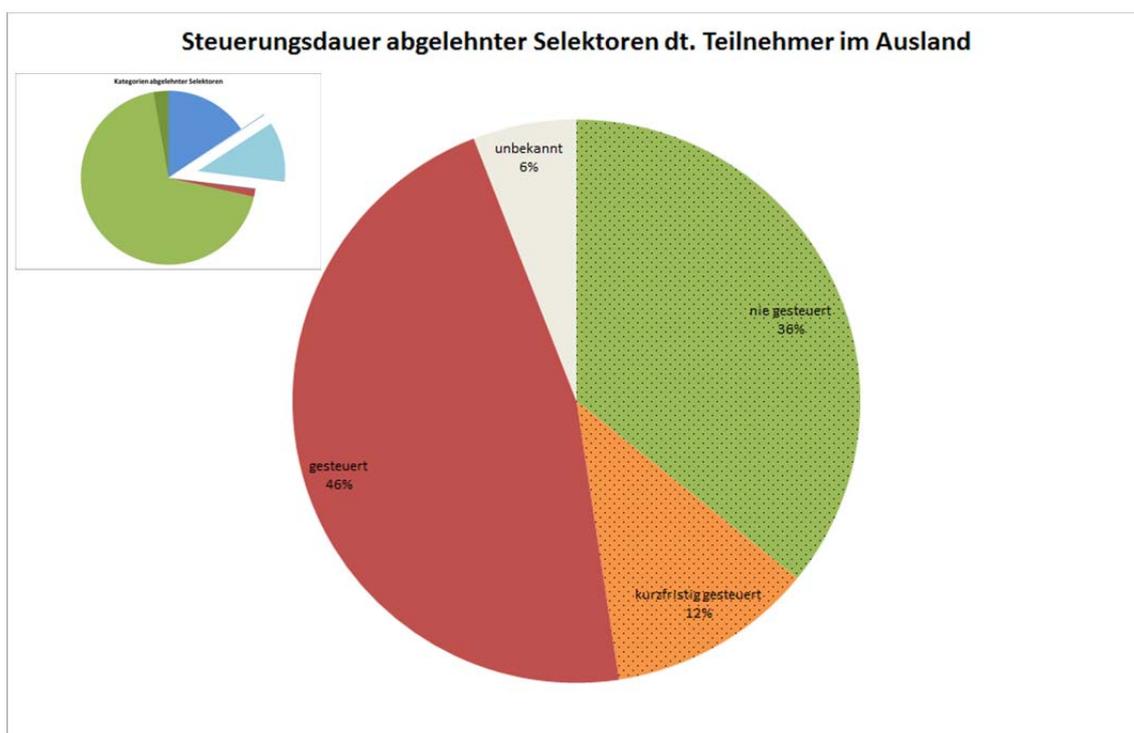


Abbildung 5: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren dt. Teilnehmer im Ausland

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren deutscher Teilnehmer im Ausland setzt Abbildung 5 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 5 stellt die Steuerungsdauer der in Abbildung 1 hellblau und taupe eingefärbten Tortenstücke dar.

**cc) Selektoren von Mitgliedern der Bundesregierung**

Dieser Fall kommt nicht vor.

**dd) Selektoren von Bundesbediensteten**

Dieser Fall kommt nicht vor.

**ee) Selektoren von Mitgliedern des Deutschen Bundestages**

Dieser Fall kommt nicht vor.

**ff) Selektoren von Mitgliedern anderer Verfassungsorgane der  
Bundesrepublik Deutschland**

Dieser Fall kommt nicht vor.

**gg) Selektoren von deutschen Vertretungen im Ausland**

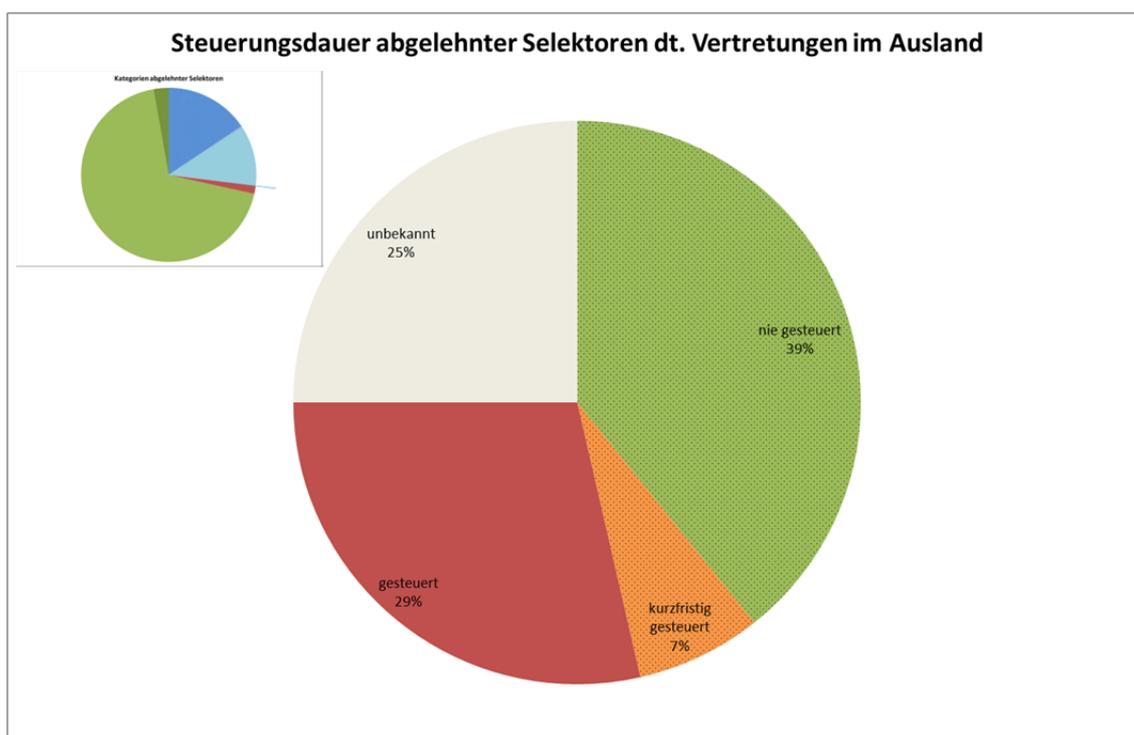


Abbildung 6: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren dt. Vertretungen im Ausland

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren deutscher Vertretungen im Ausland setzt Abbildung 6 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 6 stellt die Steuerungsdauer des in Abbildung 1 mit 0,1 % bezifferten Tortenstücks dar.

#### **hh) Selektoren, die aufgrund des Verstoßes gegen „deutsche Interessen“ abgelehnt wurden**

Wie oben bereits festgestellt liegt es in der Natur der gewählten Kriterien, dass Selektoren vielfach mehr als einer Kategorie zugeordnet werden müssen. In diesem Fall wurden sie unter beiden Kategorien gezählt – dies trifft insbesondere auch auf diese Kategorie zu. Denn es handelt sich hier um die einzige der in diesem Abschnitt untersuchten Kategorien, welche keine „Sachkategorie“, sondern eine „Methodenkategorie“ ist. Aufgrund

dessen werden diese Selektoren bezüglich ihrer etwaigen Steuerungsdauer nicht gesondert betrachtet.

**b) Selektoren von natürlichen und juristischen Personen sowie Regierungseinrichtungen von EU-Staaten, sowie EU-Stellen**

**aa) natürliche und juristische Personen von EU-Staaten**

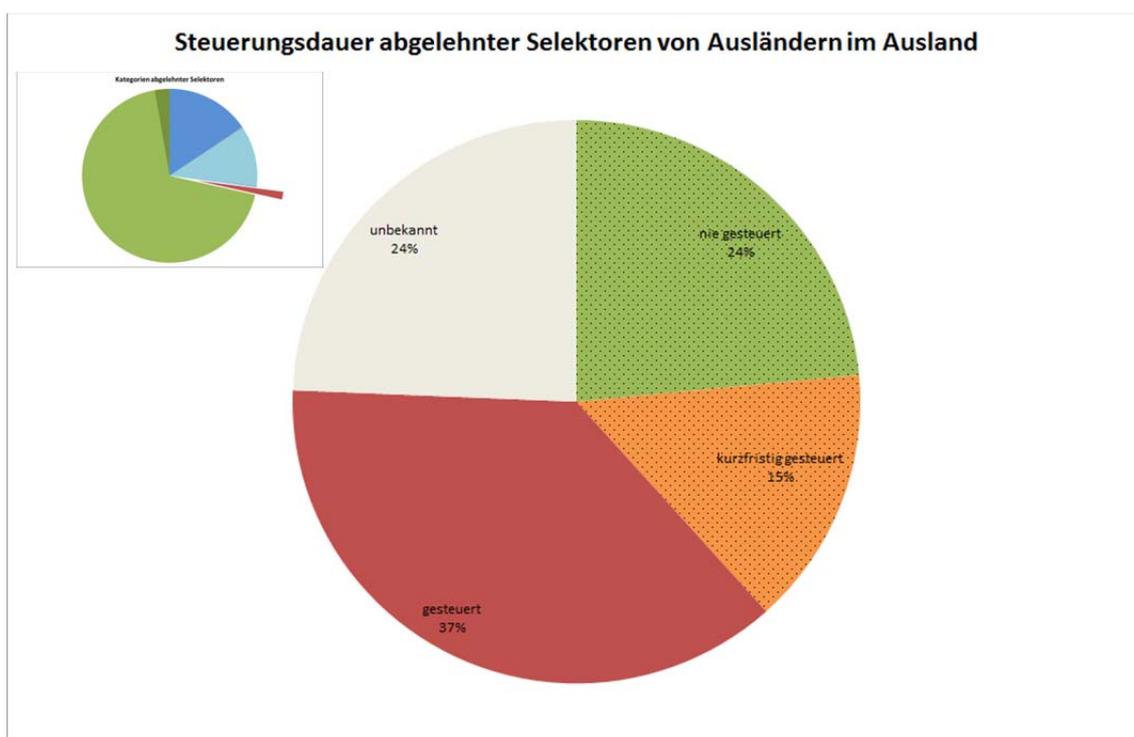


Abbildung 7: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von Ausländern im Ausland

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von Ausländern im Ausland setzt Abbildung 7 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 7 stellt die Steuerungsdauer des in Abbildung 1 rot eingefärbten Tortenstücks dar.

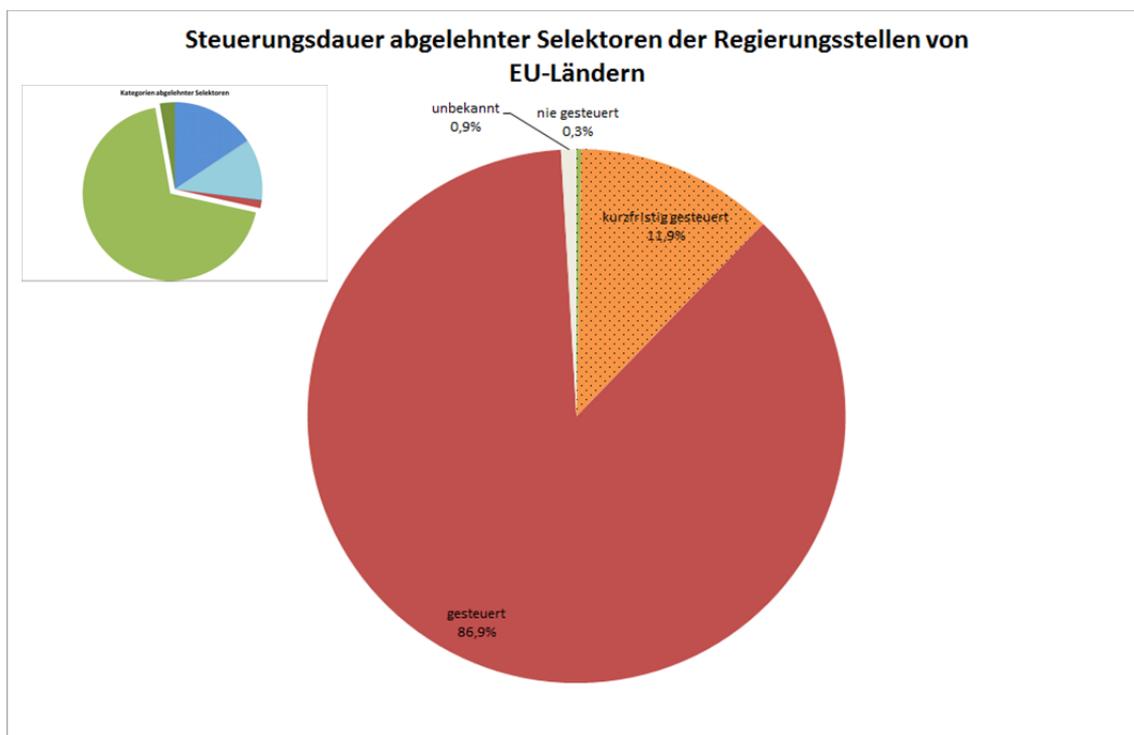
**bb) Regierungseinrichtungen von EU-Staaten**

Abbildung 8: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren der Regierungsstellen von EU-Ländern

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von Regierungsstellen von EU-Ländern setzt Abbildung 8 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 8 stellt die Steuerungsdauer des in Abbildung 1 hellgrün eingefärbten Tortenstücks dar.

### cc) EU-Einrichtungen

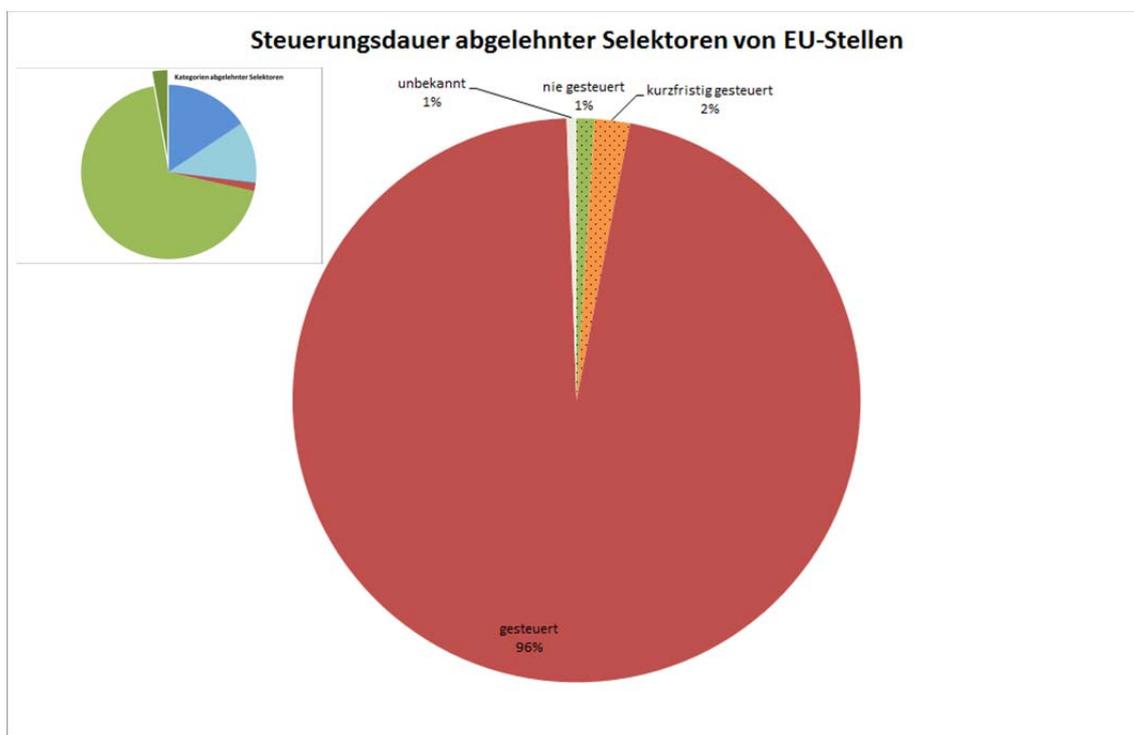


Abbildung 9: Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von EU-Stellen

Zusätzlich zur Steuerungsdauer abgelehnter Selektoren von EU-Stellen setzt Abbildung 9 diese in Relation zu den Kategorien abgelehnter Selektoren (Abb. 1). D.h. Abbildung 9 stellt die Steuerungsdauer des in Abbildung 1 dunkelgrün eingefärbten Tortenstücks dar.

### c) Selektoren von natürlichen und juristischen Personen sowie Regierungseinrichtungen von NATO-Staaten, sowie NATO-Stellen

#### aa) natürliche und juristische Personen von NATO-Staaten

Die Anzahl von Selektoren natürlicher und juristischer Personen in Staaten, die ausschließlich der NATO, nicht aber der EU angehören, ist so gering, dass sie unter Teil 3 Ziffer II.4.b).aa) subsumiert wird.

### **bb) Regierungseinrichtungen von NATO-Staaten**

Es liegen keine Selektoren vor, die sich Regierungsstellen von Staaten zuordnen lassen, welche ausschließlich in der NATO, nicht aber der EU angehören. Die Selektoren, die sich Regierungsstellen von Staaten zuordnen lassen, welche sowohl der NATO als auch der EU angehören, sind in Teil 3 Ziffer II.4.b)bb) aufgeführt.

### **cc) NATO-Einrichtungen**

Dieser Fall kommt nicht vor.

## **5. Zur Erfassung und Übermittlung von Daten aufgrund des Einsatzes von Selektoren**

Nach Auskunft des BND ist es „in der Regel nicht feststellbar“, ob es zu Erfassungen durch solche TKM bzw. Selektoren der NSA gekommen ist, die sich auf der sog. Ablehnungs-, der „2005er“, der „2000er“-Liste oder im Nachfund 1 befunden haben. Dies hängt mit der automatischen Arbeitsweise im Kooperations-Projekt von Bad Aibling zusammen: Erfassungen aufgrund von NSA-Selektoren werden in der Regel nur an die NSA weitergeleitet und daher nur temporär gespeichert. Systematisch kommt es demnach zu keinen feststellbaren Aufzeichnungen über erfolgte Erfassungen. Dennoch temporär anfallende wären hingegen bereits gelöscht.

