Dieser Bericht wird in drei unterschiedlichen Versionen erstellt:

1. Bericht für das Bundeskanzleramt – als VS eingestuft –


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 Kommunikation 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

TEIL 1. UNTERSUCHUNGSAUFTRAG UND SEINE UMSETZUNG ........ 10

I. AUSLEGUNG DES UNTERSUCHUNGSAUFTRAGS .......................................................... 10
   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

II. UMSETZUNG DES UNTERSUCHUNGSAUFTRAGS .................................................. 14
   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
         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

TEIL 2. TECHNISCHE UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER KOOPERATION VON BND UND NSA IN BAD AIBLING ....... 21

I. NACHRICHTENTECHNISCHES KONZEPT ................................................................. 21
   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
   II. RECHTSFRAGEN BEIM EINSATZ VON SELEKTOREN ........................................ 30
      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 sicherheitspolitisch bedeutsam 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) Verhältnismäßigkeitssgrundsatz ........................................................................ 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) Geheimschutzabkommen ............................................................................. 68

   b) Einordnung von Verwaltungsvereinbarungen (MoA, MoU) nach Völker-,

      Verfassungs- und Vertragsrecht ................................................................... 69

      aa) Formal-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


          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

I. GESAMTANALYSE DER SELEKTORENLISTEN........................................... 98
   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) Leseeindrücke 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
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. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren .................................. 143
  bbb) sog. Ablehnungslisten 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. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren ............................. 145
        b1) sog. Ablehnungslisten 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. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren ............................. 147
        b1) sog. Ablehnungslisten für Telefonie-Selektoren .......................... 147
        c1) Vorversion der sog. „2000er-Liste“ ............................................. 148
        d1) sog. „2005er-Liste“ ................................................................... 148
        e1) sog. Nachfund 1 ......................................................................... 149

c) Mitglieder der Bundesregierung .......................................................... 149

dd) Bedienstete des Bundes .................................................................... 149

e) Mitglieder des Deutschen Bundestages .............................................. 149

ff) Mitglieder anderer Verfassungsgremien der Bundesrepublik Deutschland. 149

gg) Deutsche Vertretungen im Ausland .................................................... 150
  aaa) sog. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren .................................. 150
  bbb) sog. Ablehnungslisten 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. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren .................................. 152
  bbb) sog. Ablehnungslisten für Telefonie-Selektoren ................................ 152
  ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .................................................. 153
  ddd) sog. „2005er-Liste“ ........................................................................ 153
  eee) sog. Nachfund 1 ............................................................................... 154

i) Politische Spionage gegen Personen und Institutionen von EU und ihren
   Mitgliedstaaten ..................................................................................... 154

aa) Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in
   Mitgliedstaaten der EU ........................................................................ 155
  aaa) sog. Ablehnungslisten für Internet-Selektoren .................................. 155
  bbb) sog. Ablehnungslisten für Telefonie-Selektoren ................................ 156
  ccc) Vorversion der sog. „2000er-Liste“ .................................................. 156
  ddd) sog. „2005er-Liste“ ........................................................................ 156
  eee) sog. Nachfund 1 ............................................................................... 157
II. GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME ZU EINZELFRAGEN .......... 167
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 eingebrauchten 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

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

c) 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
   Mitgliedsstaaten .......................................................... 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

c) 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
III. ZUSAMMENFASSENDE BEREITUNG ................................................................. 196

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 „anlässlos“ 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

ENDNOTEN ......................................................................................................................... 230
GLOSSAR ............................................................................................................................. 236
STICHWORTVERZEICHNIS ............................................................................................... 251
Teil 1. Untersuchungsauftrag und seine Umsetzung

I. Auslegung des Untersuchungsauftrags

1. Das Vorgehen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses


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 Warken – 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 Beweisbeschusses 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,


- 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.


- Neben dem als Verschlusssache eingestuften schriftlichen Gutachten der Vertrauensperson soll im Einvernehmen mit der Bundesregierung auch eine veröffentlichtungsfähige 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**

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.


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


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 „Nachrichtenbearbeitung“ 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 „Pflege Wortbankprofile“.


**ccc) TAG – Rechtsangelegenheiten / G10**


**ddd) Außenstelle Bad Aibling**

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.


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.

cc) Gespräch mit der Datenschutzbeauftragten des BND


b) Gesprächspartner außerhalb des BND

aa) Gespräche mit dem BKAmt

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.


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
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.

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.


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.

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.

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

b) NSA-Selektoren und ihre Filterung


aa) Zusammenhang von Filterung und Ablehnungsliste


**bb) Die drei Stufen der Filterung**


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


§ 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 BNDG⁴.

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 werden⁵.
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.

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 Gesetzentext 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 gesetzessystematisch aus der in Anspruch genommenen Bundeskompetenz von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, aber auch aus der Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber den anderen Sicherheitsbehörden. Die Aufgabe umfasst sowohl Staatsschutz als auch Verfassungsschutz.

innerstaatlicher Rechtsbindungen deutscher Staatsorgane ist kein zulässiger Zweck der Tätigkeit des BND\textsuperscript{10}.