## **6. Verstöße von NSA-Selektoren gegen einschlägige bilaterale Vereinbarungen**

### **a) Zum Begriff des MoA-Verstoßes**

Der Untersuchungsauftrag sieht die Prüfung der Selektoren auf „Verstöße gegen die einschlägigen bilateralen Vereinbarungen“ vor. Es ist nicht ohne weiteres erkennbar, welche derartigen Vereinbarungen insgesamt gemeint sein könnten. Nahe liegt aber als Prüfungsmaßstab das MoA JSA selbst. Es begrenzt nämlich in bestimmter Weise den Aufklärungsbereich der Kooperation und bekennt sich außerdem zur Einhaltung der deutschen und US-amerikanischen Rechtsordnung.

Verstöße gegen das MoA JSA liegen vor, wenn seine Regelungen von einem der Kooperationspartner nicht beachtet werden. Jeder der untersuchungsgegenständlichen Selektoren ist zwar wegen einer möglichen MoA-Widrigkeit überhaupt erst durch den BND aussortiert worden. Es kann aber nicht für jeden dieser Fälle von einer MoA-Widrigkeit gesprochen werden, weil ihre Fehlerhaftigkeit auf unterschiedlichen Stufen der Kontrolle aufgefallen ist. Dies hängt damit zusammen, dass das JSA zu Grunde liegende Kooperationsmodell die Sorgfaltspflichten für den vereinbarungsgerechten Betrieb des Systems unterschiedlich verteilt.

### **b) DAFIS-Filterung und MoA-Verstoß von NSA-Selektoren**

Der Schutz der deutschen Rechtsordnung wird durch die DAFIS-Filterung sichergestellt. Sie besteht auf der ersten Stufe aus der G10-Filterung („Allgemeine G10-Erkennung“), auf der zweiten Stufe aus der erweiterten G10-Filterung anhand der sog. G10-Positiv-Liste und auf der dritten Stufe aus der Wortdatenbank „deutscher Interessen“. Die meisten der

untersuchungsgegenständlichen Selektoren sind bereits bei der ersten Filterung (d.h. der Filterung der Selektoren vor ihrer Steuerung) herausgenommen worden, weil sie mit einer der drei Filterungsstufen nicht vereinbar waren. Ein kleiner Teil ist ursprünglich händisch herausgenommen worden – insbesondere die sog. „2005er-Liste“ mit den erstmalig erkannten europäischen Zielen – , wurde dann aber in die zur dritten Filterungsstufe von DAFIS gehörende Wortdatenbank eingepflegt und somit von da an zu einem normalen Teil der ersten Filterung.

Ein US-amerikanischer Selektor verstößt bereits dann gegen das MoA, wenn er in automatisierter Form auf das deutsche Filterungssystem DAFIS trifft und auf der ersten Filterungsstufe aussortiert wird. Denn die dortige Prüfung betrifft formale Merkmale wie z.B. die Vorwahl 0049, die auch von der NSA erkannt werden kann und deshalb gar nicht JSA zur Steuerung angedient werden darf.

Die zweite Filterungsstufe von DAFIS – die sog. G10-Positiv-Liste – beruht auf Erfahrungswissen der deutschen Fernmeldeaufklärung, die der NSA nicht bekannt ist. Die dort herausgenommenen Selektoren sind daher nicht als Verstöße der NSA im engeren Sinne anzusehen. Zu Verstößen des BND haben sie nicht geführt, wenn sie rechtzeitig vor der Einsteuerung in JSA erkannt und herausgenommen worden sind. Die Selektoren waren in diesem Fall also MoA-widrig, ohne aber gegen das MoA verstoßen zu haben. Da die G10-Positiv-Liste auf dem wachsenden Erfahrungswissen der Mitarbeiter des BND beruht, ist auch die G10-Positiv-Liste selbst wachsend. Folglich ist es möglich, dass ein Selektor, der später z.B. als eine ausländische Telefonnummer eines deutschen Staatsbürgers erkannt wird und bei

Erkenntnis darüber unverzüglich auf die G10-Positiv-Liste gesetzt wird, zu einem früheren Zeitpunkt in der Erfassung eingesteuert war. Auch in dieser Konstellation wären die Selektoren zwar MoA-widrig, ohne aber gegen das MoA verstoßen zu haben, denn im Zeitpunkt der – MoA-widrigen – Steuerung bestand keine Kenntnis über die Zugehörigkeit des Selektors zu einem deutschen Staatsangehörigen. Es ist dem BND – auch theoretisch – nicht möglich eine solche umfassende Kenntnis zu erlangen.

Entsprechendes gilt für die infolge der Filterstufe 3 herausgenommenen Selektoren. Sie basiert auf der Wortdatenbank „Deutsche Interessen“, deren Inhalt NSA nicht bekannt ist, so dass bei der Zusammenstellung der US-amerikanischen Selektoren keine Möglichkeit besteht, auf ihre Andienung zu verzichten. Zu einem Verstoß auf Seiten des BND kommt es aber nicht, wenn er nach Beobachtung der einschlägigen Selektoren deren Einsteuerung verhindert.

Die größte Gruppe der untersuchungsgegenständlichen Selektoren betrifft europäische Rechtsträger. Das MoA lässt die Aufklärung europäischer Ziele nur stark eingeschränkt zu. Begründungen für ihre Andienung durch die NSA sind diesen Selektoren in der Regel nicht zu entnehmen. Die Betrachtung im Einzelnen hat erbracht, dass sie sich zum allergrößten Teil auf Regierungseinrichtungen beziehen, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in der erfolgten Breite hätten aufgeklärt werden dürfen. Es kann zwar theoretisch nicht ausgeschlossen werden, dass in einem sehr kleinen Maß solche Aufklärungsmaßnahmen MoA-konform gewesen sein könnten. Der weit überwiegende Teil von ihnen dürfte aber als Fälle von MoA-Verstößen anzusehen sein.

Ein Verstoß wegen der Reaktion der zweiten DAFIS-Filterung ist nicht untersuchungsgegenständlich. Diese Filterung betrifft nicht die Herausnahme eines Selektors, sondern die gesetzeskonforme Bereinigung erfasster Inhalte. Diese Thematik ist vorliegend nicht zu betrachten.

### c) NSA-Selektoren und Wirtschaftsspionage

Die Subsumtionsfähigkeit inkriminierter NSA-Selektoren unter den Begriff „Wirtschaftsspionage“ hängt von mindestens zwei Gründen ab, nämlich einem objektiven und einem subjektiven. Zum einen kann – objektiv – ein Sachverhalt vorrangig wirtschaftliche Bedeutung haben, aber daneben auch weitere – z.B. militärische (s. dual use), bündnispolitische, technologische etc. – und ist im einen Fall möglicher Gegenstand von „Wirtschaftsspionage“ und im anderen nicht. Zum anderen sind einer Aufklärungsmaßnahme insbesondere bei einem objektiv mehrdeutigen Sachverhalt die - subjektiven – Beweggründe nicht anzusehen. Bei einer entsprechenden Klassifizierung ist somit Vorsicht geboten, insbesondere weil der Vorhalt der Wirtschaftsspionage eine Zuspitzung gegenüber demjenigen des Verstoßes gegen „deutsche Interessen“ oder „europäische Interessen“ ist.

Verdachtsmomente für Wirtschaftsspionage durch NSA-Selektoren ergaben sich relativ frühzeitig in Verbindung mit europäischen Flugzeug- und Raumfahrtunternehmen. Dabei war die Abgrenzung von „Wirtschaftsspionage“ und „Verstoß gegen deutsche Interessen“ nicht eindeutig. Ende des Jahres 2005 fiel bei einer Durchsicht von US-Selektoren erstmalig auf, dass die NSA auch Selektoren übergeben hatte, die nach

Einschätzung der Arbeitsebene des BND jedenfalls gegen „deutsche Interessen“ verstießen. Dabei handelte es sich um Telefonnummern der Unternehmen EADS und EUROCOPTER, nicht in DEU, sondern im Ausland.

Als direkte Konsequenz wurden im Januar 2006 durch den BND die Telekommunikationsmerkmale zu den Firmen EADS und EUROCOPTER, alle 74 Rufnummern, nicht mehr für die Erfassungssysteme verwendet und damit keine Telekommunikationsverkehre dazu erfasst (daher auch keine Weiterleitung an die US-Seite). Die übergebenen Telefonie-Selektoren verfügen über Deutungen, d.h. Kommentierungen, die von US-Seite mit den Rufnummern übermittelt werden. Diese Kommentierungen sind unterschiedlich, z.B. erläuternde Texte, Codes, Abkürzungen wie CT (counter terrorism). Daher sind im Rahmen der Prüfung der US-Selektoren Ende 2005 auf Grund der mitgelieferten Deutungen die o.g. Rufnummern auffällig geworden. Der genaue Vorgang kann aufgrund der nicht vorhandenen Aktenunterlagen nicht rekonstruiert werden. Festgestellt werden konnte lediglich, dass am 25. Januar 2006 von der Dienststelle Bad Aibling bestätigt wurde, dass die Selektoren zu den Firmen EADS (52 Rufnummern) bzw. EUROCOPTER (22 Rufnummern) nicht mehr für die Erfassungssteuerung verwendet wurden.

Unter den herausgenommenen Selektoren befindet sich eine ganze Anzahl, die auf wirtschaftlich tätige Unternehmen mit Sitz in Deutschland oder deutschem Ursprung gerichtet waren. Im Sinne der Vorbemerkung sind diese Selektoren aber nicht pauschal der Rubrik „Wirtschaftsspionage“ zuzuordnen, weil Anhaltspunkte für die Aufklärungsintention seitens der NSA nicht bestehen. Arbeiten im

Tunnelbau oder für gehärtete Bauwerke können zivilen und militärischen Zwecken dienen und deshalb auch in den Fokus unterschiedlicher Aufklärungsintentionen geraten.

#### **d) Zur Kenntnis vom und zum Umgang mit dem MoA-JSA in der Praxis der Kooperation**

Die Kooperation in JSA war aufgabenorientiert und in hohem Maße abhängig von den technischen Systemvorgaben. In Gesprächen mit Mitarbeitern fällt auf, dass es – zumindest in der Vergangenheit – keine durchgängige Kenntnis vom Text des MoA JSA gegeben hat. Dies schränkt von vornherein die Mitverantwortungsmöglichkeit auf der Personalebene ein. Denn ohne Wissen kann auch keine darauf bezogene Verantwortung wahrgenommen oder eingefordert werden. Die rechtliche Grundprägung seitens des Bundesnachrichtendienstes kam vom G10-Schutz, d.h. der Beachtung des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 Abs. 1 GG. Das MoA als zwischen BND und NSA vereinbarter rechtlicher Rahmen spielte hingegen nicht die Rolle eines Handbuchs für die tägliche Arbeit.

Dem MoA ist im Wesentlichen nicht zu entnehmen, wer unter den Mitarbeitern von seinem Text generell in Kenntnis gesetzt werden musste.

Es ist auch noch herauszufinden versucht worden, wie es textgeschichtlich zur Aufnahme der „Europa-Einschränkung“ im MoA gekommen ist. Sie erscheint aus der Perspektive des 1. UA mitunter als Schutzzone europäischer Interessen und hätte somit erwartungsgemäß die Frucht deutscher Verhandlungsanstrengungen zu sein gehabt. Soweit im BND

erinnerlich, geht die entsprechende Passage aber auf einen von der amerikanischen Seite mitgebrachten Formulierungsvorschlag zurück, der dann in die endgültige Fassung des MoA aufgenommen wurde. Daraus ist somit zu schließen, dass die Verstöße gegen diesen Teil der Vereinbarung durch die NSA nicht etwa Ausdruck einer von vornherein eingenommenen anderen inhaltlichen Position waren.

#### **e) Zum Umgang mit MoA-Verstößen in der Praxis der Kooperation**

Eine einheitliche Praxis beim Umgang mit Verstößen von Selektoren gegen das MoA lässt sich nicht feststellen. Ein vom BND abgelehnter Selektor wurde schlicht auf „disapproved“ gesetzt und damit in der weiteren Anwendung gesperrt. Es gab insbesondere keine regelmäßigen Klärungsgespräche über das Thema von Ablehnungen. Dies mag zu einem gewissen Teil an der Einseitigkeit der Beanstandungspraxis gelegen haben. Die Einwände kamen nur von Seiten des BND, und, nach dessen Angaben, akzeptierte die NSA diese widerspruchslos.

Zu einer intensiven Auseinandersetzung kam es zwischen dem BND in Bad Aibling und Vertretern von NSA im Zusammenhang mit den Erkenntnissen aus der sog. „2000er-Liste“. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Teil 3 Ziffer I.a)bb) Bezug genommen.

Eine Besonderheit gab es bei den abgelehnten Selektoren aus der Internet-Datenbank – die allerdings die meisten Selektoren enthielt. Die Internet-Datenbank generierte sog. Statusmeldungen, d.h. sie adressierte Ablehnungen an die NSA; dies betraf einige Tausend Fälle, über die Aufzeichnungen existieren. Die Internet-Datenbank wurde im Jahr 2005 eingeführt, 2011 neu aufgesetzt und bis zum Ende des untersuchungsgegenständlichen Zeitraums im Jahr 2014 weiter benutzt.

## 7. Verstöße gegen deutsche Interessen

Geprüft werden soll weiterhin, ob und in welchem Maße im Rahmen von JSA gegen „deutsche Interessen“ verstoßen worden ist. Mit dem Begriff wird im Zusammenhang mit JSA und dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss unterschiedlich umgegangen; dies macht eine Inhaltsbestimmung seiner vorliegenden Verwendung nötig. Wie bereits weiter oben erläutert worden ist, handelt es sich bei „deutsche Interessen“ um keinen festliegenden Begriff der Gesetzessprache. Auch in der außerrechtlichen Sprache gibt es keine gebräuchliche und konsenterte Umschreibung des Begriffs. Im Zusammenhang mit den Filterungsstufen bei der Fernmeldeaufklärung von JSA tauchen „deutsche Interessen“ mitunter als Arbeitsbegriff für die dritte Filterungsstufe von DAFIS auf. Auch ist versucht worden, ihn aus dem APB (vgl. Teil 2 Ziffer II.1.c)bb)bbb) sowie dem Annex I zum MoA über JSA (vgl. Teil 2 Ziffer II.4.b)dd)bbb)b1)) herzuleiten; auf die jeweiligen Ausführungen dazu wird Bezug genommen. Der Gutachtenauftrag veranschaulicht ihn mit den Unterfragen, „insbesondere in welchem Ausmaß politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen, europäischer Mitgliedstaaten, gegen EU-Institutionen oder andere entsprechende Stellen erfolgt sein könnte“; diese Aspekte des Begriffs sind voranstehend untersucht worden (vgl. Teil 3 Ziffer II.2.) und sind somit untersuchungsgegenständlich abgearbeitet. Es verbleibt als gesondert behandelbarer Aspekt „deutscher Interessen“ die Prüfung von „Verstößen gegen deutsches Recht“, die anschließend folgt (unten 8.).

## **8. Verstöße gegen deutsches Recht**

Der Untersuchungsauftrag sieht die Überprüfung der Kooperation von BND und NSA auch auf Verstöße gegen deutsches Recht vor. Die Betriebsbedingungen der Anlage in Bad Aibling sind bereits rechtlich analysiert worden (vgl. Teil 2 Ziffer II.); auf die dort stehenden Ausführungen wird Bezug genommen. Soweit in dem Kooperationsprojekt deutsches Recht zur Anwendung kommt, sind die Einhaltung der Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG hervorzuheben – die sich im Wesentlichen auf die Abschlusskompetenz für das MoA bezieht – sowie die verfassungsrechtlich geschützten Güter des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 Abs. 1 GG zzgl. des Schutzes des Kernbereichs des persönlichen Lebens nach Art. 1 Abs. 1 GG, das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG und der aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG ableitbare Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Relevanz dieser Rechtsgrundsätze zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der untersuchungsgegenständlichen Selektoren ist indes aus bereits dargestellten Gründen (vgl. Teil 2 Ziffer II.5.c)aa)) verschieden zu beurteilen für die Gruppe der nicht gesteuerten (a) und der zumindest zeitweise gesteuerten Selektoren (b)). Wegen der zahlenmäßigen Aufteilung sowie der unterschiedlichen Steuerungsdauer von Selektoren für deutsche Grundrechtsträger wird auf Teil 3 Ziffer II.4.a) verwiesen.

### **a) Nicht gesteuerte Selektoren**

Aufgrund des Betriebsablaufs der Kooperation werden die Selektoren von der NSA im automatisierten Verfahren an das System des BND übermittelt und dort von dem ebenfalls automatischen Datenfilterungssystem DAFIS

(erste DAFIS-Prüfung) des BND überprüft und ggfs. – vor der Steuerung – ausgesondert. Zu einem Eingriff in den Schutz des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) kann es in dieser Phase nicht kommen, weil die Erfassung der Telekommunikation noch nicht begonnen hat. Die – nach Ablehnung durch die DAFIS-Filterung – herausgenommenen ungesteuerten Selektoren – um die es vorliegend geht – stellen aber außer der Möglichkeit einer Kenntnisnahme mit ihnen äußerlich verbundener personenbezogener Inhalte durch Mitarbeiter des BND und somit einer denkbaren Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts (Art. 1 Abs. 1 i.v.m. Art. 2 Abs. 1 GG) kein Problem für die deutsche Rechtsordnung mehr dar, weil sie nicht mehr zu Eingriffszwecken genutzt werden und daher insbesondere die Telekommunikationsfreiheit nicht beeinträchtigen können.

#### **b) Zeitweise gesteuerte Selektoren**

Anders sind mögliche Rechtsverstöße derjenigen untersuchungsgegenständlichen Selektoren zu beurteilen, die zeitweise gesteuert worden sind. Hierzu muss auf die rechtliche Einordnung des Kooperationsprojekts und das Zusammenwirken von Durchleitungsvertrag (aa) und Grundrechtseingriffen unter automatisierter Datenverarbeitung (bb) zurückgegriffen werden (vgl. Teil 2 Ziffer II.4. und 5). Die Art der Rechtsverstöße stellt sich hier unterschiedlich dar.

##### **aa) Durchleitungsvertrag**

Das zwischen BND und NSA im Jahr 2002 geschlossene MoA JSA trägt Züge eines Durchleitungsvertrages. Dabei werden Verantwortlichkeiten für das Durchleitungssystem (carrier) getrennt von der Verantwortlichkeit für die durchgeleiteten Inhalte. Solche Gestaltungen sind – wie erläutert –

typischerweise bekannt aus den Bereichen von Telemedien und Rundfunk, aber auch bei Plattformzusammenarbeiten von Sicherheitsbehörden in Deutschland. Die Besonderheit eines transnationalen Vertrages liegt darin, dass es kein *ipso iure* geltendes nationales Recht gibt, sondern dass die entsprechenden Bezüge und rechtlichen Schutzzräume mit vereinbart werden müssen. Dies ist im MoA JSA auch in vielfacher Hinsicht geschehen. Die Verwendung von Selektoren zur Aufklärung deutscher Rechtspersönlichkeiten war nach dem MoA nicht nur allgemein, sondern auch durch detaillierte Regelungen untersagt. Zu Verstößen gegen diese Grundsätze ist es gekommen, denn unter den untersuchungsgegenständlichen Selektoren befinden sich solche mit Bezug zu deutschen Grundrechtsträgern, die auch gesteuert worden waren.

#### **bb) Automatisierte Dateneingriffe und Grundgesetz**

Die automatisch eingesteuerten NSA-Selektoren mit deutschen Grundrechtsträgern befanden sich vom Moment ihres Eintreffens in der Bad Aiblinger Kooperationsanlage bis zum Ende der Erfassung in einem geschlossenen System ohne menschliche Kenntnisnahme von intelligiblen Inhalten. In dieser Phase wurden deutsche Grundrechtsträger nicht verletzt. Die ohne Erfassungen gebliebenen Selektoren verschwanden in der rechtlichen Bedeutungslosigkeit. Die von NSA-Selektoren erzielten Erfassungen wurden im automatischen Verfahren an den Sitz von NSA in den USA weitergeleitet und berührten den deutschen Rechtskreis bis dahin nicht. Zu einer Verletzung deutschen Rechts in Deutschland kam es demnach nicht. Allerdings wurden die Rechte deutscher Grundrechtsträger in den USA verletzt, sobald die Erfassungen den NSA-Mitarbeitern dort zur Kenntnis gelangten.

## 9. Zu einigen Selektoren bei Wikileaks

Selektoren mit deutschen und europäischen Zielen waren auch Gegenstand von Veröffentlichungen der Internet-Plattform Wikileaks. Eine Anzahl davon war in den Veröffentlichungen mit Details dargestellt. Wegen der Authentizität des Materials und seiner allgemeinen Einordnung ist die Fachabteilung beim BND befragt worden.

Zu den Wikileaks-Veröffentlichungen vom 23. Juni 2015 haben sich keine tragfähigen Erkenntnisse ergeben, insbesondere weil jeweils die letzten vier Ziffern der 15 französischen Rufnummern durch „X“ ersetzt wurden.

Zu den Veröffentlichungen u.a. in der SZ vom 01. Juli 2015 und auf Wikileaks zu einem angeblichen NSA Spähangriff auf die Bundesregierung haben sich auf Nachfrage ebenfalls keine belastbaren Erkenntnisse durch die Fachabteilung des BND ergeben. Das lag insbesondere daran, dass die veröffentlichten 69 Rufnummern mindestens um die Nebenstellenkennung anonymisiert waren.

Die Veröffentlichungen auf Wikileaks vom 08. Juli 2015 „All the Chancellors Men“ sind ebenfalls von der zuständigen Fachabteilung des BND überprüft worden. Eindeutige Erkenntnisse über die 56 Rufnummern haben sich danach ebenfalls nicht ergeben, weil die Rufnummern mindestens um die Nebenstellenkennung anonymisiert waren.

### **III. Zusammenfassende Bewertung**

Die zusammenfassende Bewertung betrifft Fragen beim Einsatz und Umgang mit Selektoren (1.) sowie zum politischen Konzept transnationaler nachrichtendienstlicher Kooperation (2.), denn ohne den Blick auf diese Fragen ist die zusammenfassende Bewertung unterkomplex. Damit zusammen hängt die Frage einer Gesamtbewertung der Zusammenarbeit in Bad Aibling (3.). Die von der G10-Kommission gestellten Fragen sind zum Teil Gegenstand der vorliegenden Untersuchung und daher weitgehend bereits im Rahmen der allgemeinen Ausführungen beantwortet; zu einem anderen Teil übersteigen sie aber den Auftrag und bleiben deshalb unbeantwortet (4.). Ebenfalls eine allgemeine Frage der Rechtmäßigkeit ist mit der Behauptung verbunden, beim Einsatz von Selektoren handele es sich um eine „anlasslose globale Massenüberwachung“; denn der darin liegende Vorhalt berührt zumindest die Verhältnismäßigkeit der entsprechenden nachrichtendienstlichen Aufklärungsmaßnahme (5.).

#### **1. Allgemeine Qualifizierung der untersuchungsgegenständlichen Selektoren**

##### **a) Selektoren als Mittel der Aufklärung von satellitengeleiteten Fernmeldeverkehren**

Selektoren werden als Mittel der Fernmeldeaufklärung eingesetzt. Es handelt sich um sog. Formale Suchbegriffe mit hintergründigem Bezug zu natürlichen oder juristischen Personen. Die untersuchungsgegenständlichen Selektoren sind zur Benutzung vorgesehen gewesen oder zeitweise benutzt worden für Fernmeldeverkehre, die über Satelliten geleitet wurden. Dabei handelte es sich im Untersuchungszeitraum von 2004 bis 2015 um eine Telekommunikationstechnik für begrenzte Anwendungsfälle. Die

Telekommunikation in den entwickelten Gegenden der Welt, die auch das größte Aufkommen an Fernmeldeverkehr hervorbringt, wird nämlich über Kabel verbunden. Demgegenüber hat die Telekommunikation mit Hilfe von Satelliten nur noch eine eingeschränkte Bedeutung für Gegenden mit einer noch nicht aufgebauten oder einer zerstörten Infrastruktur. Dort wird entweder überhaupt nur über Satelliten telefoniert oder aber diese Kommunikationstechnik hat eine ergänzende Funktion als Verbindung teilverkabelter Unterzentren. Der beispielsweise auf einen europäischen TK-Anschluss gerichtete Selektor wird von vornherein keine Bedeutung für die Erfassung eines TK-Verkehrs innerhalb Europas haben, weil dieser nicht mit Hilfe eines Satelliten betrieben wird. Erfasst werden kann insofern nur ein solcher Telefonverkehr, der vermittels eines Satelliten an einen „europäischen Anschluss“ gerichtet worden ist. Diese Betrachtung behauptet keinesfalls ein geringes rechtliches oder politisches Gewicht einer entsprechenden Aufklärungsmaßnahme, weist aber auf eine eingeschränkte quantitative Bedeutung hin. Das Quantum der auf eine solche Weise erzielbaren Erfassungen ist eher klein im Vergleich zu erwartbaren Erfassungen von leitungsgebundener Telekommunikation, mit denen die vorliegend untersuchten Selektoren aber nichts zu tun haben.

**b) Wer darf in Kooperationsprojekten über die Selektoren disponieren?**

In unterschiedlichen Zusammenhängen spielt die Frage eine Rolle, wer über die in JSA bzw. die Kooperation in Bad Aibling eingebrachten Selektoren verfügen darf. Ultimativ geht es im Kontext des 1. UA darum, ob Selektoren ohne Zustimmung des jeweiligen Partners anderen Personen und Institutionen – außerhalb von JSA bzw. der Kooperation – zugänglich

gemacht werden können. Antworten auf diese Frage berühren einerseits die Vereinbarungen im MoA selbst zzgl. des Geheimschutzabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA. Außerdem ist aber auch das „Recht an den Selektoren“ in seiner zivilrechtlichen Dimension betroffen. Und schließlich geht es um die gegenseitige Akzeptierung rechtlicher Vereinbarungen in Kooperations-Projekten bei Fernmeldeaufklärung überhaupt.

Die Ebene des wechselseitigen Geheimschutzes wird zunächst im MoA selbst angesprochen.

Die andere Ebene betrifft das zivilrechtliche Verständnis beim Umgang mit den Selektoren. Es handelt sich bei einem Selektor um ein informationstechnologisches Produkt, an dem geistiges Eigentum der NSA bzw. ihres Rechtsträgers besteht. Auf sie kann durch Dritte – ohne Einverständnis der NSA – auch nicht zugegriffen werden wie wenn es sich um ein amtliches Werk handelte. Dies hat der BGH in einem Fall entsprechend entschieden, in dem es um die nicht-konsensuale Verwendung der Software einer deutschen Kommune ging. Auf dieser waren Bodenwerte über das Gemeindegebiet gesammelt, und ein privater Verlag hatte sie ohne Einverständnis der Berechtigten weiterverwendet. Dagegen hatte die Kommune sich zivilrechtlich gewandt. Der BGH hat dem Unterlassungsbegehren der klagenden Stadt stattgegeben. In seinen Begründungserwägungen hat dazu der BGH ausgeführt, die von einem Gutachterausschuss zur Ermittlung von Bodenrichtwerten (§ 192 BauGB) herausgegebene Bodenrichtwertsammlung stelle weder eine amtliche Bekanntmachung i.S. von § 5 Abs. 1 UrhG noch ein anderes amtliches Werk

i.S. von § 5 Abs. 2 UrhG dar. Bei der von der Kommune herausgegebenen Sammlung der Bodenrichtwerte handele es sich um eine Datenbank. Die Kommune als Herstellerin der Datenbank könne die Rechte aus §§ 97, 87a ff. UrhG geltend machen. Hersteller einer Datenbank sei nach §§ 87a Abs. 2 UrhG, wer die Investitionen nach § 87a Abs. 1 UrhG vorgenommen habe. Dies sei bei der Kommune der Fall, weil sie die für die Sammlung, Überprüfung und Darstellung der Bodenrichtwerte und Grundstücksmarktberichte wesentlichen Investitionen erbracht habe. Die von der Kommune herausgegebene Sammlung der Bodenrichtwerte einschließlich der wertbestimmenden Parameter und des Grundstücksmarktberichtes genieße als Datenbank Sui-generis-Schutz nach § 87b Abs. 1 UrhG und sei nicht als amtliches Werk gemäß § 5 UrhG gemeinfrei.

Bei den Selektoren handelt es sich i.S.d. vorgenannten Rechtsverständnisses ebenfalls um eine elektronische Datenbank. Herstellerin dieser Datenbank ist die NSA, denn sie hat die dafür erforderlichen Investitionen zur „Herstellung“ der Selektoren erbracht. Es handelte sich auch nicht um ein für den öffentlichen Gebrauch bestimmtes amtliches Werk. Denn die NSA war ausdrücklich nur mit der Verwendung der Datenbank i.R.d. JSA-Projekts bzw. der anschließenden Kooperation in Bad Aibling einverstanden gewesen.

Die Behandlung von einem Partnerdienst eingebrachter Selektoren eines Kooperationsprojektes als „eigene“ trifft den Nerv der zugrunde liegenden Vereinbarungen. Das Einverständnis zur Behandlung von eingebrachten Aufklärungsmitteln kann als wechselseitige Umgangsgenehmigung

verstanden werden. Die Zustimmung zum fremden Zugriff ist beschränkt auf die Zusammenarbeit und erstreckt sich keinesfalls auf eine rechtliche Zueignung oder eine Verwendung außerhalb des Kooperationsprojekts. Dieses Rechtsverständnis ist die Basis von Kooperationen im Geheimhaltungsbereich. Sie schützt potentiell deutsche Sicherheitsinteressen genauso wie die von Partnern. Auch den nicht am Projekt beteiligten Zweigen eines ausländischen Regierungssystems ist damit der Umgang mit deutschen Selektoren ohne deutsches Einverständnis verwehrt.

## **2. Zum politischen Konzept transnationaler nachrichtendienstlicher Kooperation**

### **a) Die Friedensdividende der Multilateralität**

Kooperation im Sicherheitsbereich erhöht die Effizienz der verbundenen Systeme und senkt die Kosten für die Partner. Kooperierende Partner kommen mit jeweils kleineren eigenen Sicherheitssystemen aus; ohne Kooperationen wäre der Bedarf des BND an sächlicher und personeller Eigenausstattung größer, wenn an seiner Aufgabenstellung festgehalten würde. Kooperation ermöglicht aber auch Erfahrungsaustausch und transferiert wechselseitig Wissen und Können. Dies war auch die wesentliche Gründungsvoraussetzung von JSA. Als Anwendungsfall von Multilateralität wirkt Zusammenarbeit tendenziell friedensstiftend, weil sie die Zahl von Bündnispartnern vergrößert und die mögliche gegnerische Konstellation verkleinert. Die Einbindung des vereinigten Deutschlands in Bündnisse und Verteidigungsgemeinschaften ist ein typischer Anwendungsfall dieser Einschätzung. Sie wurde aus diesem Grund von allen gewollt, die am Zustandekommen der Vereinigung beteiligt waren, weil sie gegenüber der deutschen Einzelstellung vorzugswürdig erschien: Zusammenarbeit

verhindert Irritationen durch „Sonderwege“, als die Unilateralität im internationalen Kontext verstanden werden kann. Im territorialen Kooperationsbereich wird außerdem – wegen Vergrößerung des „Innenraums“ – die Wirkung nach „außen“ gerichteter staatlicher Sicherheitsmaßnahmen vermindert und der von staatlichen Eingriffen freie Lebensraum erweitert.

### **b) Nachrichtendienste als Eingriffsverwaltung**

Nachrichtendienstliche Tätigkeit gehört zur staatlichen Eingriffsverwaltung. Sie ist daher an das jeweilige nationale Recht gebunden, insbesondere an die Beachtung der verfassungsrechtlichen Schutzgüter. Grundrechtseingriffe unterliegen hohen Voraussetzungen, mitunter gerichtlichen oder vergleichbaren Genehmigungsvorbehalten. Die transnationale Kooperation erhöht diese Anforderungen, denn es sind unterschiedliche Rechtskreise und ihre Schutzgüter zu verschränken. Auch in der Kooperation bleibt die Bindung an die nationalen Rechtsordnungen erhalten. Sie erlaubt den Partnerdiensten keine Umgehung ihrer je eigenen Gesetzesbindung. Und zwar auch nicht, indem sie dem „bindungslosen“ Partner die Tür für Eingriffe in die vom eigenen Recht geschützte Ordnung öffnet. Der Text des MoA JSA ist ein Beispiel für die rechtliche Fassung einer solchen Kooperation – der Betrieb des Kooperationsprojektes zeigt aber, dass – von der NSA – in einzelnen Punkten in relevanter Weise von der Vereinbarung abgewichen wurde.

### **c) Die „Inland-Ausland-Definition“ der Zusammenarbeit**

Besondere rechtliche Probleme bereitet die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Ausland, weil unternommene Maßnahmen invasiv sein können, das

eigene nationale Recht aber meistens auf das Staatsgebiet beschränkt ist und somit auch seine normative Bindungswirkung gegenüber der im Ausland wirksam werdenden Eingriffsverwaltung. Im internationalen Vergleich zeigt sich eine ausgeprägte Tendenz zur Reichweitenbeschränkung der eigenen Rechtsordnung, jedenfalls auf das eigene Territorium und die eigenen Staatsangehörigen. Dies entfesselt als Gegeneffekt tendenziell die Auslandsnachrichtendienste, indem sie sich in dem „bindungsarmen“ Raum des jeweiligen Auslands aufhalten, wo ihre Tätigkeit allenfalls durch das ausländische Strafrecht begrenzt wird. Kooperationen von Auslandsnachrichtendiensten können dazu beitragen, nicht nur die Effizienz „nach außen“ zu vergrößern, sondern auch den aufklärungsfreien Raum „nach innen“. Derartige Kooperationen haben – wie im Falle der „Five-Eyes“ zu beobachten ist – nicht nur eine offensive, sondern auch eine defensive Sicherheitskomponente.

Eine nachrichtendienstliche Kooperation muss die für sie beachtliche „rechtliche Barbarengrenze“ jeweils neu beschreiben und zu einer projektbezogenen „Inland-Ausland-Definition“ finden. Dies hat das MoA JSA in abgestufter Weise unternommen. Das Kooperations-Inland bestand aus den Rechtsordnungen der Bundesrepublik und der Vereinigten Staaten mit dem Effekt, dass in diesem Bereich nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung durch JSA unterblieb. In den europäischen Ländern war die Aufklärung nach dem Text des MoA beschränkt auf wenige Phänomenbereiche. Die beachtlichen Beschränkungen in der Aufklärung wurden offensichtlich von den Kooperationspartnern unterschiedlich ernst genommen. Die NSA missachtete die vereinbarten Beschränkungen im europäischen Bereich außerhalb der Bundesrepublik erheblich.

### **3. Gesamtbewertung der Kooperation von BND und NSA in Bad**

#### **Aibling**

Die Rechtmäßigkeit des Betriebs eines komplexen Systems zur Fernmeldeaufklärung hängt generell nicht vom Handeln eines einzelnen Mitarbeiters ab, sondern vom personellen und technischen Zusammenwirken insgesamt. JSA begann formal mit der Unterzeichnung des MoA am 28.04.2002 und nahm die Arbeit im Anschluss an die Unterzeichnung der Annexe dazu am 23.12.2003 bzw. 23.01.2004 auf. Die ursprüngliche deutsch-amerikanische Arbeitsteilung endete mit dem Rückzug der amerikanischen Mitarbeiter im Jahr 2012. Der „personelle Betrieb“ von JSA lag ab 2012 ausschließlich bei Mitarbeitern des BND. Für die rechtliche Bewertung des Zusammenhangs von technischem Betrieb der Anlage in Bad Aibling einschließlich der Selektorensteuerung durch den BND und die anschließende national getrennte inhaltliche Auswertung der Erfassungen änderte sich nichts. Die Unterscheidung zwischen Anlagenbetrieb und dadurch beförderten Inhalten – d.h. Selektoren sowie die auf Basis der Selektoren erfassten Inhalte – blieb aber weiter bestehen.

#### **a) Abgelehnte Selektoren und potentiell betroffene Rechtsträger**

Die meisten der untersuchten Selektoren waren nicht eingesteuert, d.h. sie sind vor Beginn ihrer Aufklärungsfunktion aus dem System in Bad Aibling genommen worden. Gleichwohl macht es Sinn, ihre potentielle rechtliche Wirkung zu ermessen, damit das Ausmaß von Regelwidrigkeiten beim Vollzug des Kooperationsprojekts deutlich wird. Dieser Betrachtung dient die eingefügte tabellarische Übersicht der „Durch den BND abgelehnten Selektoren“ und der dafür maßgeblichen Gründe. Die in der Übersicht

genannten Gründe folgen der Analyse in Teil 3 Ziffer I.2.; es gelten die dort getätigten Erläuterungen zu jedem der 16 Kriterien. Diese Auflistung zeigt, welche Rechtsträger im Falle der Besteuerung betroffen gewesen wären bzw. im Falle ihrer tatsächlich erfolgten Besteuerung auch betroffen waren.