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\textsuperscript{11}. 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\textsuperscript{12}.

\textbf{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. 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 Initiativvermittlungen 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.

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.


„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


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

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\textsuperscript{20}. 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\textsuperscript{21}. Das Grundrecht ist entwicklungsoffen und umfasst nicht nur die bei Entstehung des Grundgesetzes bekannten Arten der Nachrichtenübertragung, sondern auch neuartige Übertragungstechniken\textsuperscript{22}.

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.


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 unterlagen, 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. 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?

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. 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 Dienstanbieter geschützt sind.

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.

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.


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. 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. 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.

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\textsuperscript{37}. 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\textsuperscript{38}. 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.

c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz


d) Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz

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\(^\text{39}\). 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)\(^\text{40}\). 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\(^\text{41}\). 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\(^\text{42}\). Der SIGINT-Tätigkeit des BND fehlt es jedoch an einer wirtschaftsspezifischen Zielrichtung innerhalb eines EU-rechtlich normierten Bereichs.
e) Behandlung ausländischer Grundrechte


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 aufenthaltliche Ausländer sich in einem weit stärkeren Maße

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


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 Völker gewohnheitsrecht hat sich eine zu berücksichtigende Übung, welche geheimdienstliche Tätigkeiten in anderen Staaten erlaubt, untersagt oder auf andere Weise dirigiert oder limitiert, nicht gebildet. Die Spionage stellt sich zwar als kein völkerrechtliches Unrecht dar, sie ist im Krieg und im Frieden eine völkerrechtlich "legale Handlung". 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.

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

Der BND erhebt Informationen über das Ausland, aber nicht notwendig im Ausland. 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


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. 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.

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. 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.).


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 zum Schutze des Allgemeinen

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 Richtfunktstrecken 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 gefordert⁵⁴. 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

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.

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

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 Ineinssetzung von BND-Daten, Daten der gemeinsamen Einrichtung und Daten des kooperierenden Nachrichtendienstes entgegenzuwirken. Dies ist vorliegend durch das MoA JSA unternommen worden.

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

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.

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


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


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.


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. 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

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“.

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. Dieser Weg ist beim MoA JSA beschritten worden.

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. 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. 

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


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


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.


aaa) Vertragstyp

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 ist²⁷.

Wichtige inhaltliche Maßgaben und Grundannahmen

Pflicht zur Beachtung deutschen und amerikanischen Rechts

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


Zum Kriterium der „deutschen Interessen“ bei der Durchführung von JSA

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)**


**bb1) Sprachgebrauch des MoA JSA**

Der Begriff „deutsche Interessen“ ist schließlich kein einheitlich verwendetter 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“?


dd1) „Deutsche Interessen“ in der Arbeitspraxis des BND

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 Begriffsichte geführt, aber zu einer Kasuistik, die bereits im Zusammenhang mit dem Filterungssystem beispielhaft beschrieben worden ist (vgl. Teil 2 Ziffer I.2.c)c(c)). 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“. Dies erfordert es, die technische Beschaffenheit von JSA unter

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

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\textsuperscript{79}. 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 reproduzierbare 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.

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 zuzuordnen sein. Sofern daher eine Bestimmbarkeit nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, liegt kein personenbezogenes Datum vor.

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

b) Automatisierte Datenerfassung und Rechtseingriff

unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurenlos ausgesondert werden\textsuperscript{82}.

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\textsuperscript{83}.

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\textsuperscript{84}.

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. 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.

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


**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

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


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


I. Gesamtanalyse der Selektorenlisten

Struktur des zu untersuchenden Materials dar (1.a)) und gibt Leseeindrücke 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**

a) Struktur der Selektorenlisten


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 BKAmt 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-Selekto 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 Gerätekennung 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 Gerätekennung 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“


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,


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

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“


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.


Die Liste besteht aus lediglich zwei Spalten
Selector

Die Selektoren sind Telefonnummern (PSTN) einschließlich der jeweiligen Landesvorwahlen

Selector Description


dd) Sogenannter Nachfund 1


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


Diese sind unterteilt in drei Abschnitte:

- Der erste Abschnitt „Treffen 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.
o Suchfeld: Der Schreibweise der Rufnummer in der POS-G10-Tabelle.


o Teilnehmer: Der im BND bekannte G10-geschützte Teilnehmer.

o Ort: Der geographische Sitz des Teilnehmers.

o UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.

o GEO: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach ISO-Norm.

o Ländervorwahl: Die Landesvorwahl der Telefonnummer des Teilnehmers.

o Anschluss: Die vollständige Rufnummer des Teilnehmers in der POS-G10-Tabelle.

o 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:
  
o Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.

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.


UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.

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:
  o Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
  o UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.

  o Selector: Der ursprüngliche Selektor. Eine Telefonnummer einschließlich der jeweiligen Landesvorwahl. Um die letzten Stellen verkürzt zur Angabe eines Rufnummernblocks.
  o UIT: Der Ländercode des Sitzes des Teilnehmers nach UIT-Norm.