## Durch BND abgelehnte Selektoren

NSA-Selektor abgelehnt, weil Verdacht auf ...

	Ablehnungsliste			sog. "2.000er-Liste"	sog. "2005er-Liste"	Nachfund 1
	Internetselektoren TKM	Telefonselektoren	Telefonselektoren			
Deutsche Grundrechtsträger						
- Deutschland	192	4.971	54	0	0	0
- in einem EU-Staat	5	57	19	0	0	1
- in einem "Five-Eyes"-Staat	0	0	0	0	0	0
- im sonstigen Ausland	355	3.269	354	0	0	11
Mitglied der Bundesregierung	0	0	0	0	0	0
Bediensteter des Bundes	0	0	0	0	0	0
Mitglied des Deutschen Bundestages	0	0	0	0	0	0
Mitglied eines anderen Verfassungsorgans	0	0	0	0	0	0
Deutsche Auslandsvertretung	4	4	24	0	0	0
Verstoß gegen "deutsche Interessen"	124	1.185	162	0	0	10
EU-Staaten						
- Natürliche oder juristische Person	29	321	119	0	73	22
- Regierungseinrichtung und staatliche Stellen	2.195	22.024	206	1.619	0	102
- EU-Institution	116	887	5	811	0	130
NATO-Staaten						
- Natürliche oder juristische Person	24	251	107	0	73	18
- Regierungseinrichtung und staatliche Stellen	1.917	19.554	206	1.532	0	101
- NATO-Institution	0	0	0	0	0	0
Ablehnungsgrund nicht erkennbar	371	4.593	2.132	137	/	134

### **b) Überschreitungen des Aufklärungsauftrages durch die NSA**

Die voranstehende statistische Übersicht der „Durch den BND abgelehnten Selektoren“ muss allerdings in seinem zeitlichen und thematischen Entstehungszusammenhang gesehen werden, um nicht fehlinterpretiert zu werden. Beim Verständnis der Gruppierung in „Deutsche Grundrechtsträger“, „EU-Staaten“ und „NATO-Staaten“ muss die Historie des zu Grunde liegenden Rechtsverständnisses mit bedacht werden: Die deutschen Grundrechtsträger sind von Art. 10 GG geschützt; dieser Schutz wurde zwar in einer überraschend großen Zahl von Fällen durch die angedienten Selektoren der NSA missachtet, aber im Ergebnis weitgehend durch die DAFIS-Filterung gewährleistet. Am umfangreichsten ist die Missachtung des nach dem MoA zu beachtenden Schutzes europäischer Ziele vor Aufklärung; die Zahl der von der NSA angedienten Selektoren in diesem Bereich ist sehr groß gewesen, und die Filterung durch DAFIS in diesem Bereich hat erst spät begonnen. Daher ist die Überschreitung des nach MoA JSA vereinbarten Aufklärungsauftrages in diesem Teil am größten gewesen.

### **c) Zum Problem der fehlenden Begründungen für die Andienung von NSA-Selektoren**

Ein gravierender Verstoß liegt im Überschneidungsbereich beim Umgang der Selektoren von NSA und BND. Der größte Teil der Selektoren betraf E-Mail-Adressen. Diese wurden dem BND angedient; in der für die NSA lesbaren Version waren die Selektoren mit Begründungen durch die amerikanischen Mitarbeiter versehen. Diese Begründungen waren aber bei den Internet-Selektoren für die Mitarbeiter des BND nicht erkennbar. Dies

führt bei der Analyse der ca. 40.000 Selektoren in der vorliegenden Untersuchung zu der etwas kuriosen Situation, dass zwar beim größten Teil die Gründe für die Herausnahme durch den BND nachzuvollziehen sind, nicht aber die – vorangehenden – der NSA für ihre Herstellung und Andienung an JSA zum Zweck der Einsteuerung. Die fehlende Kenntnis der auf Seiten der NSA maßgeblichen Begründungen für die Selektoren durch den BND ist auf der deutschen Seite dem Fehlen von Begründungen überhaupt gleichzusetzen und hat schwerwiegende Folgen für die fehlerfreie Durchführung des MoA (aa)), die Einhaltung des deutschen Rechts (bb)) und die rechtspolitische Bewertung der Fernmeldeaufklärung im Falle der Kooperation in Bad Aibling (cc)).

#### **aa) Folgen für die vertragsgemäße Durchführung des MoA**

Die für den BND z.T. nicht erkennbaren NSA-Begründungen für die Selektoren machten es in einem erheblichen Maße unmöglich, die vertragsgemäße Durchführung des MoA eigenständig zu überprüfen. Der Auftrag der Kooperation betraf fixierte Phänomenbereiche. Es besteht keine realistische Möglichkeit, das Aufklärungsverhalten des Kooperationspartners zu verstehen, wenn dessen Gründe für die gewünschte Einsteuerung eines Selektors nicht bekannt sind. In einigen Fällen spricht eine Plausibilität für den Steuerungsauftrag aus den Namensanteilen einer E-Mail-Adresse. In der Praxis der Herausnahme von Selektoren – ohne bekannte Begründung – zeigt sich aber eine kaum vermeidbare Unsicherheit. Im Falle der „europäischen Selektoren“ zeigt sich dann das Dilemma in voller Schärfe. Die Aufnahme der E-Mail-Adressen ganzer Bürostäbe europäischer Regierungen ist ein offensichtliches Übermaß, das nicht vom MoA gedeckt ist. Allerdings mag eine begründete Aufklärung

im Einzelfall vorstellbar sein, die dann aber durch die Mitteilung einer Begründung am Selektor hätte kommuniziert werden müssen. Die an den NSA-Internet-Selektoren vorhandenen Begründungen waren aus informationstechnologischen Gründen für die BND-Mitarbeiter von Anfang an nicht lesbar, weil NSA und BND mit unterschiedlichen Datenbanksystemen arbeiteten.

Es ist schwer zu ermessen, in welchem Ausmaß es dadurch zu einer Verletzung deutscher Interessen oder deutschen Rechts gekommen ist. Die Bündelung der für beachtlich gehaltenen Rechte und Interessen zeigt sich im System der BND-eigenen DAFIS-Filterung. Sie umfasste während der gesamten Kooperationszeit den G10-Schutz auf der sog. 1. Stufe, der auch ständig durch anfallendes Erfahrungswissen durch die sog. G10-Positiv-Liste auf der sog. 2. Stufe erweitert wurde. Dieser Bereich darf auch in Ansehung unbekannter Begründungen an den Selektoren als eingehengt angesehen werden. Weniger eindeutig kann dies für die Wahrung darüber hinausgehender Interessen oder Recht angegeben werden, die von der 3. Filterungsstufe in DAFIS automatisch geschützt werden. Die „europäischen Interessen“ sind dort erst eingepflegt worden, nachdem die Erfassung von Regierungseinrichtungen bekannt geworden ist. Es bleibt Spekulation, ob die der 3. Filterungsstufe innewohnende Wortdatenbank einen wesentlich größeren Umfang hätte, wenn das Ablehnungsverhalten des BND zusätzlich entlang der Begründungen für die NSA-Selektoren entwickelt worden wäre: Ihrer Entstehungsratio folgend würde sie die „europäischen Fälle“ nämlich gar nicht enthalten, wenn sie von der NSA nicht vertragswidrig angeedient worden wären.

### **bb) Zur Einhaltung des deutschen Rechts**

Fehlende Begründungen von Maßnahmen der Fernmeldeaufklärung sind mit dem deutschen Recht nicht vereinbar, insbesondere weil sie als heimliche Maßnahmen ohnehin besonders grundrechtsintensiv – vorliegend in das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 Abs. 1 GG – eingreifen. Die Heimlichkeit einer in Grundrechte eingreifenden staatlichen Ermittlungsmaßnahme führt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erhöhung des Gewichts der Freiheitsbeeinträchtigung<sup>87</sup>. Dem Betroffenen wird durch die Heimlichkeit des Eingriffs vorheriger Rechtsschutz faktisch verwehrt, und nachträglicher Rechtsschutz kann zumindest erschwert werden<sup>88</sup>. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ferner bedeutsam, ob der Betroffene einen ihm zurechenbaren Anlass, etwa durch eine Rechtsverletzung, für die Erhebung geschaffen hat oder ob sie anlasslos erfolgt und damit praktisch jeden treffen kann. Informationserhebungen gegenüber Personen, die den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, sind grundsätzlich von höherer Eingriffsintensität als anlassbezogene<sup>89</sup>. Die Anlassbezogenheit kann aber ohne Begründung für die Maßnahme nicht beurteilt werden.

Aufgrund der bereits erläuterten Differenzierung der maßgeblichen Rechtskreise nach dem MoA JSA kommt es auf die Beachtung des deutschen Grundrechtsverständnisses im Falle der fehlenden Begründungen an den Selektoren aber nur eingeschränkt an. Der amerikanischen Recht unterworfenen Teil der Arbeit in der Kooperation muss die o.a. Rechtsgrundsätze zum einen nicht selbst befolgen und befindet sich zum anderen in der Lage, die NSA-Begründungen vermöge des anderen Datenbankprogramms ohnehin lesen zu können, so dass der Rechtsmangel

nach deutschem Verfassungsrecht gar nicht entstände. Vom deutschen Rechtsstandpunkt aus kann es zu einer Verletzung von Grundrechten während des automatisierten Prozesses der Selektorensteuerung nicht kommen. Diese dauert von der automatisierten Andienung durch die NSA über die ebenfalls automatisierte erste DAFIS-Prüfung bis zur Steuerung durch das Bad Aiblinger FmA-System. Relevanz nach deutschem Recht erhält der Begründungsverstoß erst mit dem Bekanntwerden des Selektors, d.h. nach seiner Herausnahme aufgrund der DAFIS-Prüfung. In diesem Zeitpunkt wirkt sich der Fehler allerdings nicht mehr aus, weil der Selektor mangels Steuerung nicht mehr in das Fernmeldegrundrecht eingreifen kann.

**cc) Zur rechtspolitischen Bewertung der Fernmeldeaufklärung  
im Falle der Kooperation in Bad Aibling**

Die Kooperation in Bad Aibling betrifft mit der Fernmeldeaufklärung grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen. Die US-amerikanische und die deutsche Verfassung sind sich im Schutz von Grundrechten zwar nicht unähnlich. Allerdings führt der für JSA gefundene Rechtsrahmen des MoA nicht zu einer Addition des Grundrechtsschutzes aus beiden Verfassungen, sondern zu einer Ausdifferenzierung. Der amerikanische Partner hat mit dem Ergebnis dieser Aufteilung anscheinend keine besonderen Probleme, weil seine Rechtsordnung von einer strikten Trennung von Inland und Ausland ausgeht und nicht auf grenzüberschreitenden Grundrechtsschutz für Nicht-US-Amerikaner ausgerichtet ist. Die deutsche Position ist insofern komplizierter als die territoriale Reichweite des Grundrechtsteils der Verfassung in der Rechtswissenschaft umstritten ist und es an einem klärenden Judikat des Bundesverfassungsgerichts fehlt.

Der Bundesgesetzgeber beauftragt den BND mit der Auslandsaufklärung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG), deren unzweifelhafter Teil auch die Fernmeldeaufklärung ist. Sein Schweigen zu den rechtswissenschaftlichen bzw. rechtspolitischen Diskussionen mag auch als Goûtierung der ihm bekannten Rechtspraxis des BND verstanden werden. Das Konfliktpotential im rechtlichen Diskurs erschwert aber den Umgang mit dem MoA von der deutschen Seite aus. Mit dem MoA als Durchleitungsvertrag für ein automatisiert betriebenes System des Umgangs mit personenbezogenen sowie Fernmelde-Daten haben die Kooperationspartner eine rechtliche Form gefunden, die eine massive Kollision mit der deutschen Rechtsordnung vermeidet, allerdings das Verlangen nach einer grenzüberschreitenden effektiven Wirkung deutscher Grundrechte nicht bedient.

#### **dd) Teilergebnis**

Die untersuchungsgegenständlichen ca. 40.000 Selektoren sind Frucht der im Laufe der Jahre erweiterten DAFIS-Prüfung und zeigen qualitativ gravierende Verstöße durch die NSA. Quantitativ liegt die Zahl der Vertragsverletzungen dennoch nur im Promillebereich. Ob unter diesen Bedingungen das Projekt nicht hätte durchgeführt werden dürfen, weil es für die deutsche Seite an einer zentralen Stelle nicht transparent war und die Vertragskonformität der Steuerung zu einem großen Teil nicht beurteilt werden konnte, ist politisch zu entscheiden gewesen, weil die „deutschen Interessen“ nicht nur im Inhalt der Selektoren nisten, sondern auch in der Beurteilung des Wertes von Sicherheitspartnerschaften in bestimmten Bereichen, von denen JSA ein Teil war. Das Gewicht des Verstoßes durch die NSA liegt nicht einfach nur in der objektiven Zahl vertragswidriger Selektoren. Insbesondere die Verstöße gegen die Europa-Einschränkung im

MoA JSA sind vielmehr bündnispolitisch prekär. Denn die NSA hat auf diese Weise aus der Tarnung des Gemeinschaftsprojekts nachrichtendienstliche Aufklärung gegen Mitgliedsländer der Europäischen Union unternommen. Die NSA hat sich damit nicht nur vertragswidrig verhalten, sondern auch ohne Abstimmung in der Kooperation die deutsche Position gegenüber ihren europäischen Partnern potentiell gefährdet.

#### **d) Späte Reaktion des BND auf das Verhalten der NSA?**

Die Filterung des BND in Bad Aibling war technisch ein Kind der G10-Filterung, die auf den Schutzraum der deutschen Rechtsordnung ausgerichtet war und nicht den europäischen. Wo eine Filterung zur Sicherung der JSA-Vereinbarung nicht möglich war, hätte entweder die automatische Filterung mit DAFIS auf vollständige Ablehnung „europäischer Selektoren“ programmiert oder – da grundsätzlich auch Ereignisse in den vertragskonformen Phänomenbereichen in Europa auftreten können – zum Prinzip der Vorabgenehmigung gewechselt werden müssen: Zur Vermeidung der vollständigen Ablehnung hätten die europäische Ziele betreffenden Selektoren dann dem BND zum Zweck der Prüfung auf MoA-Konformität vorab einzeln zugleitet werden müssen. Das hätte zumindest bis zum Ende der JSA-Zusammenarbeit in Bad Aibling im Jahr 2012 auch kein Problem sein dürfen, hätte allerdings ein begründetes Misstrauen gegenüber dem vertragswidrigen Verhalten der NSA vorausgesetzt, das in diesem Zeitraum aber nicht bestand.

Nicht belegen lässt sich, dass der BND erst im Zuge der Snowden-Enthüllungen für europäische oder gar deutsche Belange sensibilisiert war. Zwar stammt ein großer Teil der uns bekannten – nämlich in den 40.000 untersuchungsgegenständlichen Selektoren enthaltenen – EU-bezogenen

Ablehnungen tatsächlich erst aus der Zeit ab Sommer 2013. Die gesichteten Selektorenlisten zeigen jedoch auch, dass EU-bezogene Selektoren vom BND bereits ab 2005 abgelehnt wurden. Es scheint aber, dass die geringe Zahl für die Mitarbeiter keine Notwendigkeit begründete dies als einen systematischen Vertragsbruch einzuordnen, der hätte formalisiert untersucht und gemeldet werden müssen:

Die erste Ablehnung eines Selektors einer natürlichen oder juristischen Person in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, welche auf der sog. Ablehnungsliste dokumentiert ist, stammt aus Dezember 2005. Die erste Ablehnung eines Selektors einer Regierungseinrichtung bzw. staatlichen Stelle in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist auf der sog. Ablehnungsliste im Juli 2007 dokumentiert.

Die erste Ablehnung eines Selektors einer Institution der Europäischen Union, welche auf der sog. Ablehnungsliste dokumentiert ist, stammt ebenfalls aus Juli 2007. Richtig ist aber auch, festzustellen, dass die weit überwiegende Zahl der EU-bezogenen Ablehnungen auf der sog. Ablehnungsliste aus der Zeit ab August 2013 stammt. Hinsichtlich der Ablehnung von Selektoren mit Deutschlandbezug, etwa deutschen Grundrechtsträgern im In- und Ausland, bestand ohne Zweifel konstant eine Sensibilität und Ablehnungspraxis. Diese zeigt sich darin, dass entsprechende Ablehnungen von 2006 – 2015 dokumentiert sind und ist Ausfluss des starken Fokus der BND-Filterung auf den G10-Schutz.

Jede Aussage zum Zeitpunkt der Ablehnungen muss jedoch im Kontext der Umstände gelesen werden. Obwohl die gesichteten Selektorenlisten umfangreich sind, ist sicher, dass sie nicht die Gesamtsumme der seit Beginn der Kooperation abgelehnten Selektoren darstellen. Vielmehr wurden die

betreffenden Datenbanken erst im Laufe der Kooperation eingeführt, so dass jedenfalls bei den Telefonie-Selektoren mindestens von 2005 bis 2008 und bei den Internet-Selektoren bis 2011 keine sichere Aussage über den Zeitpunkt und Umfang der ersten Ablehnungen gemacht werden kann. Wenn die Ablehnungsliste keine Ablehnung in einem bestimmten Zeitraum enthält kann dies folglich auch an den technischen Umständen liegen und lässt nicht zwingend auf nicht erfolgte Ablehnungen schließen. Datenbanken werden nicht mit der Kontinuität von Grundbüchern geführt, sondern oftmals konsumierend gegenüber älteren Versionen.

Spätestens das flagrant vertragswidrige Verhalten des Kooperationspartners NSA beim Kooperationsprojekt in Bad Aibling zeigt, dass gerade bei automatisierten technischen Systemen Begründungen für jedes einzelne der gesteuerten Aufklärungsprodukte verlangt werden müssen; dies muss bereits in den transnationalen Vereinbarungen festgeschrieben werden. Solange die Software-Fähigkeiten einer Seite nicht ausreichen, die Lesbarkeit der Begründungen sicherzustellen, darf eine Kooperation nicht beginnen. Lediglich auf diese Weise können effektive Stichproben zur Kontrolle von Vertragsverstößen unternommen werden und ggfs. zum Erfolg führen. Die fehlende Lesbarkeit der NSA-eigenen Selektoren-Begründungen für den BND bei der größten der verwendeten Datenbanken sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Manko. Dieses war auf Mitarbeitererebene nach Betriebsaufnahme in Anbetracht der großen Zahl zu steuernder Selektoren kaum mehr angemessen auszugleichen.