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.

  - **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 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) Leseeindrücke bei Prüfung der Selektorenlisten

Nachfolgend werden die Leseeindrücke 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 Telefonieverkehr 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 Internetverkehr, 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 Mobilien Endgeräten. 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


c1) Telefonie-Selektoren – Unterkategorie SCREENNAMES


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


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 Leseeindrücke 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


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

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

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.

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

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.


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.

Unter den Namen fiel derjenige von EUROPAINTERESESSEN auf.

Außerdem fanden sich Selektoren betreffend EUROPAINTERESESSEN.

LESESCHRITT

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

Unter den Selektoren fand sich der Name von EUROPAINTERESESSEN.

Unter den Selektoren fand sich außerdem der Namen von EUROPAINTERESESSEN.
Die Gründe für die Ablehnung wurden nicht protokolliert. Es fällt eine große Anzahl europäischer Regierungsinstitutionen auf.

Als Einzelfall fand sich EUROPAINTERESSEN.

Als Einzelname fand sich der von EUROPAINTERESSEN.

Als Einzelfall war der Name EUROPAINTERESSEN.

Ein Selektor betraf EUROPAINTERESSEN.
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.

Als Einzelfall fiel auf EUROPAINTERESSEN.
Ein weiterer Fall betraf EUROPAINTERESSEN.

Als Einzelfall fiel der Name von EUROPAINTERESSEN.
Ein weiterer Einzelfall betrifft EUROPAINTERESSEN.
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.
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“

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


**cc) sog. „2005er-Liste“**


**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 geliefelter Selektoren für Telefonieverkehre, die händisch geprüft wurden. Die Ablehnungsgründe beruhten auf G10 und


ee) summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013


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 1.) 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.


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.


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 tatsächlichen 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kategorie</th>
<th>Anzahl TKM</th>
<th>Anzahl Selektoren</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in DE</td>
<td>192</td>
<td>4.971</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den EU-Staaten</td>
<td>5</td>
<td>57</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland</td>
<td>355</td>
<td>3.269</td>
</tr>
<tr>
<td>E-Mailadresse</td>
<td>E-Mailadresse</td>
<td>E-Mailadresse</td>
</tr>
<tr>
<td>---------------</td>
<td>---------------</td>
<td>---------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder der BReg</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Bedienstete des Bundes</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder des BT</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Dt. Vertretungen im Ausland</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Verstoß gegen „deutsche Interessen“</td>
<td>124</td>
<td>1.185</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten</td>
<td>29</td>
<td>321</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten</td>
<td>2.195</td>
<td>22.024</td>
</tr>
<tr>
<td>Institutionen der EU</td>
<td>116</td>
<td>887</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten</td>
<td>24</td>
<td>251</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten</td>
<td>1.917</td>
<td>19.554</td>
</tr>
<tr>
<td>Institutionen der NATO</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>keine Zuordnung</td>
<td>371</td>
<td>4.593</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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“).


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.


Übersicht der Zuordnungen der sog. Ablehnungsliste für Telefonie-Selektoren

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kategorie</th>
<th>Anzahl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in DE</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den EU-Staaten</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland</td>
<td>354</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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“

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“

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kategorie</th>
<th>Anzahl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Deutsche GRträger in DE</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRträger in den EU-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRträger in den „Five-Eyes“-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRträger im sonstigen Ausland</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder der BReg</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Bedienstete des Bundes</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder des BT</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Dt. Vertretungen im Ausland</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Verstoß gegen „deutsche Interessen“</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten</td>
<td>1.619</td>
</tr>
<tr>
<td>Institutionen der EU</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten</td>
<td>1.532</td>
</tr>
</tbody>
</table>
dd) Vorbemerkung zur Analyse der sog. „2005er-Liste“


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

**EADS**


EUROCOPTER


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

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


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):

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kategorie</th>
<th>Anzahl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in DE</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den EU-Staaten</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger in den „Five-Eyes“-Staaten</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche GRsträger im sonstigen Ausland</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder der BReg</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Bedientete des Bundes</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder des BT</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglieder anderer Verfassungsorgane Deutschlands</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Dt. Vertretungen im Ausland</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Verstoß gegen „deutsche Interessen“</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in EU-Staaten</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in EU-Staaten</td>
<td>102</td>
</tr>
<tr>
<td>Institutionen der EU</td>
<td>130</td>
</tr>
<tr>
<td>Nat. oder jur. Personen in NATO-Staaten</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierungseinrichtungen und staatl. Stellen in NATO-Staaten</td>
<td>101</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ff) **Summarische Auswertung EU-Regierungsadressen August 2013**


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“

ddd) sog. „2005er-Liste“

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“


d1) sog. „2005er-Liste“


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 Selektorellisten 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)aa) 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)aa) 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

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

d1) sog. „2005er-Liste“
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 1.2.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“

**ddd) sog. „2005er-Liste“**


**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.

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“


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“

ee) sog. Nachfund 1

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


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 unbekannten natürlichen Personen, bzw. unbekannten 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“


ddd) sog. „2005er-Liste“

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.
Vorversion der sog. „2000er-Liste“


sog. „2005er-Liste“


sog. Nachfund 1

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

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“


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“


d) Politische Spionage gegen Personen bzw. Dienststellen der NATO und ihren Mitgliedsstaaten

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.


ccc) 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 Nachfunds 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)bb)). 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)bb) 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“**


**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 Nachfunds 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“

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


1. Die Zahl festgestellter „einschlägiger“ Selektoren

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


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


Wegen der Strukturen und weiteren Einzelheiten zu allen eben besriebenen 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**

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


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

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

Zu den genauen Mengenverhältnissen der Selektoren der oben aufgeführten Kategorien bezüglich der ihnen zugrundeliegender 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 zuordnende 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.


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

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
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, das 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

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

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

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


6. Verstöße von NSA-Selektoren gegen einschlägige bilaterale Vereinbarungen
a) Zum Begriff des MoA-Verstoßes


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.


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.

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


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 Aufklärungsentention 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


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


7. **Verstöße gegen deutsche Interessen**

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.

\[ \text{b) Zeitweise gesteuerte Selektoren} \]


\[ \text{aa) Durchleitungsvertrag} \]


bb) Automatisierte Dateneingriffe und Grundgesetz

9. **Zu einigen Selektoren bei Wikileaks**


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


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.


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

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

a) **Die Friedensdividende der Multilateralität**


b) Nachrichtendienste als Eingriffsverwaltung


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

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

3. Gesamtbewertung der Kooperation von BND und NSA in Bad Aibling


a) Abgelehnte Selektoren und potentiell betroffene Rechtsträger

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 Einsteuerung betroffen gewesen wären bzw. im Falle ihrer tatsächlich erfolgten Einsteuerung auch betroffen waren.
### Durch BND abgelehnte Selektoren

**NSA-Selektor abgelehnt, weil Verdacht auf ...**  

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Ablehnungsliste</th>
<th>sog. &quot;2.000er-Liste&quot;</th>
<th>sog. &quot;2005er-Liste&quot;</th>
<th>Nachfund 1</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Internetselektoren</td>
<td>Telefonie selektoren</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche Grundrechtsträger</td>
<td>TKM</td>
<td>Selektoren</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Deutschland</td>
<td>192</td>
<td>4.971</td>
<td>54</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>- in einem EU-Staat</td>
<td>5</td>
<td>57</td>
<td>19</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>- in einem &quot;Five-Eyes&quot;-Staat</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>- im sonstigen Ausland</td>
<td>355</td>
<td>3.269</td>
<td>354</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglied der Bundesregierung</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Bediensteter des Bundes</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglied des Deutschen Bundestages</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Mitglied eines anderen Verfassungsorgans</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche Auslandsvertretung</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>24</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Verstoß gegen &quot;deutsche Interessen&quot;</td>
<td>124</td>
<td>1.185</td>
<td>162</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>EU-Staaten</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Natürliche oder juristische Person</td>
<td>29</td>
<td>321</td>
<td>119</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>- Regierungseinrichtung und staatliche Stellen</td>
<td>2.195</td>
<td>22.024</td>
<td>206</td>
<td>1.619</td>
</tr>
<tr>
<td>- EU-Institution</td>
<td>116</td>
<td>887</td>
<td>5</td>
<td>811</td>
</tr>
<tr>
<td>NATO-Staaten</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Natürliche oder juristische Person</td>
<td>24</td>
<td>251</td>
<td>107</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>- Regierungseinrichtung und staatliche Stellen</td>
<td>1.917</td>
<td>19.554</td>
<td>206</td>
<td>1.532</td>
</tr>
<tr>
<td>- NATO-Institution</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Ablehnungsgrund nicht erkennbar</td>
<td>371</td>
<td>4.593</td>
<td>2.132</td>
<td>137</td>
</tr>
</tbody>
</table>
b) Überschreitungen des Aufklärungsauftrages durch die NSA


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***

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.

bb) Zur Einhaltung des deutschen Rechts


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 amerikanischem 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

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

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?


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:


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

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

4. **G10-Kommission und Selektoren**


a) **Zahl der überwachten Grundrechtsträger**


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.

b) Zur Frage der Zielgerichtetheit des NSA-Vorgehens


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


e) G10-Anträge für Selektoren?

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 \(^90\) sowie zur polizeirechtlichen Rasterfahndung \(^91\) 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\(^92\). 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\(^93\). 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. Von Bedeutung ist auch, ob verdachtslose Grundrechtseingriffe mit großer Streubreite unternommen werden und etwa typischerweise Nichtstörer betroffen werden. Diese Frage ist für die verschiedenen Arten der Fernmeldeaufklärung, die dem BND zur Verfügung stehen, unterschiedlich zu beantworten.