**e) Gesprächsversuch mit NSA durch die Sachverständige  
Vertrauensperson**

Im Rahmen der Untersuchung ist versucht worden, seitens der NSA eine Erklärung für die lange andauernden MoA-widrigen Eingaben in das Kooperationssystem zu erhalten. Es wurde nicht ausgeschlossen, dass dafür zumindest teilweise technische Gründe hätten maßgeblich sein können. Ein Gesprächsangebot ist auf informellem Weg übermittelt aber nicht angenommen worden. Daher stehen keine nachvollziehbaren entlastenden Erklärungen für das Verhalten der NSA zur Verfügung.

**f) Versuch einer rechnerischen Erklärung**

Nachdem ein Gespräch mit der NSA nicht zustande gekommen ist, wurde noch versucht, rechnerisch Anhaltspunkte für äußere Gründe der MoA-Verstöße zu finden. Solche wurden – hypothetisch – in der Personalentwicklung von NSA in Bad Aibling gesehen. Die zu überprüfende These lautete, dass solange die Kooperation vor Ort in Bad Aibling im Rahmen der Joint SIGINT Activity (JSA) andauerte, Mitarbeiter der NSA die US-Selektorlisten vor Übergabe an den BND auf die Einhaltung des MoA prüften. Nach Auflösung der JSA im Oktober 2012 wäre nach der These diese Kontrolle entfallen. Gleichzeitig hätte der BND versäumt, die eigene Prüfung entsprechend zu verbessern. Dies wiederum hätte sich sowohl in einer höheren Zahl abgelehnter Selektoren bei der regulären Prüfung als auch in einer höheren Zahl nicht erkannter Verletzungen des MoA nach Auflösung von JSA niedergeschlagen. Die verfügbaren Zahlen für die Monate Januar 2012 bis Juli 2013 wurden rechnerisch analysiert, haben aber kein belastbares Ergebnis im Sinne der Hypothese ergeben.

#### **4. G10-Kommission und Selektoren**

Die G10-Kommission hat insgesamt fünf Fragen im Zusammenhang mit den untersuchungsgegenständlichen Selektoren formuliert und um Weiterleitung an die Sachverständige Vertrauensperson gebeten. Ein Teil dieser Fragen geht über den an die Sachverständige Vertrauensperson erteilten Auftrag hinaus und bleibt deshalb unbeantwortet. Im Übrigen werden die nachfolgenden Antworten gegeben.

##### **a) Zahl der überwachten Grundrechtsträger**

Mit der ersten Frage möchte die G10-Kommission wissen, wie viele Träger des Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit der Selektorenliste im Rahmen der sog. Routineaufklärung des BND überwacht wurden. Die Frage ist modifiziert dahingehend zu beantworten, dass die untersuchten Listen nur Selektoren der NSA umfassen und nicht solche des BND. Die Gesamtzahl der auf den untersuchten Listen enthaltenen Selektoren mit deutschen Grundrechtsträgern ist unter Teil 3 Ziffer I.2. erläutert worden; darauf wird verwiesen. Das in der Frage enthaltene Merkmal „überwacht“ wird dahingehend verstanden, dass damit die Zahl derjenigen Grundrechtsträger gemeint ist, die von gesteuerten Selektoren betroffen war. Die – nach Listen gegliederte – Zahl der Selektoren und der TKMs ist unter Teil 3 Ziffer II.4. erläutert worden. In Ermangelung der originären US-Steuerungsgrundlagen und damit der Zuordnung von einzelnen Selektoren oder TKMs zu Teilnehmern, lässt sich keine seriöse Aussage zur Anzahl betroffener Grundrechtsträger machen.

Weiterhin möchte die G10-Kommission wissen, welche Betroffenen in diesem Zusammenhang konkret überwacht wurden und wie lange die

Überwachung jeweils andauerte. Die Frage kann nur teilweise beantwortet werden. Da es sich um NSA-Selektoren handelt, sind der deutschen Seite personengenaue Daten in systematischer Weise nicht bekannt. Die Dauer der Überwachung ergibt sich summarisch aus den Ausführungen unter Teil 3 Ziffer II.4., auf die verwiesen wird. Da eine Zuordnung zu Teilnehmern nicht seriös möglich ist, soll die Anzahl der gesteuerten TKMs deutscher Grundrechtsträger – soweit identifizierbar – zur Beantwortung der Frage herangezogen werden:

- 140 TKMs deutscher Grundrechtsträger waren bis zu einem Vierteljahr gesteuert, wurden nachträglich als geschützt erkannt und in der Folge entsteuert.
- 261 TKMs deutscher Grundrechtsträger waren länger als ein Vierteljahr gesteuert und wurden erst dann als geschützt erkannt und in der Folge entsteuert.
- Zu 239 TKMs deutscher Grundrechtsträger lagen in der Datenbank keine Daten vor, aus denen eine Steuerungsdauer berechnet werden könnte.

Ferner möchte die G10-Kommission wissen, wann, wie und durch wen dies jeweils festgestellt wurde und welche Maßnahmen (Aussteuerung der Selektoren, Einführung und Evaluation weiterer Kontrollen und Prüfschritte, Verbesserung der Meldewege innerhalb des Dienstes und gegenüber der Aufsichtsbehörde, Mitteilung an den Betroffenen etc.) der BND daraufhin unternommen habe. Zur Beantwortung des ersten Frageteils wird auf die Gesamtanalyse der Selektorenlisten (Teil 3 Ziffer I.) verwiesen. Der zweite Teil ist nicht Gegenstand des vorliegenden Untersuchungsauftrags.

**b) Zur Frage der Zielgerichtetheit des NSA-Vorgehens**

Mit der zweiten Frage möchte die G10-Kommission zunächst wissen, ob die Einbeziehung von Trägern des Grundrechts aus Art. 10 Abs. 1 GG von US-amerikanischer Seite erkennbar zielgerichtet war. Diese Frage kann nicht beantwortet werden, weil die NSA sich zu ihren Motiven nicht geäußert hat und der Versuch eines unmittelbaren Kontakts gescheitert ist.

Ferner möchte die G10-Kommission wissen, ob „hierin“ ein Verstoß gegen die bilateralen Vereinbarungen mit den USA zu sehen sei. Diese Frage wird mit ja beantwortet. Zur weiteren Begründung wird auf Teil 3 Ziffer II.6. verwiesen.

Weiterhin möchte die G10-Kommission wissen, ob „diesbezügliche“ Gespräche mit der amerikanischen Seite stattgefunden haben und wer wann und wie und in welchem Umfang informiert wurde. Die Frage betrifft nur am Rande den Untersuchungsauftrag. Im Übrigen wird Bezug genommen auf die Ausführungen unter Teil 3 Ziffer II.6.e).

**c) Prüf- und Filtermechanismen des BND**

Die G10-Kommission möchte weiterhin wissen, welche Prüf- und Filtermechanismen der BND seit der ersten Einsteuerung der Selektoren bis heute implementiert habe, um Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 GG im Zusammenhang mit der Selektorenliste auszuschließen und welche Fehlerquote diese Mechanismen aufwiesen oder aufgewiesen hätten. Außerdem wird gefragt, welche konkreten Fehler dabei im Einzelfall

offenbar geworden seien. Wegen der Beschreibung des Datenfilterungssystems des BND wird auf die Ausführungen unter Teil 2 Ziffer I.2.c) verwiesen. Zur Frage der Zuverlässigkeit der Filterung wird auf Teil 3 Ziffer II.2.b) verwiesen.

#### **d) Einbeziehung von G10- und Datenschutzbeauftragten**

Die G10-Kommisison möchte ferner wissen, ob „diese Mechanismen“ und die Listen abgelehnter Selektoren unter Einbindung des G10-Beauftragten und des Datenschutzbeauftragten des BND erstellt oder diesen zumindest zur Prüfung zugänglich gemacht worden seien. Außerdem wird gefragt, welche Schutzmaßnahmen der G10-Beauftragte und der Datenschutzbeauftragte des BND für erforderlich gehalten und ob diese umgesetzt worden seien. Die Fragen fallen nicht in den Untersuchungsauftrag.

#### **e) G10-Anträge für Selektoren?**

Die G10-Kommission möchte auch wissen, wie viele Beschränkungen nach dem G10 im Zusammenhang mit den Listen abgelehnter Selektoren durch den BND beantragt wurden. Ferner wird gefragt, welche Prüfungsschritte dieser Entscheidung jeweils vorausgingen und ob der Ursprung der Beschränkungen jeweils gegenüber dem Bundeskanzleramt bei der Beantragung und der G10-Kommission vor der Genehmigung offengelegt worden sei. Ferner möchte die G10-Kommission wissen, ob das Bundeskanzleramt bzw. die G10-Kommission ggf. zu einem späteren Zeitpunkt unterrichtet worden seien. Die Fragen fallen nicht in den Untersuchungsauftrag.

## **5. Fernmeldeaufklärung als „anlasslose globale Massenüberwachung“ oder „begründete Vielzahl von Einzelfallmaßnahmen“?**

In der rechtlichen und rechtspolitischen Diskussion wird nicht selten gegen die nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung eingewandt, sie verübe eine „anlasslose globale Massenüberwachung“ und sei daher gleichermaßen ohne Rechtsgrundlage wie auch unverhältnismäßig. Für seine rechtliche Erheblichkeit muss der aufgeworfene Begriff sich an seinem sinngemäßen Gegenbegriff messen lassen, nämlich der Erwägung, es könne sich bei den inkriminierten Fällen um eine „begründete Vielzahl von Einzelfallmaßnahmen“ handeln, für den sich rechtliche Gründe anführen ließen (a)). Soweit nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung in der öffentlichen Debatte als überdimensioniert angesehen wird, fällt regelmäßig auf, dass naheliegende Vergleiche – nämlich mit der Zahl gerichtlich angeordneter Telekommunikationsüberwachungen – unterbleiben. Dabei könnte es ertragreich sein, eine „beispiellose“ Angelegenheit mit einer „beispielhaften“ zu vergleichen (b)). Ungeachtet der rechtlichen Begründungen im Einzelfall muss natürlich verfassungspolitisch über „ob“, und „Menge“ nachrichtendienstlicher Kapazitäten gestritten werden; allerdings sollten dann auch möglichst viele relevante Parameter in Beziehung zueinander gesetzt werden; verdeutlichend wirkt ein punktueller Systemvergleich von DDR bis 1989 und vereinigter Bundesrepublik nach 1990 (c)).

### **a) Bedeutung der Unterscheidung von „anlasslos“ oder „begründeter Einzelfall“ nach deutschem Recht**

Es mag an dieser Stelle dahin stehen, ob die ausschließlich Auslandssachverhalte betreffende Fernmeldeaufklärung durch den BND in

deutsche Grundrechte eingreift oder nicht. Jedenfalls unterliegt sie wie jedes staatliche Handeln der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der deutschen Verfassung. Um dies rechtlich zu verdeutlichen, wird erst auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kfz.-Kennzeichenerfassung<sup>90</sup> sowie zur polizeirechtlichen Rasterfahndung<sup>91</sup> gesehen und dann auf relevante Unterschiede in der Fernmeldeaufklärung durch den BND. Dabei ist auf das Gewicht des Eingriffs abgehoben, ob der Betroffene einen Anlass für die Maßnahme gegeben hat, ihre Heimlichkeit sowie mögliche Anschlusseingriffe. Dann sind die dort zu findenden Grundsätze auf das Gegensatzpaar „anlasslos“ und „begründeter Einzelfall“ zu beziehen und damit zu prüfen.

Von maßgebender Bedeutung für das Gewicht des Grundrechtseingriffs ist zum einen, welche Persönlichkeitsrelevanz die Informationen aufweisen, die von der informationsbezogenen Maßnahme erfasst werden<sup>92</sup>. Mit in den Blick zu nehmen ist auch die Persönlichkeitsrelevanz der Informationen, die durch eine weitergehende Verarbeitung und Verknüpfung der erfassten Informationen gewonnen werden sollen<sup>93</sup>. Demnach ist bei Maßnahmen der Fernmeldeaufklärung jedenfalls dann von einem großen Eingriffsgewicht auszugehen, wenn sie auch auf die Erfassung von Telekommunikationsinhalten gerichtet sind. Dies war im Rahmen des Kooperationsprojekts in Bad Aibling der Fall.

Ferner ist bedeutsam, ob der Betroffene einen ihm zurechenbaren Anlass, etwa durch eine Rechtsverletzung, für die Erhebung geschaffen hat oder ob sie anlasslos erfolgt und damit praktisch jeden treffen kann. Informationserhebungen gegenüber Personen, die den Eingriff durch ihr

Verhalten nicht veranlasst haben, sind grundsätzlich von höherer Eingriffsintensität als anlassbezogene<sup>94</sup>. Von Bedeutung ist auch, ob verdachtslose Grundrechtseingriffe mit großer Streubreite unternommen werden und etwa typischerweise Nichtstörer betroffen werden<sup>95</sup>. Diese Frage ist für die verschiedenen Arten der Fernmeldeaufklärung, die dem BND zur Verfügung stehen, unterschiedlich zu beantworten.

Die Heimlichkeit einer in Grundrechte eingreifenden staatlichen Ermittlungsmaßnahme führt zur Erhöhung des Gewichts der gesetzgeberischen Freiheitsbeeinträchtigung<sup>96</sup>. Dem Betroffenen wird durch die Heimlichkeit des Eingriffs vorheriger Rechtsschutz faktisch verwehrt und nachträglicher Rechtsschutz kann zumindest erschwert werden<sup>97</sup>. Er kann also nicht selbst darauf hinwirken, die Eingriffsintensität durch erfolgreichen Rechtsschutz zu verringern, etwa für die Zukunft zu beseitigen<sup>98</sup>. Die Heimlichkeit hängt maßgeblich davon ab, ob beispielsweise eine gerichtliches Genehmigungs- oder Anordnungsverfahren vorausgeht oder ob eine Mitteilungspflicht über den stattgefundenen Eingriff besteht. Auch darin sind die Aufklärungsarten des BND verschieden.

Die Intensität des Eingriffs für den Grundrechtsträger wird schließlich auch davon beeinflusst, welche über die Informationserhebung hinausgehenden Nachteile ihm aufgrund der Maßnahme drohen oder von ihm nicht ohne Grund befürchtet werden<sup>99</sup>. Die Schwere des Eingriffs nimmt mit der Möglichkeit der Nutzung der Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte der Betroffenen zu sowie mit der Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Daten, die wiederum andere Folgemaßnahmen auslösen können<sup>100</sup>. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass der BND infolge des Trennungsgebotes (§ 1

Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 3 Satz 1 BNDG) nicht selbst zu exekutiven Maßnahmen im Anschluss an seine Erkenntnisgewinne befugt ist, die Aufklärung also unmittelbar folgenlos bleibt. Allerdings liegt in der Informationserhebung selbst ein sich ggfs. durch anschließende Speicherung noch verlängernder Eingriff, der sich im Falle der Übermittlung der erhobenen Daten noch weiter vergrößern kann. Ein erhebliches Gewicht des Eingriffs ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nämlich aus der Möglichkeit der Verknüpfung von Daten. Aus der Zusammenführung und Kombination der übermittelten und der sonstigen Datenbestände und ihrem wechselseitigen Abgleich lassen sich vielfältige neue Informationen gewinnen. Sie können nach Art und Inhalt eine besonders starke Persönlichkeitsrelevanz besitzen<sup>101</sup>.

#### **b) Nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung und gerichtlich angeordnete Telekommunikationsüberwachung im Vergleich**

Die nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung führt unvermeidbar zu Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis sowie das informationelle Selbstbestimmungsrecht – ungeachtet der Frage ihrer Auslandsgeltung oder ihrer Beachtlichkeit im automatisierten Verfahren. Dafür bedarf es der gesetzlich begründeten Rechtfertigung im Einzelfall. Berechtigterweise wird allerdings gefragt, ob die Summe der Einzeleingriffe in das Fernmeldegeheimnis durch den BND nicht zu groß ist. Das wirft die Frage nach dem dahinter stehenden empirischen Substrat auf, d.h. der Zahl der staatlichen Eingriffshandlungen in das Fernmeldegeheimnis. Für eine Maßstabsbildung interessant ist ein Vergleich von nachrichtendienstlicher Fernmeldeaufklärung mit den thematisch daneben liegenden Maßnahmen der richterlich angeordneten Telefonüberwachung. Dabei werden

vergleichend zwei Ebenen betrachtet, nämlich die Zahlen der angesteuerten Anschlüsse einerseits sowie die Zahl der abgehörten bzw. erfassten Telekommunikationen andererseits. Die Anzahl der in der Kooperation genutzten Selektoren bzw. Suchbegriffe sowie ihre Erfassungen sollen deshalb in Relation gesetzt werden zu anderen, dem Staat zur Verfügung stehenden vergleichbaren Mitteln, insbesondere der TKÜ. Ausführlich werden die Unterschiede von Strategischer FmA, TKÜ, TKM und Selektoren in Teil 2 Ziffer I.2.a) dargestellt. Hierauf wird grundlegend verwiesen.

Die Fernmeldeaufklärung steuert Anschlüsse typischerweise mit Hilfe von Suchbegriffen oder Selektoren an. Die hohe Anzahl von Selektoren im Vergleich zu TKM erklärt sich zum einen rein technisch aus dem Zusammenhang, dass es sich bei den Selektoren um eine Vielzahl unterschiedlicher Schreibweisen derselben TKM (sog. Permutationen) handelt (s.o. Teil 2 Ziffer I.2.a)). Zum anderen erklärt sie sich aus Unterschieden in der sicherheitsrechtlichen Aufgabenstellung von nationaler Strafverfolgung und global agierendem Auslandsnachrichtendienst.

Während bei einer TKÜ nach §§ 100a, 100b StPO ein konkreter Teilnehmer mit eindeutig bekannten Telekommunikationsmerkmalen nach den Regeln des deutschen Telekommunikationsgesetzes erfasst wird, liegen bei einer FmA-Maßnahme, wie sie für die Kooperation in Bad Aibling ausgeführt wurde, weniger konkrete Informationen vor. Während die strafverfahrensrechtliche TKÜ sich auf das technische und rechtliche Regelwerk des TKG richten kann, sieht sich die nachrichtendienstliche FmA der unregulierten globalen Technik und Physik der Telekommunikation „pur“ gegenüber. Um das Fehlen einer definierten TK-Infrastruktur im

„globalen Ausland“ auszugleichen, und – trotzdem – verwertbare Erfassungen zu erlangen, wird das TKM in jeder Form, in der es im weltweiten Datenstrom auftauchen könnte permutiert und in die Erfassung gegeben. Durch die Permutation wird die Zahl der TKM also vervielfacht. In einer gewichteten Betrachtung muss deshalb von einer deutlich geringeren Anzahl von „Anschlüssen“ oder "Zielen" als von „Selektoren“ oder Suchbegriffen ausgegangen werden – die im Vergleich mit den TKÜ zu betrachtende Zahl ist die der TKM, nicht die der Selektoren. Bräche man die Zahl der TKM auf die Zahl der betroffenen Teilnehmer herunter, ergäbe sich eine wiederum stark verringerte Zahl von Betroffenen.

Eine weitere Relativierung erfährt das Eingriffsgewicht der FmA durch den Vergleich mit den besser bekannten Erfassungen im Rahmen der gerichtlich angeordneten TKÜ. Dazu bedarf es vorab zwei wesentlicher Einschränkungen zur Verfügbarkeit des empirischen Materials. Mir liegt kein Material über die Zahl der Erfassungen des BND im Bereich der reinen Auslandstelekommunikation vor, dessen Teil die Kooperation in Bad Aibling war, ganz zu schweigen von entsprechenden Zahlen der NSA. Mir liegt auch keine Zahl darüber vor, wie viele Telefongespräche pro richterlich angeordneter TKÜ in Deutschland durchschnittlich erfasst werden. Nach Angaben einer Studie des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht lag die Zahl der von einem TKÜ-Verfahren Betroffenen zwischen 1994 und 2001 durchschnittlich jeweils bei rund 2 Personen<sup>102</sup>. Aber diese Zahl steht in einer nur schwer zu erklärenden Relation zur Zahl mutmaßlich erfasster Telefongespräche. Verglichen werden können aber die offiziell bekannten Zahlen gerichtlich angeordneter TKÜ und von Meldungen im Rahmen der strategischen Aufklärung des

BND nach Genehmigungen durch die G10-Kommission nach § 5 G10.

Daraus ergibt sich folgende Tabelle:

	Suchbegriffe bei strategischer Überwachung nach § 5 G10	Meldungen bei strategischer Überwachung nach § 5 G10	Richterlich angeordnete TKÜ
2013	25.098	118	43.840
2012	27.436	288	40.660
2011	31.059	290	35.271

Sofern man bei einer richterlich angeordneten TKÜ von nur jeweils einer Gesprächserfassung ausginge, läge die Zahl der inhaltlich ausgewerteten Telekommunikationen bereits um ein vielfaches über derjenigen der als „Meldungen“ bezeichneten nach der strategischen Überwachung. Es darf aber vermutet werden, dass bei den richterlich angeordneten TKÜ weit mehr als nur eine Aufzeichnung pro Anordnung erfolgt, weil die Anordnungen in der Realität über mehrere Wochen andauern. Bereits die voranstehend festgestellten Tatsachen schränken im Vergleich zu den richterlich angeordneten TKÜ die Apostrophierung der FmA als "massenhafte Ausspähung" erheblich ein.

**c) Welche verfassungspolitische Grenze setzt der demokratische Rechtsstaat der Einrichtung nachrichtendienstlicher Kapazitäten?**

Die Verfassung gibt eine Reihe von institutionellen und infrastrukturellen Vorkehrungen zur Erzeugung von Sicherheit vor. Dazu zählen beim Bund die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG), die Bundeswehr (Art. 87a GG) u.v.a.m. Keine Aussagen enthält das Grundgesetz zu den umzusetzenden

Einzelheiten, insbesondere den Quantitäten von Ausstattung und Aufgaben. Es existieren auch keine objektivierbaren Sachgesetzmäßigkeiten zur staatlichen Organisation von Sicherheit. Eine Sicherheitsarchitektur zu erkennen, ist daher Gegenstand von Verfassungspolitik; Aufgaben und Befugnisse der von der Verfassung vorgegebenen Behörden zu regeln, obliegt dem parlamentarischen Gesetzgeber.

Die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts ist reich an sehr unterschiedlichen Versuchen zur Organisation von dem, was in der jeweiligen staatlichen Ordnung unter Sicherheit verstanden wurde. Weil noch erinnerlich, werden nachfolgend jeweils drei Zahlen vergleichend gegenübergestellt, die zum einen das autoritär-staatliche System der DDR bis Ende 1989 betreffen sowie das freiheitliche und demokratisch-rechtsstaatliche der vereinigten Bundesrepublik nach 1990. Die analytische Aussage steht zugleich an Stelle einer Schlussfolgerung.

	Einwohner	Richter und Staatsanwälte	Nachrichtendienste
DDR bis 1989	17 Mio	2.000 Stellen	91.000 Stellen
BRD nach 1990	82 Mio	25.000 Stellen	12.500 Stellen <sup>103</sup>

Die Entwicklung eines rechtsstaatlichen und demokratischen Staates führt also zu einem deutlichen Anwachsen des Justizbereiches und einer grundlegenden Verminderung der nachrichtendienstlichen Kapazitäten. Während in der DDR die Zahl der Richter und Staatsanwälte nur ungefähr 3 Prozent von der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter der Stasi gewesen sind, hat die vereinigte Bundesrepublik zweimal so viel Richter- und

Staatsanwaltschaften wie sämtliche drei Nachrichtendienste des Bundes zzgl. der sechzehn der Bundesländer insgesamt an Stellen haben. Interessant ist auch die hypothetische Gegenbetrachtung: Übertrüge man die entsprechende Personalausstattung der DDR auf das vereinigte Deutschland, gäbe es dort zwar nur 9.600 Stellen für Richter und Staatsanwälte, dafür aber 438.000 Stellen für hauptamtliche Nachrichtendienstmitarbeiter.

Die Vergrößerung des Justizbereichs im vereinigten Deutschland kann mit der Rechtsweggarantie im Grundgesetz (Art. 19 Abs. 4 GG) erklärt werden sowie den Funktionsbedingungen eines bürgerlichen Rechtsstaates; so wie umgekehrt in einer Zentralverwaltungswirtschaft allein die Anzahl privatrechtlich verursachter Rechtsstreitigkeiten viel geringer ausfällt und dementsprechend niedriger der Bedarf an Justiz. Die stark verminderte Größe der Nachrichtendienste kann mit mindestens zwei Umständen erklärt werden. Zum einen gilt im vereinigten Deutschland durchgängig das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei. Die Funktion der Nachrichtendienste entbehrt somit des exekutiven Elements und beschränkt sich auf die informationelle Vorbereitung von Regierungsentscheidungen. Zum anderen obliegt ein wesentlicher Teil der Generierung von Informationen für politische Zwecke unter der Verfassung des Grundgesetzes der freien Presse sowie frei kommunizierenden Wissenschaft und Meinung produzierenden Medien. Dies lässt den Bedarf an nachrichtendienstlicher Kapazität wesentlich geringer ausfallen. Dies drückt sich in der vorhandenen personellen Ausstattung der deutschen Nachrichtendienste aus, welche die geringste unter sämtlichen politischen Systemen in Deutschland während der letzten 100 Jahre ist.

TO THE HAPPY FEW

Stendhal, Die Kartause von Parma

## Endnoten

---

- <sup>1</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 2.
- <sup>2</sup> BR-Drs. 618/88 S. 183.
- <sup>3</sup> BR-Drs. 618/88 S. 183.
- <sup>4</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 23.
- <sup>5</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 24.
- <sup>6</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 29.
- <sup>7</sup> BR-Drs. 688/18 S. 183.
- <sup>8</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 26.
- <sup>9</sup> Gusy a.a.O. Rn. 27.
- <sup>10</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 28.
- <sup>11</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 Rn. 29.
- <sup>12</sup> Wisuschil in DVBl. 2010, 329, 332.
- <sup>13</sup> Eine entsprechende Gesetzesformulierung findet sich in § 21 Abs. 2 Nr. 1 BPolG (vgl. Graulich in Schenke/Graulich/Ruthig BPolG § 21 Rn. 7).
- <sup>14</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 34.
- <sup>15</sup> BR-Drs. 688/88 S. 183.
- <sup>16</sup> Gusy a.a.O. § 1 Rn. 37 unter Hinweis auf BR-Drs. 6189/88 S. 183.
- <sup>17</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 8.
- <sup>18</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 9.
- <sup>19</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 4.
- <sup>20</sup> Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 10 Rn. 47.

- 
- <sup>21</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 21.
- <sup>22</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 4.
- <sup>23</sup> BVerfGE 66, 39 <57 ff.>; 92, 26 <47>.
- <sup>24</sup> BVerfGE 100, 313-403 Rn. 176.
- <sup>25</sup> vgl. Art. 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948; Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950; dazu EGMR, NJW 1979, S. 1755 <1756>.
- <sup>26</sup> BVerfGE 85, 386 <396>.
- <sup>27</sup> BVerfGE 100, 313-403 Rn. 177.
- <sup>28</sup> BVerfGE a.a.O. Rn. 178.
- <sup>29</sup> BVerfGE a.a.O. Rn. 178.
- <sup>30</sup> BVerfG K&R 2011, 320-323 Rn. 17.
- <sup>31</sup> m.w.N. Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 24.
- <sup>32</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 73 ff.
- <sup>33</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 110 Rn. 7.
- <sup>34</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 73 unter Hinweis auf BVerfGE 124, 43 Rn. 47.
- <sup>35</sup> BVerfG, Urteil v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98 u.a.
- <sup>36</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 110 Rn. 49.
- <sup>37</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 10.
- <sup>38</sup> Lutz in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 91 Rn. 11 ff.
- <sup>39</sup> BVerfGE 118, 79 <95>; 121, 1 <15>; 125, 260 <306 f.>; 129, 78 <90 f.>.
- <sup>40</sup> BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377, Rn. 88.

---

<sup>41</sup> vgl. zu den unionsrechtlichen Voraussetzungen EuGH, Urteil vom 14.10.2004 – C 36/03 – Slg. 2004, I-9609-9655.

<sup>42</sup> BVerfGE 129, 78-107.

<sup>43</sup> Vgl. BVerfGE 57, 250 <262 ff.>.

<sup>44</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1995 – 2 BvL 19/91, 2 BvR 1206/91, 2 BvR 1584/91, 2 BvR 2601/93 –, BVerfGE 92, 277-365, Rn. 168 unter Hinweis auf BGHSt 37, 305 <312 f.>.

<sup>45</sup> vgl. Gusy, Spionage im Völkerrecht, NZWehrR 1984, 187.

<sup>46</sup> Doehring in: Verfassungsschutz in der Demokratie, 1990, 307ff; Hinz im Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 3 1962, S. 300 "Spionage"; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 2, 2. Aufl., S. 147; von der Heydte Völkerrecht Bd. 2; 1960 S. 384; vgl. aber auch Gusy aaO, S. 191.

<sup>47</sup> BGH, Beschluss vom 30. Januar 1991 – 2 BGs 38/91 –, BGHSt 37, 305-315, Rn. 11.

<sup>48</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 43.

<sup>49</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 45.

<sup>50</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 46.

<sup>51</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 48.

<sup>52</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 48.

<sup>53</sup> BVerfGE 65, S. 1 ff.

<sup>54</sup> Huber in NJW 2013, 2572 unter Bezugnahme auf Baldus in: BeckOK-GG (0. Fußn. 17), Art. 10 Rdnr. 21, seinerseits unter Verweis auf Bizer, in: AK-GG (0. Fußn. 17), Art. 10 Rdnr. 49.

<sup>55</sup> Huber a.a.O. m.w.N..

<sup>56</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 61.

<sup>57</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 62.

<sup>58</sup> Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 64.

<sup>59</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 a.a.O. S. 371.

---

<sup>60</sup> Ipsen a.a.O. § 9 Rn. 6, vgl. auch im Detail BK Art. 59 Rn. 154 ff; zur Ausführung von Verwaltungsabkommen BK Art. 59 Rn. 161f.

<sup>61</sup> Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 59 Rn. 101; Geiger in: Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 131.

<sup>62</sup> Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 3, 5. Auflage, 2004, § 84 Rn. 23.

<sup>63</sup> Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 63.

<sup>64</sup> Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 1.

<sup>65</sup> Vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 44. Zur Kompetenz und Aufgabenbeschreibung des BND in § 1 Abs. 2 BNDG vergleiche bereits oben in Teil 2 Ziffer II.2.b). Zu den Einwänden zu dieser Theorie siehe Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 45.

<sup>66</sup> Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 8.

<sup>67</sup> Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 17.

<sup>68</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, 1-132 Rn. 125 ff.

<sup>69</sup> BVerfGE a.a.O Rn. 183 ff.

<sup>70</sup> Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 32 Rn. 66.

<sup>71</sup> Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 59 Rn. 54.

<sup>72</sup> Sehr ausführlich zu Verträgen unterhalb der Schwelle förmlicher Rechtsverbindlichkeit siehe auch Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 113ff.

<sup>73</sup> Christoph Möllers, Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler Standardsetzung, in ZaöRV 65 (2005), 351, 369.

<sup>74</sup> Möllers a.a.O. S. 370.

<sup>75</sup> Richtlinien des Auswärtigen Amtes vom 10. März 2014 für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) nach § 72 Absatz 6 GGO, E. Nichtvertragliche Instrumente.

<sup>76</sup> Nettesheim in M/D/H GG Art. 59 Rn. 118.

---

<sup>77</sup> vgl. Graulich in Schenke/Graulich/Ruthig BKAG § 12 Rn. 2 ff.

<sup>78</sup> BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 - 6 C 7/13 – Rn. 28.

<sup>79</sup> Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 10 ff.

<sup>80</sup> Graulich a.a.O. TKG § 88 Rn. 25.

<sup>81</sup> Graulich a.a.O. TKG § 88 Rn. 55.

<sup>82</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95 –, BVerfGE 100, 313-403, Rn. 189.

<sup>83</sup> BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 – 6 A 1/13 –, BVerwGE 149, 359-373, Rn. 23.

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, Rn. 29, juris.

<sup>85</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, Rn. 27, juris.

<sup>86</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95 –, BVerfGE 100, 313-403, Rn. 188.

<sup>87</sup> vgl. BVerfGE 107, 299 <321>; 115, 166 <194>; 115, 320 <353>.

<sup>88</sup> vgl. BVerfGE 113, 348 <383 f.>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2470 f.>.

<sup>89</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 78.

<sup>90</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433.

<sup>91</sup> BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

<sup>92</sup> vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 109, 279 <353>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2469>.

<sup>93</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 77 unter Hinweis auf BVerfGE 65, 1 <45 f.>; 115, 320 <348>.

<sup>94</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 78.

---

<sup>95</sup> BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

<sup>96</sup> vgl. BVerfGE 107, 299 <321>; 115, 166 <194>; 115, 320 <353>.

<sup>97</sup> vgl. BVerfGE 113, 348 <383 f.>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2470 f.>.

<sup>98</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 79 unter Hinweis auf BVerfGE 93, 181 <188>; 100, 313 <381>; 107, 299 <328>; 109, 279 <354 f.>.

<sup>99</sup> vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347 f.>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2469>.

<sup>100</sup> BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 80.

<sup>101</sup> BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

<sup>102</sup> Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100 b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, Abschlussbericht, 2003, Albrecht / Dorsch / Krüpe, S. 58.

<sup>103</sup> In der Zahl von 12.500 sind enthalten ca. 6.500 Mitarbeiter des BND, 2.500 BfV, 1250 MAD und etwas mehr als 2.000 insgesamt in den Bundesländern.

## Glossar

Begriff	Definition / Erläuterung
<b>1. UA der 18. WP</b>	1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Eingesetzt mit Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages vom 20. März 2014, betraut mit der Aufklärung von Ausmaß und Hintergründen der Ausspähungen durch ausländische Nachrichtendienste in Deutschland.
<b>Abgriff</b>	Der Vorgang der Fertigung einer Kopie eines <b>Signals</b> zum Zweck der <b>Erfassung</b> .
<b>Abgriffspunkt</b>	Ort des <b>Abgriffs</b> .
<b>Ablehnungsliste</b>	Aus Datenbanken des BND generierte Liste mit Selektoren, welche von der NSA im Rahmen der SIGINT-Zusammenarbeit in Bad Aibling an den BND übergeben und durch den BND abgelehnt wurden.
<b>Abteilung TA</b>	Abteilung <u>T</u> echnische <u>A</u> ufklärung des BND, vormals Abteilung 2. Zuständig für Informationsgewinnung aus der weltweiten Telekommunikation mittels der Strategischen <b>Fermeldeaufklärung (FmA/SIGINT)</b>
<b>AND</b>	Ausländischer Nachrichtendienst
<b>APB</b>	Auftragsprofil der Bundesregierung

<b>Bad Aibling</b>	Außenstelle des BND (Abteilung TA)
<b>Bestandsdaten</b>	Daten eines <b>Teilnehmers</b> , die für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Telekommunikationsdienste erhoben werden (§ 3 Nr. 3 TKG).
<b>BKAmt</b>	Bundeskanzleramt
<b>BND</b>	Bundesnachrichtendienst
<b>DAFIS (DatenFilterungsSystem)</b>	Filtersystem des BND, welches seit Ende 2006 im produktiven Betrieb der Abteilung 2/TA verwendet wird.
<b>Datenbank</b>	Eine Datenbank ist eine Software, bestehend aus der spezifischen Datenbanksoftware und den darin eingespeisten Daten.