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. 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. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass der BND infolge des Trennungsgebotes (§ 1

b) Nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung und gerichtlich angeordnete Telekommunikationsüberwachung im Vergleich


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 ungeregelen globalen Technik und Physik der Telekommunikation „pur“ gegenüber. Um das Fehlen einer definierten TK-Infrastruktur im

BND nach Genehmigungen durch die G10-Kommission nach § 5 G10. Daraus ergibt sich folgende Tabelle:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jahr</th>
<th>Suchbegriffe bei strategischer Überwachung nach § 5 G10</th>
<th>Meldungen bei strategischer Überwachung nach § 5 G10</th>
<th>Richterlich angeordnete TKÜ</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2013</td>
<td>25.098</td>
<td>118</td>
<td>43.840</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>27.436</td>
<td>288</td>
<td>40.660</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>31.059</td>
<td>290</td>
<td>35.271</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Einwohner</th>
<th>Richter und Staatsanwälte</th>
<th>Nachrichtendienste</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>DDR bis 1989</td>
<td>17 Mio</td>
<td>2.000 Stellen</td>
<td>91.000 Stellen</td>
</tr>
<tr>
<td>BRD nach 1990</td>
<td>82 Mio</td>
<td>25.000 Stellen</td>
<td>12.500 Stellen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

TO THE HAPPY FEW

Stendhal, Die Kartause von Parma
Endnoten

1 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 2.

2 BR-Drs. 618/88 S. 183.

3 BR-Drs. 618/88 S. 183.

4 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 23.

5 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 24.

6 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 29.

7 BR-Drs. 688/18 S. 183.

8 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 26.

9 Gusy a.a.O. Rn. 27.

10 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 Rn. 28.

11 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 Rn. 29.

12 Wisuschil in DVBl. 2010, 329, 332.


14 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 34.

15 BR-Drs. 688/88 S. 183.

16 Gusy a.a.O. § 1 Rn. 37 unter Hinweis auf BR-Drs. 6189/88 S. 183.

17 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 8.

18 Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig § 1 BNDG Rn. 9.

19 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 4.

21 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 21.

22 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 4.

23 BVerfGE 66, 39 <57 ff.>; 92, 26 <47>.

24 BVerfGE 100, 313-403 Rn. 176.


26 BVerfGE 85, 386 <396>.

27 BVerfGE 100, 313-403 Rn. 177.

28 BVerfGE a.a.O. Rn. 178.

29 BVerfGE a.a.O. Rn. 178.


31 m.w.N. Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 24.

32 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 73 ff.

33 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 110 Rn. 7.

34 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 73 unter Hinweis auf BVerfGE 124, 43 Rn. 47.

35 BVerfG, Urteil v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98 u.a.

36 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 110 Rn. 49.

37 Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 10.

38 Lutz in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 91 Rn. 11 ff.

39 BVerfGE 118, 79 <95>; 121, 1 <15>; 125, 260 <306 f.>; 129, 78 <90 f.>.


BVerfGE 129, 78-107.

Vgl. BVerfGE 57, 250 <262 ff.>.


vgl. Gusy, Spionage im Völkerrecht, NZWehrR 1984, 187.


BGH, Beschluss vom 30. Januar 1991 – 2 BGs 38/91 –, BGHSt 37, 305-315, Rn. 11.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 43.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 45.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 46.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 48.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 48.

BVerfGE 65, S. 1 ff.

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.

Huber a.a.O. m.w.N..

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 61.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 62.

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig BNDG § 1 Rn. 64.

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.


Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 63.

Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 1.


Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 8.

Ipsen a.a.O. § 10 Rn. 17.


BVerfGE a.a.O Rn. 183 ff.

Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 32 Rn. 66.

Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 59 Rn. 54.

Sehr ausführlich zu Verträgen unterhalb der Schwelle förmlicher Rechtsverbindlichkeit siehe auch Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band V Art. 59 GG Rn. 113ff.


Möllers a.a.O. S. 370.


Nettesheim in M/D/H GG Art. 59 Rn. 118.


Graulich in Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich TKG § 88 Rn. 10 ff.

Graulich a.a.O. TKG § 88 Rn. 25.

Graulich a.a.O. TKG § 88 Rn. 55.


BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95 –, BVerfGE 100, 313-403, Rn. 188.

vgl. BVerfGE 107, 299 <321>; 115, 166 <194>; 115, 320 <353>.


BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 78.


BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 109, 279 <353>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2469>.


BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 –, BVerfGE 120, 378-433 Rn. 78.
BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

vgl. BVerfGE 107, 299 <321>; 115, 166 <194>; 115, 320 <353>.


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.>.

vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 113, 348 <382>; 115, 320 <347 f.>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2469>.


BVerfG, Beschluss vom 04. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320-381.

Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100 b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, Abschlussbericht, 2003, Albrecht / Dorsch / Krüpe, S. 58.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Begriff</th>
<th>Definition / Erläuterung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Abgriff</td>
<td>Der Vorgang der Fertigung einer Kopie eines Signals zum Zweck der Erfassung.</td>
</tr>
<tr>
<td>Abgriffspunkt</td>
<td>Ort des Abgriffs.</td>
</tr>
<tr>
<td>Ablehnungsliste</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Abteilung TA</td>
<td>Abteilung Technische Aufklärung des BND, vormals Abteilung 2. Zuständig für Informationsgewinnung aus der weltweiten Telekommunikation mittels der Strategischen Fernmeldeaufklärung (FmA/SIGINT)</td>
</tr>
<tr>
<td>AND</td>
<td>Ausländischer Nachrichtendienst</td>
</tr>
<tr>
<td>APB</td>
<td>Auftragsprofil der Bundesregierung</td>
</tr>
<tr>
<td>Bad Aibling</td>
<td>Außenstelle des BND (Abteilung TA)</td>
</tr>
<tr>
<td>-------------</td>
<td>-----------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Bestandsdaten</strong></td>
<td>Daten eines <strong>Teilnehmers</strong>, die für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Telekommunikationsdienste erhoben werden (§ 3 Nr. 3 TKG).</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BKAmt</strong></td>
<td>Bundeskanzleramt</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BND</strong></td>
<td>Bundesnachrichtendienst</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>DAFIS (DatenFilterungsSystem)</strong></td>
<td>Filtersystem des BND, welches seit Ende 2006 im produktiven Betrieb der Abteilung 2/TA verwendet wird.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Datenbank</strong></td>
<td>Eine Datenbank ist eine Software, bestehend aus der spezifischen Datenbanksoftware und den darin eingespeisten Daten.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Deutsche Interessen