<b>Deutsche Interessen</b>	<p>Der Bericht nähert sich dem Begriff „<b>deutsche Interessen</b>“ aus unterschiedlichen Blickrichtungen. Zunächst handelt es sich um einen Arbeitsbegriff des <b>BND</b>, welcher nicht durch eine entsprechende Weisung definiert wurde. Des Weiteren beschreibt der Bericht den Begriff auf der Grundlage des <b>APB</b>, des <b>MoA</b> <b>JSA</b> sowie des Auftragsgegenstands. In Ermangelung einer gesetzlichen Definition oder klaren Beschreibung im Auftrag verbleibt der Bericht auf der Ebene einer Annäherung.</p>
<b>Deutsche Unternehmen</b>	<p>Nach dem Rechtsverständnis und der –praxis des <b>BND</b> richtet sich der Begriff des deutschen Unternehmens als von Art. 10 Abs. 1 GG geschützte inländische juristische Person insbesondere nach ihrem Verwaltungsmittelpunkt oder –schwerpunkt, ihrem Hauptsitz. Der Nachweis für den Unternehmenssitz im Inland ergibt sich durch eine Eintragung in einem inländischen Register. Im Umkehrschluss spricht die Vermutung bei Unternehmen mit einem eingetragenen Sitz im Ausland gegen die Annahme der Eigenschaft eines „deutschen Unternehmens“. In rechtlich problematischen Fällen findet eine weitergehende manuelle Prüfung den Status des Unternehmens betreffend statt.</p>

	<p>Zu den geschützten inländischen juristischen Personen des Privatrechts zählen insbesondere die GmbH, die AG, der e.V., die OHG, die KG und die GmbH &amp; Co KG bzw. die OHG &amp; Co KG. Zu den geschützten inländischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören u.a. die Kirchen und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Im Ausland sind Tochterunternehmen inländischer juristischer Personen ebenso geschützt.</p>
<b>Erfassung</b>	<p>Prozess der <b>Fernmeldeaufklärung</b> vom technischen Abgriff eines <b>Signals</b> über dessen Aufbereitung bis zur Wandlung in hör-, sicht- oder lesbare <b>Rohnachrichten</b>.</p>
<b>Erfassungskopf</b>	<p>Die Summe der <b>Erfassungssysteme</b> an einem Ort der <b>Erfassung</b>. Bedeutungsgleicher Begriff ist auch Frontend.</p>
<b>Erfassungssystem</b>	<p>Technisches System zur <b>Erfassung</b>.</p>
<b>EUROPAINTERESSEN</b>	<p>Im Bericht in Teil 3 Ziffer I.1.b) genutzter buchstabenförmiger Platzhalter. Dieser ersetzt im Rahmen der Schilderung der Leseindrücke der Selektoren jeweils die Nennung konkreter Personen und Institutionen.</p>

<b>Finished SIGINT</b>	<b>Finished SIGINT</b> sind aufbereitete und ggf. zusammengefasste Erkenntnisse aus <b>SIGINT</b> Aufkommen, welche im Rahmen des Erkenntnisaustausches mit <b>ANDs</b> genutzt werden. Damit wird eine direkte Zuordnung zu einem Erfassungsansatz (Quellenschutz) verhindert.
<b>FmA</b>	Fernmeldeaufklärung (= <b>SIGINT</b> )
<b>G10-Positiv-Liste</b>	Wird aus Teilen einer Datenbank der Abt. TA erzeugt und enthält <b>TKM</b> von der Abt. TA bekannten Grundrechtsträgern, d.h. insbesondere von deutschen natürlichen und juristischen Personen im Ausland, aber auch von Ausländern mit Wohnsitz in Deutschland oder vorübergehendem Aufenthalt in Deutschland. Die Liste dient ausschließlich dem Zweck, bei <b>SIGINT</b> -Maßnahmen die Grundrechtsträgereigenschaft dieser Personen erkennen und berücksichtigen zu können.
<b>G10-Verkehr</b>	<b>Kommunikation</b> , bei der mindestens ein Teilnehmer gemäß Art. 10 GG geschützt ist. Das Gegenstück zum <b>Routineverkehr</b> .

<p><b>Geheimchutzabkommen (GSA)</b></p>	<p>Völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten über die Sicherung und den Austausch von <b>Verschlusssachen</b> zwischen den Staaten, die auf deutscher Seite von der Bundesregierung auf der Grundlage von Art. 32 GG geschlossen werden. Der Austausch von Verschlusssachen mit ausländischen Staaten setzt nach § 23 VSA grundsätzlich ein GSA voraus.</p>
<p><b>IMEI</b></p>	<p>International Mobile Equipment Identity, länderunabhängige Geräteerkennung von Mobiltelefonen; 14-16stellige Nummer.</p>
<p><b>IMSI</b></p>	<p>International Mobile Subscriber Identity. Identifikationsnummern von SIM-Karten in der Mobiltelefonie; 15stellige Nummer – identifiziert die SIM-Karte und den Netzanbieter.</p>
<p><b>Inhaltsdaten</b></p>	<p>Nicht gesetzlich definiert.</p> <p>Hier: Alle diejenigen Daten, die als Bestandteil einer <b>Kommunikation</b> zwischen Nutzern ausgetauscht werden; z.B. Inhalt einer E-Mail oder das in einem Telefonat gesprochene Wort.</p>
<p><b>JSA</b></p>	<p>Joint Sigint Activity. Zusammenarbeit zwischen NSA und BND in Bad Aibling von 2004 bis 2012.</p>

<p><b>Kommunikation</b></p>	<p><b>Kommunikation</b> ist die willentlich vom <b>Teilnehmer</b> initiierte Übertragung von Informationen. (Im Gegenteil zur <b>Maschine – Maschine – Kommunikation</b> oder zur <b>Bereitstellung eines Telekommunikationsdienstes</b>.)</p>
<p><b>Die Kooperation</b></p>	<p>Dieser Begriff wird im Bericht genutzt, um den gesamten hier untersuchungsgegenständlichen Zeitabschnitt der Kooperation zwischen <b>BND</b> und <b>NSA</b> im Rahmen der <b>FmA</b> in Bad Aibling zu beschreiben. Diese gliedert sich in verschiedene Phasen, insbesondere in die Zeit der Zusammenarbeit im Rahmen der <b>JSA</b> (2002 – 2012) und die Weiterführung der Kooperation nach Schließung der <b>JSA</b>. Des Weiteren werden im Bericht, aufgrund verschiedener technischer Gegebenheiten, weitere Phasen im Rahmen von <b>JSA</b> unterschieden.</p>
<p><b>Maschine – Maschine – Kommunikation</b></p>	<p><b>Maschine – Maschine – Kommunikation</b> ist die Übertragung von Informationen ohne willentliches Zutun des Nutzers.</p>

<p><b>Meldung</b></p>	<p><b>Meldungen</b> sind durch die <b>Nachrichtensbearbeitung</b> aufbereitete, auf <b>ND-Relevanz</b> geprüfte und ggf. verdichtete <b>Nachrichten</b>, die die Abteilung TA als Ausgangsprodukte den auswertenden Abteilungen im <b>Geschäftsbereich 2 (GB 2)</b> des <b>BND</b> übergibt.</p>
<p><b>Metadaten</b></p>	<p><b>Metadaten</b> sind technische und fernmeldebetriebliche Informationen, die die Umstände einer <b>Kommunikation</b>, den technischen Übertragungsweg oder auch die Bereitstellung der technischen Mittel einer Übertragung ohne willentliches Zutun des Nutzers beschreiben. Als Metadaten werden beispielsweise Daten bezeichnet, die den Aufbau und die Benutzung anderer Daten beschreiben, oder Daten über Daten, wie Datentyp, Bedeutung, Beziehungen zwischen Entitätstypen, Integritätsbedingungen, Verdichtungsregeln. Metadaten können <b>Telekommunikationsmerkmale</b> oder andere <b>personenbezogene Daten</b> enthalten.</p>
<p><b>MoA</b></p>	<p>Memorandum of Agreement.</p> <p>Hier: Vereinbarung zwischen einem inländischen und einem ausländischen Nachrichtendienst.</p>

<b>MoA JSA</b>	„Memorandum of Agreement über die Einrichtung einer gemeinsamen SIGINT-Stelle in der Mangfallkaserne“ einschließlich Annexe. Abgeschlossen zwischen dem BND und der NSA am 28. April 2002, ergänzt um Annex 1 – 5 am 23. Januar 2004. Basis der Zusammenarbeit zwischen dem BND und der NSA in Bad Aibling ab diesem Zeitpunkt.
<b>MoU</b>	Memorandum of Understanding.  Hier: Vereinbarung zwischen einem inländischen und einem ausländischen Nachrichtendienst.
<b>Nachrichten</b>	<b>Nachrichten</b> sind <b>Rohnachrichten</b> , welche durch die <b>Selektion</b> einer ersten automatisierten Relevanzprüfung unterzogen wurden. Sie sind das Ausgangsprodukt der <b>Nachrichtengewinnung</b> und werden an die <b>Nachrichtenbearbeitung</b> weitergegeben.
<b>Nachrichtenbearbeitung</b>	Die <b>Nachrichtenbearbeitung</b> sichtet die <b>Nachrichten</b> , prüft ihre ND-Relevanz, übersetzt und verschriftet fremdsprachliche Nachrichten und erstellt <b>Meldungen</b> .
<b>Nachrichtengewinnung</b>	Die <b>Nachrichtengewinnung</b> erfasst an den Erfassungsansätzen im In- und Ausland <b>Signale</b> aus <b>Telekommunikationssystemen</b> , bereitet sie technisch auf und stellt <b>Rohnachrichten</b> für die <b>Selektion</b> und <b>Nachrichtenbearbeitung</b> bereit.

<b>NSA</b>	National Security Agency; technischer Auslandsnachrichtendienst der USA. Partner des <b>BND</b> im Rahmen der Zusammenarbeit in Bad Aibling.
<b>Permutation</b>	Unterschiedliche Schreibweise von Objekten, hier: Im digitalen Datenstrom je nach Protokoll und Verwendung genutzte unterschiedliche Schreibweisen eines Telekommunikationsmerkmals. Jede einzelne Permutation eines Telekommunikationsmerkmals ist ein Selektor.
<b>Personenbezogene Daten</b>	Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person (§ 3 Abs. 1 BDSG).
<b>Rohdaten</b>	<b>Rohdaten</b> sind Informationen und personenbezogene Daten. Informationen sind sachbezogene Daten, die keine Verknüpfung mit einer natürlichen Person aufweisen und bei denen das aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung keine Anwendung findet. <b>Personenbezogene Daten</b> unterliegen hingegen diesen verfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen.
<b>Rohmaterial</b>	Material in der Form, wie es erfasst wurde: Rohdaten, Metadaten oder technische Parameter.

<b>Rohmaterialaustausch</b>	Übergabe von <b>Rohmaterial</b> an einen <b>AND</b> .
<b>Rohnachrichten</b>	<b>Rohnachrichten</b> sind die aus erfassten und technisch aufbereiteten Signalen extrahierten, vereinzelt und in lesbarer, hörbarer oder darstellbarer Form vorliegenden Inhalte der Kommunikation mit den zugehörigen technisch-betrieblichen Informationen. Sie können personenbezogene bzw. -beziehbare Daten enthalten.
<b>Routineverkehr</b>	<b>Telekommunikation</b> , die nicht dem Schutz des Artikel 10 GG bzw. seinen Beschränkungen durch das G10 G unterliegt. Das Gegenstück zu <b>G10-Verkehr</b> .
<b>Screenname</b>	Eine Unterart des <b>Telekommunikationsmerkmals</b> , welche eine für den Nutzer eingängige Identifikation eines <b>Teilnehmers</b> auf der Oberfläche des jeweiligen <b>Telekommunikationsdienstes</b> ermöglicht.
<b>Selektion</b>	<b>Selektion</b> ist die automatisierte Relevanzprüfung nach formalen Suchbegriffen an frühester Stelle im technischen Erfassungsprozess.
<b>Selektor</b>	Suchbegriff, sowohl formal, wie auch inhaltlich.
<b>SIGINT</b>	Signal Intelligence (= <b>FmA</b> )

<b>Signal</b>	<b>Signale</b> werden physikalisch über die Fernmeldesysteme / Übertragungswege übertragen. Sie beinhalten die in verschiedenen Formen vorliegenden Daten, Kommunikationen und technisch-betriebliche Komponenten. Sie sind nicht ohne technische Aufbereitung auszuwerten. Die Erfassung von Signalen ist noch keine Erhebung im Sinn des BDSG.
<b>Steuerung</b>	Der Oberbegriff der Zusammenstellung von Informationen zu Übertragungstrecken, Telekommunikationsdiensten, Teilnehmern und Suchbegriffen (Selektoren) zur Erfassung, Verarbeitung und Selektion von nachrichtendienstlich-relevanten Daten.

<b>Strategische FmA</b>	<b>FmA</b> , bei der gebündelte Telekommunikation, also die gleichzeitige <b>Telekommunikation</b> einer Vielzahl von <b>Teilnehmern</b> erfasst wird. Sie ermöglicht die Erfassung nicht nur eines einzelnen Teilnehmers, sondern aller Teilnehmer auch größerer geographischer Regionen. Im Gegensatz zur <b>TKÜ</b> sind hier nicht alle Teilnehmer und ihre jeweilige Telekommunikation per se relevant. Die relevanten Telekommunikationen müssen aus dem Datenstrom anhand bestimmter Kriterien ausgewählt - selektiert - werden. Eine Telekommunikation wird genau dann selektiert, wenn in ihrem Inhalt oder in ihren Metadaten mindestens ein bestimmter, vorher bekannter Suchbegriff enthalten ist.
<b>Suchbegriff</b>	Begriff aus dem G10 G. Entspricht dem <b>Selektor</b> .
<b>SUSLAG</b>	Special United States Liaison Activity in Germany, seit 2004 Liaison-Büro der NSA in Bad Aibling.
<b>TAG</b>	Referat innerhalb der Abteilung TA des BND, zuständig für Rechtsangelegenheiten / G10.
<b>Technische Aufklärung</b>	Oberbegriff für die Fernmelde- und elektronische Aufklärung
<b>Teilnehmer</b>	Jede natürliche oder juristische Person, die <b>Telekommunikationsdienste</b> nutzt.

<b>Telekommunikationsdienst</b>	Das jeweilige Verfahren, um <b>Telekommunikation</b> ausüben zu können; z.B. Telefonie, Telefax, Telex, E-Mail, Chat, Twitter, Facebook.
<b>Telekommunikationsmerkmal (TKM)</b>	Ein <b>Telekommunikationsmerkmal</b> ist genau das Merkmal, welches einen <b>Teilnehmer (TLN)</b> in einem <b>Telekommunikationsdienst</b> eindeutig und persistent beschreibt. Es wird als formaler Suchbegriff genutzt, um relevante Verkehre identifizieren und selektieren zu können. TKM können beispielsweise Telefonnummern, Mail-Adressen oder IMEI sein.
<b>Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)</b>	Erfassung, welche sich explizit gegen einen bestimmten Teilnehmer und dessen Telekommunikation richtet. Sie wird durch die Überwachung des Anschlusses, bzw. die betreiberseitige Ausleitung der Telekommunikation genau dieses und nur dieses Teilnehmers bewerkstelligt, richtet sich also nur gegen eine spezifische Telekommunikation. Die Relevanz der Telekommunikation wird hier durch die Auswahl des Teilnehmers für die TKÜ vorweggenommen.
<b>Top-Level-Domains</b>	z.B. .de, .com, .eu

<p><b>US-Steuerungsliste</b></p>	<p>Hier: Gesamtheit der an den BND im Laufe der Zusammenarbeit in Bad Aibling übergebenen Selektoren.</p> <p>zT auch „US-Interessenprofil“ genannt. Da unklar ist, welche Selektoren das US-Interessenprofil über die an den BND übergebene US-Steuerungsliste hinaus umfasst, ist der Begriff „US-Interessenprofil“ jedoch unscharf und wird im Bericht nicht mit dieser Bedeutung verwendet.</p>
<p><b>Verkehrsdaten</b></p>	<p>Daten, die bei der Erbringung eines <b>Telekommunikationsdienstes</b> erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (§ 3 Nr. 30 TKG). Bsp: Zeitpunkt (Beginn und Ende) einer Telekommunikationsverbindung; Nummer der beteiligten Anschlüsse; vom Nutzer in Anspruch genommener Telekommunikationsdienst.</p>
<p><b>Verschlusssache (VS)</b></p>	<p>Im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse unabhängig von ihrer Darstellungsform. Sie werden entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit von einer amtlichen Stelle oder auf deren Veranlassung eingestuft. (§ 4 Abs. 1 SÜG, § 2 Abs. 1 VSA)</p>
<p><b>Wirtschaftsspionage</b></p>	<p>Nachrichtendienstliche Tätigkeit zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen.</p>

## Stichwortverzeichnis

„	
„2000er-Liste“ .....	18
„2005er-Liste“ .....	103, 105, 144, 146, 148, 151, 153, 156, 158, 159, 163, 165, 166
„anlasslose globale Massenüberwachung“ oder „begründete Vielzahl von Einzelfallmaßnahmen“ .....	220
„deutsche Interessen“ .....	29, 151, 179, 191
„deutsche Interessen“ als Filterstufe 3 beim Datenfilterungssystem DAFIS des BND .....	86
„deutsche Interessen“ auf Arbeitsebene im BND .....	17
„deutsche Interessen“ bei der Durchführung von JSA .....	81
„deutsche Interessen“ im APB .....	39
„deutsche Interessen“ in der Arbeitspraxis des BND .....	85
„Five-Eyes“-Staaten .....	142, 145, 147
„Wildcard“-Nummern .....	109
<b>A</b>	
abdrängende Verantwortlichkeit des carriers für die Dateninhalte .....	80
Abfragemöglichkeit bei ausländischen Anschlusskennungen .....	90
abgelehnte Selektoren .....	100
Ablehnungsliste .. 27, 100, 114, 143, 145, 146, 147, 150, 152, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 166 .....	
Abschlusskompetenz .....	69, 71, 72
Algorithmus .....	26
Analyse der sog. „2005er-Liste“ .....	137
Analyse der sog. Ablehnungsliste .....	130
Analyse der Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .....	135
Analyse des sog. Nachfund 1 .....	140
andere entsprechende Stellen .....	160
Anfangsverdacht .....	36
Anlass für die Maßnahme .....	221
anlasslose systematische Aufklärung von Regierungseinrichtungen .....	85
Anzahl von Selektoren im Vergleich zu TKM .....	224
Arbeitsabläufe bei Bearbeitung der US-Steuerungslisten .....	17
Art. 10 GG als normgeprägtes Grundrecht .....	47
Aufgaben des BND nach § 1 Abs. 2 BNDG bei der Fernmeldeaufklärung .....	31
Aufgabenstellung von nationaler Strafverfolgung und global agierendem Auslandsnachrichtendienst .....	224