### Deutsche Unternehmen

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 Tochterunternehmen inländischer juristischer Personen ebenso geschützt.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Erfassung</th>
<th>Prozess der <strong>Fernmeldeaufklärung</strong> vom technischen Abgriff eines <strong>Signals</strong> über dessen Aufbereitung bis zur Wandlung in hör-, sicht- oder lesbare <strong>Rohnachrichten</strong>.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Erfassungskopf</td>
<td>Die Summe der <strong>Erfassungssysteme</strong> an einem Ort der <strong>Erfassung</strong>. Bedeutungsgleicher Begriff ist auch Frontend.</td>
</tr>
<tr>
<td>Erfassungssystem</td>
<td>Technisches System zur <strong>Erfassung</strong>.</td>
</tr>
<tr>
<td>EUROPAINTERESSEN</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Finished SIGINT</td>
<td>Finished SIGINT sind aufbereitete und ggf. zusammengefasste Erkenntnisse aus SIGINT Aufkommen, welche im Rahmen des Erkenntnisaustausches mit ANDs genutzt werden. Damit wird eine direkte Zuordnung zu einem Erfassungsansatz (Quellenschutz) verhindert.</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------</td>
<td>--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>FmA</td>
<td>Fernmeldeaufklärung (= SIGINT)</td>
</tr>
<tr>
<td>G10-Verkehr</td>
<td>Kommunikation, bei der mindestens ein Teilnehmer gemäß Art. 10 GG geschützt ist. Das Gegenstück zum Routineverkehr.</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------------------------</td>
<td>-------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>IMEI</strong></td>
<td>International Mobile Equipment Identity, länderunabhängige Gerätekennung von Mobiltelefonen; 14-16stellige Nummer.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Inhaltsdaten</strong></td>
<td>Nicht gesetzlich definiert. Hier: Alle diejenigen Daten, die als Bestandteil einer Kommunikation zwischen Nutzern ausgetauscht werden; z.B. Inhalt einer E-Mail oder das in einem Telefonat gesprochene Wort.</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommunikation</td>
<td>Kommunikation ist die willentlich vom Teilnehmer initiierte Übertragung von Informationen. (Im Gegenteil zur Maschine – Maschine – Kommunikation oder zur Bereitstellung eines Telekommunikationsdienstes.)</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------</td>
<td>-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Maschine – Maschine – Kommunikation</strong></td>
<td>Maschine – Maschine – Kommunikation ist die Übertragung von Informationen ohne willentliches Zutun des Nutzers.</td>
</tr>
<tr>
<td>Meldung</td>
<td>Meldungen sind durch die Nachrichtenbearbeitung aufbereitete, auf ND-Relevanz geprüfte und ggf. verdichtete Nachrichten, die die Abteilung TA als Ausgangsprodukte den auswertenden Abteilungen im Geschäftsbereich 2 (GB 2) des BND übergibt.</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>MoA</td>
<td>Memorandum of Agreement. Hier: Vereinbarung zwischen einem inländischen und einem ausländischen Nachrichtendienst.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>MoU</strong></td>
<td>Memorandum of Understanding. Hier: Vereinbarung zwischen einem inländischen und einem ausländischen Nachrichtendienst.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nachrichten</strong></td>
<td>Nachrichten sind Rohnachrichten, welche durch die Selektion einer ersten automatisierten Relevanzprüfung unterzogen wurden. Sie sind das Ausgangsprodukt der Nachrichtengewinnung und werden an die Nachrichtenbearbeitung weitergegeben.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nachrichtenbearbeitung</strong></td>
<td>Die Nachrichtenbearbeitung sichtet die Nachrichten, prüft ihre ND-Relevanz, übersetzt und verschriftet fremdsprachliche Nachrichten und erstellt Meldungen.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nachrichtengewinnung</strong></td>
<td>Die Nachrichtengewinnung erfasst an den Erfassungsansätzen im In- und Ausland Signale aus Telekommunikationssystemen, bereitet sie technisch auf und stellt Rohnachrichten für die Selektion und Nachrichtenbearbeitung bereit.</td>
</tr>
<tr>
<td>NSA</td>
<td>National Security Agency; technischer Auslandsnachrichtendienst der USA. Partner des BND im Rahmen der Zusammenarbeit in Bad Aibling.</td>
</tr>
<tr>
<td>---------------------------</td>
<td>----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Personenbezogene Daten</td>
<td>Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person (§ 3 Abs. 1 BDSG).</td>
</tr>
<tr>
<td>Rohdaten</td>
<td><strong>Rohdaten</strong> 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. <strong>Personenbezogene Daten</strong> unterliegen hingegen diesen verfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Rohmaterial</td>
<td>Material in der Form, wie es erfasst wurde: Rohdaten, Metadaten oder technische Parameter.</td>
</tr>
<tr>
<td>Rohmaterialaustausch</td>
<td>Übergabe von Rohmaterial an einen AND.</td>
</tr>
<tr>
<td>---------------------</td>
<td>-----------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Rohnachrichten</td>
<td><strong>Rohnachrichten</strong> sind die aus erfassten und technisch aufbereiteten Signalen extrahierten, vereinzelten und in lesbarer, hörbarer oder darstellbarer Form vorliegenden Inhalte der Kommunikation mit den zugehörigen technisch-betrieblichen Informationen. Sie können personenbezogene bzw. –beziehbare Daten enthalten.</td>
</tr>
<tr>
<td>Screenname</td>
<td>Eine Unterart des <strong>Telekommunikationsmerkmals</strong>, welche eine für den Nutzer eingängige Identifikation eines Teilnehmers auf der Oberfläche des jeweiligen Telekommunikationsdienstes ermöglicht.</td>
</tr>
<tr>
<td>Selektion</td>
<td><strong>Selektion</strong> ist die automatisierte Relevanzprüfung nach formalen Suchbegriffen an früherer Stelle im technischen Erfassungsprozess.</td>
</tr>
<tr>
<td>Selektor</td>
<td>Suchbegriff, sowohl formal, wie auch inhaltlich.</td>
</tr>
<tr>
<td>SIGINT</td>
<td>Signal Intelligence (= FmA)</td>
</tr>
<tr>
<td>Signal</td>
<td><strong>Signale</strong> 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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Steuerung</td>
<td>Der Oberbegriff der Zusammenstellung von Informationen zu Übertragsstrecken, Telekommunikationsdiensten, Teilnehmern und Suchbegriffen (Selektoren) zur Erfassung, Verarbeitung und Selektion von nachrichtendienstlich-relevanten Daten.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Strategische FmA | 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 aller Teilnehmer 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 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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Suchbegriff</th>
<th>Begriff aus dem G10 G. Entspricht dem <strong>Selektor</strong>.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>SUSLAG</td>
<td><strong>Special United States Liaison Activity in Germany</strong>, seit 2004 Liaison-Büro der NSA in Bad Aibling.</td>
</tr>
<tr>
<td>TAG</td>
<td>Referat innerhalb der Abteilung TA des BND, zuständig für Rechtsangelegenheiten / G10.</td>
</tr>
<tr>
<td>Technische Aufklärung</td>
<td>Oberbegriff für die Fernmelde- und elektronische Aufklärung</td>
</tr>
<tr>
<td>Teilnehmer</td>
<td>Jede natürliche oder juristische Person, die <strong>Telekommunikationsdienste</strong> nutzt.</td>
</tr>
<tr>
<td>Telekommunikationsdienst</td>
<td>Das jeweilige Verfahren, um <strong>Telekommunikation</strong> ausüben zu können; z.B. Telefonie, Telefax, Telex, E-Mail, Chat, Twitter, Facebook.</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------------------</td>
<td>-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Telekommunikationsmerkmal (TKM)</td>
<td>Ein <strong>Telekommunikationsmerkmal</strong> ist genau das Merkmal, welches einen <strong>Teilnehmer</strong> (TLN) in einem <strong>Telekommunikationsdienst</strong> 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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Top-Level-Domains</td>
<td>z.B. .de, .com, .eu</td>
</tr>
<tr>
<td>------------------------</td>
<td>--------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Verkehrsdaten</strong></td>
<td>Daten, die bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes 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.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Verschlusssache (VS)</strong></td>
<td>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)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Wirtschaftsspionage</strong></td>
<td>Nachrichtendienstliche Tätigkeit zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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
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
**D**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Page Numbers</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>DAFIS-Filterung und MoA-Verstoß</td>
<td>184</td>
</tr>
<tr>
<td>Datenerhebungen, die ausschließlich an ausländischen Lebenssachverhalten ansetzen</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>Datenfilterungssystem DAFIS</td>
<td>27, 84</td>
</tr>
<tr>
<td>Datenschutzbeauftragte des BND</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>Dauer der aktiven Steuerung von Selektoren</td>
<td>174</td>
</tr>
<tr>
<td>deutsche &quot;Regierungsadresse&quot;</td>
<td>113</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche Grundrechtsträger im Ausland</td>
<td>145</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche Grundrechtsträger in der Bundesrepublik Deutschland</td>
<td>143</td>
</tr>
<tr>
<td>deutsche Staatsangehörige</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsche Vertretungen im Ausland</td>
<td>150</td>
</tr>
<tr>
<td>deutscher Rechtskreis</td>
<td>194</td>
</tr>
<tr>
<td>deutsches Unternehmen</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Dienstbesprechungen mit Vertretern des Bundeskanzleramts</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>Doppelnatur</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>durch den BND abgelehnte Selektoren</td>
<td>203</td>
</tr>
<tr>
<td>Durchführung des Rechts der Europäischen Union</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>Durchleitungsvertrag</td>
<td>79, 96, 193</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**E**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Page Numbers</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>EADS</td>
<td>106, 127, 133, 137, 188</td>
</tr>
<tr>
<td>Effektivität des Grundrechtsschutzes</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td>Einbeziehung von G10- und Datenschutzbeauftragten</td>
<td>219</td>
</tr>
<tr>
<td>Eingriff in das Grundrecht</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>Eingriff und Grundrechtsschutz in automatisierten Systemen der</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Dataverarbeitung</td>
<td>96</td>
</tr>
<tr>
<td>Eingriffsqualität</td>
<td>91, 92</td>
</tr>
<tr>
<td>Eingriffsverwaltung</td>
<td>201</td>
</tr>
<tr>
<td>Einordnung des MoA JSA unter diese völkerrechtliche Klassifizierung ist nicht offensichtlich</td>
<td>76</td>
</tr>
<tr>
<td>Einordnung von Verwaltungsvereinbarungen (MoA, MoU) nach Völker-,</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Verfassungs- und Vertragsrecht</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>Einsichtnahme und gutachterliche Stellungnahme</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>E-Mail</td>
<td>116</td>
</tr>
<tr>
<td>EMAIL_ID</td>
<td>102, 115</td>
</tr>
<tr>
<td>E-Mail-Adressen, die Namensbestandteile enthalten</td>
<td>87</td>
</tr>
<tr>
<td>Erfassung des Inhalts eines Telekommunikationsvorganges</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Erfassungen</td>
<td>194</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Erfassungssysteme in Bad Aibling
Erforderliche Informationen
Erforderlichkeit der Informationen
Erfüllung des Untersuchungsauftrags
Erhebung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten im Geltungsbereich des BNDG
Erkenntnisse über das Ausland
Erzeugung von Sicherheit
EU-Regierungsadressen
EUROCOPTER
Europa-Einschränkung
europäische Grundrechte
europäische Interessen
europäische Rechtsträger
europäische Regierungsinstitutionen
europapolitisiche Interessen
EU-Staaten
eextraterritoriale Geltung des Art. 10 GG
F
Fehlen von Begründungen
fehlende Begründungen für die Andienung von NSA-Selektoren
Fehlt eine verbindende Rechtsordnung
Fernmeldeaufklärung
Fernmeldeaufklärung gegen „andere entsprechende Stellen“
Fernmeldeaufklärung gegen natürliche oder juristische Personen in Mitgliedsstaaten der NATO
Fernmeldeaufklärung im Ausland
Fernmeldeaufklärungs-Kooperation zwischen dem BND und der NSA
Fernmeldeaufklärungssystem der Kooperation in Bad Aibling
Fernmeldegeheimnis
Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG ist räumlich gebunden
fernmeldetechnische Kooperationen mit ausländischen Partnern
Filtersysteme des BND
Filterung
Filterung der Erfassungen
Filterung der Selektoren
Flisek – MdB
Formale Suchbegriffe
freie Medien
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
Geheimschutzabkommen ......................................................... 68
geistiges Eigentum der NSA ..................................................... 198
Geltung des „deutschen Grundrechts“ ..................................... 56
gerichtlich angeordnete Telekommunikationsüberwachung ...... 223
Gesamtaanalyse 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 BKAmt ...................................................... 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 Auslands geltung ............................................ 56
grundrechtsrelevante Maßnahmen im automatisierten Verfahren 96
Grund rechtsschutz ausländischer Regierungen ......................... 50
Grund rechtsschutz beim Betrieb von automatisierten Systemen 87
Grund rechtsschutz gilt auch nicht für ausländische öffentliche Gewalt 51
Grund rechtsschutz im Ausland ................................................. 55
Grund rechtsträgereigenschaft ................................................ 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
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 ..................................................................................... 102
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
Verhältnismäßigkeitssgrundsatz ................................................................. 53
Verkehrsdaten ............................................................................................. 89
Verknüpfung von Daten ............................................................................. 223
Verletzung deutscher 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

Warlen – 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
Zielgerichtetetheit 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