Aufklärung durch ausländische Dienste .....	65
Aufklärung inländischer Telefonverkehre .....	61
Aufklärungsinteresse der USA .....	101
Aufsichts- und Weisungsrechte.....	38
Auftragsprofil der Bundesregierung (APB).....	39, 82
Ausländer auf deutschem Staatsgebiet .....	60
Ausländer im Ausland.....	44, 172
Auslandstelekkommunikationen .....	64
außen- und sicherheitspolitische Bedeutung für die Bundesrepublik	
Deutschland.....	32, 33
Außenstelle Bad Aibling.....	17
außenwirtschaftlich relevante Informationen .....	35
Ausübung von ausländischer Hoheitsgewalt in Deutschland .....	66
Auswahl des Teilnehmers für die TKÜ.....	23
Auswertung.....	33
Auswertung EU-Regierungsadressen .....	142
automatisch eingesteuerte NSA-Selektoren .....	194
Automatisierte Dateneingriffe und Grundgesetz.....	194
Automatisierte Datenerfassung und Rechtseingriff.....	91
automatisierte polizeiliche Kennzeichenerfassung .....	92
automatisiertes Verfahren .....	94
autoritäre Rechts- und Gesellschaftsordnungen.....	53

## **B**

Beachtung des deutschen Grundrechtsverständnisses.....	209
Bedienstete des Bundes.....	149
Begriff der „Kooperation“ .....	87
Begründung einer Maßnahme im Einzelfall .....	85
Begründungen durch die amerikanischen Mitarbeiter.....	206
Begründungen von Maßnahmen der Fernmeldeaufklärung.....	209
Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses außerhalb dieses Gebietes .....	49
Bestandsdaten .....	89
Bestimmbarkeit ausländischer E-Mail-Adressen bzw. anderer TKM .....	91
Beteiligung des Parlaments.....	74
Beweisbeschluss BND-26.....	10
Bindung an die nationalen Rechtsordnungen.....	201
Bindung und Begrenzung von Staatsgewalt .....	56
BND-Dienststelle Bad Aibling.....	21

## **C**

counter terrorism .....	188
-------------------------	-----

## D

DAFIS-Filterung und MoA-Verstoß .....	184
Datenerhebungen, die ausschließlich an ausländischen Lebenssachverhalten ansetzen.....	63
Datenfilterungssystem DAFIS .....	27, 84
Datenschutzbeauftragte des BND .....	19
Dauer der aktiven Steuerung von Selektoren .....	174
deutsche "Regierungsadresse" .....	113
Deutsche Grundrechtsträger im Ausland .....	145
Deutsche Grundrechtsträger in der Bundesrepublik Deutschland .....	143
deutsche Staatsangehörige .....	43
Deutsche Vertretungen im Ausland .....	150
deutscher Rechtskreis .....	194
deutsches Unternehmen .....	43
Dienstbesprechungen mit Vertretern des Bundeskanzleramts .....	15
Doppelnatur .....	55
dual use .....	187
durch den BND abgelehnte Selektoren .....	203
Durchführung des Rechts der Europäischen Union .....	54
Durchleitungsvertrag.....	79, 96, 193

## E

EADS .....	106, 127, 133, 137, 188
Effektivität des Grundrechtsschutzes.....	56
Einbeziehung von G10- und Datenschutzbeauftragten.....	219
Eingriff in das Grundrecht .....	93
Eingriff und Grundrechtsschutz in automatisierten Systemen der Datenverarbeitung.....	96
Eingriffsqualität .....	91, 92
Eingriffsverwaltung .....	201
Einordnung des MoA JSA unter diese völkerrechtliche Klassifizierung ist nicht offensichtlich .....	76
Einordnung von Verwaltungsvereinbarungen (MoA, MoU) nach Völker-, Verfassungs- und Vertragsrecht.....	69
Einsichtnahme und gutachterliche Stellungnahme.....	11
E-Mail .....	116
EMAIL_ID.....	102, 115
E-Mail-Adressen, die Namensbestandteile enthalten.....	87
Erfassung des Inhalts eines Telekommunikationsvorganges .....	89
Erfassungen .....	194

Erfassungssysteme in Bad Aibling.....	27
erforderliche Informationen.....	32
Erforderlichkeit der Informationen.....	35
Erfüllung des Untersuchungsauftrags .....	14
Erhebung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten im Geltungsbereich des BNDG .....	36
Erkenntnisse über das Ausland.....	32
Erzeugung von Sicherheit .....	226
EU-Regierungsadressen.....	113, 128
EUROCOPTER.....	106, 127, 133, 138, 188
Europa-Einschränkung.....	189
EUROPAINTERESSEN.....	116
europäische Grundrechte .....	54
europäische Interessen.....	83
europäische Rechtsträger .....	186
europäische Regierungsinstitutionen .....	118
europapolitische Interessen.....	110
EU-Staaten .....	145
extraterritoriale Geltung des Art. 10 GG.....	64

## F

Fehlen von Begründungen.....	207
fehlende Begründungen für die Andienung von NSA-Selektoren.....	206
Fehlt eine verbindende Rechtsordnung .....	68
Fernmeldeaufklärung .....	22, 23
Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“ .....	166
Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der NATO .....	161
Fernmeldeaufklärung im Ausland.....	49
Fernmeldeaufklärungs-Kooperation zwischen dem BND und der NSA .....	67
Fernmeldeaufklärungssystem der Kooperation in Bad Aibling.....	95
Fernmeldegeheimnis .....	41
Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG ist räumlich gebunden .....	48
fernmeldetechnische Kooperationen mit ausländischen Partnern .....	59
Filtersysteme des BND.....	17
Filterung.....	170
Filterung der Erfassungen.....	30
Filterung der Selektoren .....	30
Flisek – MdB .....	11
Formale Suchbegriffe .....	24, 196
freie Medien.....	53

Friedensvölkerrecht.....	57
Funktionsträgertheorie .....	44

## G

G10-Anträge für Selektoren .....	219
G10-Erkennung.....	28
G10-Kommission und Selektoren.....	216
G10-Positiv-Liste.....	28
G10-Relevanz.....	28
G10-Schutz.....	84
gebündelte Telekommunikation .....	24
Gegensatzpaar „anlasslos“ und „begründeter Einzelfall“ .....	221
geheimdienstliche Tätigkeiten, die nicht dem G 10 unterliegen .....	47
Geheimchutzabkommen.....	68
geistiges Eigentum der NSA .....	198
Geltung des „deutschen Grundrechts“ .....	56
gerichtlich angeordnete Telekommunikationsüberwachung .....	223
Gesamtanalyse der Selektorenlisten .....	98
Gesamtbewertung der Kooperation von BND und NSA.....	203
geschützte inländische juristische Personen.....	43
Gespräche im parlamentarischen Raum .....	19
Gespräche mit Abgeordneten des Untersuchungsausschusses.....	15
Gespräche mit dem BKAm .....	19
Gespräche mit Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes.....	15
Gesprächsversuch mit NSA .....	215
gesteuerte Selektoren .....	96
Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland.....	32
Gewinnung von Informationen im Ausland über das Ausland.....	61
grenzüberschreitender Grundrechtsschutz .....	210
Gründe der öffentlichen Ordnung.....	54
Gründe für die Ablehnung.....	117
grundrechtliche Auslandsgeltung .....	56
grundrechtsrelevante Maßnahmen im automatisierten Verfahren .....	96
Grundrechtsschutz ausländischer Regierungen .....	50
Grundrechtsschutz beim Betrieb von automatisierten Systemen .....	87
Grundrechtsschutz gilt auch nicht für ausländische öffentliche Gewalt .....	51
Grundrechtsschutz im Ausland .....	55
Grundrechtsträgereigenschaft .....	28

**H**

Heimlichkeit einer in Grundrechte eingreifenden staatlichen Ermittlungsmaßnahme .....	222
--	-----

**I**

im Ausland stattfindender Fernmeldeverkehr .....	50
IMEI .....	102, 115
IMSI.....	102, 114
informationelles Selbstbestimmungsrecht.....	52
Informationen, welche im Ausland erhoben, aber in der Bundesrepublik verarbeitet werden.....	60
Informationserhebung im Ausland .....	61
Informationserhebung im Inland .....	59
Inhalt des Fernmeldegeheimnisses .....	48
Inhalt des MoA.....	78
Inhaltliche Suchbegriffe .....	26
Inland.....	37
Inland-Ausland-Definition.....	202
Institutionen der EU.....	158
Institutionen der NATO .....	165
Intensität des Eingriffs für den Grundrechtsträger .....	222
internationaler Terrorismus .....	35
Interpretation der Selektoren.....	129
IP-Adressen .....	102
IPv4-Adressen .....	125

**J**

Joint-SIGINT-Activity (JSA) .....	22
-----------------------------------	----

**K**

Kategorien abgelehnter Selektoren .....	172
Kategorien abgelehnter TKM.....	174
Kenntnis vom und zum Umgang mit dem MoA-JSA.....	189
Kenntnisnahme von erfassten Fernmeldevorgängen durch Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes.....	91
Kenntnisnahme von Selektoren durch Mitarbeiter des BND .....	95
Kernbereich privater Lebensgestaltung .....	50
Kerngehalt .....	49
konkrete Gefahr .....	36

Kontroll- und Weisungsregime nach dem BNDG.....	38
Kooperation des BND mit Diensten der „Five Eyes“-Staaten .....	11
Kooperation im Sicherheitsbereich .....	200
Kooperation von BND und NSA.....	78
Kooperationsfragen sind dem Sicherheitsrecht im deutschen Bundesstaat.....	67

## L

Länderkürzel .....	125
Leseindrücke .....	113
lex specialis gegenüber dem informationellen Selbstbestimmungsrecht.....	52
löschen.....	113

## M

Mangfall-Kaserne .....	22
Memorandum of Agreement (MoA) .....	70
Mengenverhältnisse der Selektoren.....	173
Mengenverhältnisse von TKM zu Selektoren .....	173
Methodenkategorie .....	152
methodische Grundannahmen bei der Analyse des Materials.....	130
Methodische Vorbemerkungen zur Analyse der Selektorenlisten .....	130
Mitglieder anderer Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland .....	149
Mitglieder der Bundesregierung.....	149, 178
Mitglieder des Deutschen Bundestages .....	149, 178
Mitglieder europäischer Regierungen.....	127
MoA JSA.....	70
MoA JSA als zumindest vertragsnahe Vereinbarung .....	77
MoA und Anhänge.....	22
MoA-Verstoß.....	184
MoA-Verstöße in der Praxis der Kooperation.....	190
Multilateralität .....	200

## N

Nachfund 1 .....	107, 128, 144, 146, 149, 151, 154, 157, 158, 159, 163, 165, 166
nachrichtendienstliche Aufklärung gegen Mitgliedsländer der Europäischen Union .....	212
nachrichtendienstliche FmA .....	224
nachrichtendienstliche Materie ist derzeit auf EU-Ebene weder primär- noch sekundärrechtlich tatsächlich geregelt .....	54
Nachrichtentechnisches Konzept.....	21
Neuinstallation.....	107

Neuinstallation der JSA-Datenbank .....	106
Nicht gesteuerte Selektoren .....	192
Niederlassungen ausländischer juristischer Personen in Deutschland.....	44
Normbereich der Telekommunikationsfreiheit .....	41

## O

offene Gesellschaften.....	53
offene Quellen .....	53
Organkompetenz .....	71
Other .....	103, 126, 164

## P

Parlamentsabgeordnete .....	127
Permutationen.....	24, 25, 224
Personen in Mitgliedsstaaten der EU .....	155
Persönliche und sachliche Geltung.....	41
persönlicher und sachlicher Geltungsbereich des Art. 10 Abs. 1 GG.....	42
Pflicht zur Beachtung deutschen und amerikanischen Rechts.....	81
Phänomenbereiche .....	202
Politische Spionage.....	81, 154, 160, 161
politisches Konzept transnationaler nachrichtendienstlicher Kooperation.....	200
Promillebereich .....	99
Prüf- und Filtermechanismen des BND .....	218
PSTN.....	102, 116

## R

Ratifikation .....	74
räumliche Geltung von Art. 10 Abs. 1 GG.....	44
räumliche Geltungsreichweite der Grundrechte .....	45
Recht an den Selektoren.....	198
rechtlich relevanter Ort der Fernmeldeaufklärung .....	59
Rechtsverständnis und –praxis des BND.....	42
Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der EU ..	157
Regierungseinrichtungen und staatliche Stellen in Mitgliedsstaaten der NATO .....	163
Regime des deutschen und des US-amerikanischen Rechts scheiden.....	87
richterlich angeordnete Telefonüberwachung .....	223
Ringtausch .....	81
Routineaufklärung .....	77
Routineverkehr .....	46

## S

Sachgesetzlichkeiten zur staatlichen Organisation von Sicherheit .....	227
Sachkategorie .....	152
Sachverständige Vertrauensperson .....	14
Sammlung von Informationen.....	33
Satellitenfunktechnik .....	46
Schutz „europäischer Interessen“ .....	84
Schutz deutscher Unternehmen gegen Wirtschaftsspionage.....	35
Schutz europäischer Ziele vor Aufklärung.....	206
Schutzgüter der Aufklärungstätigkeit.....	33
SCREENNAMES.....	102, 115
Selector .....	109
Selector Description.....	110
Selektor.....	24
Selektoren.....	196
Selektoren für Internetverkehre .....	102
Selektoren für Telefonieverkehre .....	102
Selektoren mit Namensbestandteilen von E-Mail-Adressen .....	88
Selektoren von Deutschen .....	175
Selektoren von natürlichen und juristischen Personen sowie Regierungseinrichtungen von EU-Staaten, sowie EU-Stellen.....	180
Selektorenlisten, Struktur .....	100
Selektorentypen als personenbezogene Daten.....	52
Selektorentypen in der Ablehnungsliste .....	102
Selektorentypen in der Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren .....	114
Sicherheitsarchitektur .....	227
Sicherheitsinteressen .....	34
Sicherheitskomponente.....	202
Sicherheitspartnerschaften .....	211
Sicherheitsrecht.....	80
sonstiges Ausland.....	147
Souveränität.....	34
Speicherung .....	223
Sprachgebrauch des MoA JSA.....	82
Staatsverträge und Verwaltungsabkommen .....	70
Staatswohlbelange .....	11
Standort der Erhebungstechnik.....	59
Statusmeldungen .....	190
Steuerung der Selektoren .....	89
Strafbarkeit nachrichtendienstlichen Verhaltens .....	57
strafverfahrensrechtliche TKÜ.....	224

strategische Begrenzung bei der Aufklärung europäischer Ziele .....	85
Strategische FmA .....	23, 24
Subdomains .....	103
Subdomains europäischer Länder .....	105
subjektive Rechte deutscher Rechtspersonen.....	83
subjektive Rechte natürlicher und juristischer Personen.....	40
Suchbegriff.....	24
Systematik der „unzulässig eingebrachten Selektoren oder Suchbegriffe“ .....	171

## T

tatsächliche Anhaltspunkte .....	36
technische Analyse der untersuchungsgegenständlichen Selektoren .....	130
Telekommunikation mit Hilfe von Satelliten .....	197
Telekommunikationsüberwachung (TKÜ).....	23
territoriale Reichweite der Grundrechte .....	55, 210
Theorie des deutschen Grundrechtsuniversalismus .....	64
Top-Level-Domain .....	28, 105
transnationale Kooperation.....	201
transnationale Verwaltungsvereinbarungen.....	75
transnationaler Grundrechtsschutz .....	55
transnationaler Vertrag.....	194
Transportdienst.....	79
transportierter Inhalt.....	79
Trennungsgebot .....	222

## U

ÜBERMASS .....	116
Übermittlung der erhobenen Daten.....	223
Übermittlung einmal erhobener Informationen .....	66
Übermittlung von Daten aufgrund des Einsatzes von Selektoren.....	183
Überschreitungen des Aufklärungsauftrages durch die NSA.....	206
UIT .....	110
Umgangsgenehmigung .....	199
unabhängig und weisungsfrei.....	11
Unantastbarkeit der Menschenwürde .....	50
unionsrechtlichem Grundrechtsschutz .....	53
Unterscheidung von „anlasslos“ oder „begründeter Einzelfall“ nach deutschem Recht .....	220
Unterschied zur polizeilichen Aufklärungstätigkeit.....	36

## V

Verantwortung des Kanzleramts .....	39
Verantwortung für den Betrieb der Anlage und den gesteuerten Inhalt.....	80
Verarbeitung und Nutzung .....	37
Verbandskompetenz .....	71
Vereinbarung.....	69
Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt.....	45
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	53
Verkehrsdaten .....	89
Verknüpfung von Daten.....	223
Verletzung deutschen Rechts.....	194
Verstöße gegen deutsches Recht .....	192
Verstöße von NSA-Selektoren gegen einschlägige bilaterale Vereinbarungen	184
Versuch einer rechnerischen Erklärung .....	215
Vertrauensperson .....	12, 13
Vertretungsmonopol des Bundespräsidenten in äußerem Handeln .....	73
Verwaltungsabkommen .....	70
Verwaltungsvereinbarung .....	73
Verwendung außerhalb des Kooperationsprojekts.....	200
Völkerrecht und nachrichtendienstliche Aufklärung .....	57
völkerrechtliche bzw. transnationale Vereinbarungen.....	69
völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten.....	68
völkerrechtliches Souveränitätsprinzip.....	63
völkerrechtliches Unrecht.....	58
Volkszählung.....	62
Vorabgenehmigung.....	212
Vorbehalt der Geheimhaltungsbedürftigkeit .....	38
Vorbehalt des Gesetzes .....	77
Vorbemerkung zur Analyse der sog. Ablehnungsliste.....	133
Vorversion der sog. „2000er-Liste“ 103, 144, 146, 148, 150, 153, 156, 158, 159, 162, 164, 166	

## W

Warken – MdB .....	11
wechselseitiger Geheimschutz.....	198
Weiterleitung der erfassten Inhalte nach der zweiten DAFIS-Filterung .....	97
Weltraumtheorie .....	62
weltweiter Schutz unabhängig vom Standort.....	29
Wikileaks.....	195
Wirkungsraum des deutschen und des US-amerikanischen Rechts .....	94

Wirtschaftsspionage .....	187
---------------------------	-----

## Z

Zahl der abgelehnten Selektoren.....	99
Zahl der staatlichen Eingriffshandlungen in das Fernmeldegeheimnis .....	223
Zahl der überwachten Grundrechtsträger .....	216
Zahl festgestellter „einschlägiger“ Selektoren .....	167
Zeitweise gesteuerte Selektoren .....	193
Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund .....	80
Ziel der Filterung .....	27
Zielgerichtetheit des NSA-Vorgehens .....	218
zivilrechtliches Verständnis beim Umgang mit den Selektoren.....	198
Zusammenarbeit ausländischer Stellen mit dem BND.....	66
Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten .....	31
zusammenfassende Bewertung .....	196
Zuverlässigkeit der Filterung.....	170