

## Außenpolitik der Dienste

### Die strategische Kommunikationsüberwachung und ihre Folgen

Marcel Dickow

Die Enthüllungen des Whistleblowers Edward Snowden haben offengelegt, dass die globale, anlasslose und massenhafte Überwachung der digitalen Kommunikation zum Kerngeschäft von Nachrichtendiensten geworden ist. Diese sogenannte »strategische Aufklärung«, die auch Deutschland betreibt, hat aber außenpolitische Folgen und ist zum Teil mit traditionellen Normen und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten nicht vereinbar. Ein Verlust an Glaubwürdigkeit deutscher Außenpolitik lässt sich vermeiden, wenn die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste verbessert und ihr Auftrag wieder stärker auf anlassbezogene Datenerhebung und Analyse fokussiert wird. Nicht zuletzt sollte Deutschland sein Engagement bei den Vereinten Nationen (VN) für die Einhaltung der Menschenrechte auch auf den digitalen Raum ausdehnen.

Am 18. Dezember 2014 hat die VN-Generalversammlung zum zweiten Mal eine Resolution zum Recht auf Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter verabschiedet (*Right to Privacy in the Digital Age*, A/RES/69/166; vorausgegangen war A/RES/68/167 vom 18.12.2013). Angesichts der massenhaften, anlasslosen Überwachung digitaler Kommunikation durch Nachrichtendienste weltweit hatten Brasilien und Deutschland bereits im Sommer 2013 einen politischen Prozess ins Leben gerufen. Neben den beiden Resolutionen der Generalversammlung ging daraus auch ein Expertenbericht im Menschenrechtsrat hervor (*Bericht der Hochkommissarin für Menschenrechte*, Navi Pillay, A/HRC/27/37, 30.6.2014). Es ist zu erwarten, dass der Menschenrechtsrat im März 2015 einen weiteren Sonderberichterstattung mit

einem Dreijahresmandat einsetzt, der jährliche Ergebnisse präsentieren soll. Die Staatengemeinschaft hat mit ihren Resolutionen von 2013 und 2014 einstimmig bekräftigt, dass die Menschenrechte auch in der digitalen Welt Anwendung finden. Selbst wenn nationale Bestimmungen für die strategische Auslandsaufklärung fehlen, sind Nachrichtendienste mithin an internationales Recht gebunden.

### Die Ambivalenz der Nachrichtendienste

Neben der rechtlichen Problematik massenhafter Überwachung wird inzwischen auch die außenpolitische deutlicher. Denn die Nachrichtendienste haben mit ihrer internationalen Kooperation eine Art Schatten-

diplomatie aufgebaut: Sie handeln mit Aufklärungsdaten, teilweise ohne dabei operativ, parlamentarisch oder rechtlich kontrolliert zu werden. Ihre gezielten Abhörmaßnahmen und das globale Datenfischen stören überdies die politischen Beziehungen der Staaten und konterkarieren außenpolitische Wertvorstellungen. Dabei steht außer Frage, dass Nachrichtendienste überall auf der Welt wichtige Einrichtungen sind. Sie sollen Seismographen und zugleich Frühwarner vor heraufziehenden Krisen sein und Einblicke ermöglichen, die mangels Transparenz beobachteter Akteure mit herkömmlichen Mitteln nicht zu erlangen sind. In diesem Verständnis sind Nachrichtendienste Mittel zum Zweck der Beschaffung außenpolitischer und militärischer Informationen. Insoweit ergänzen sie diplomatische Mittel, insbesondere wenn es im Falle opaker politischer Systeme, instabiler und prekärer staatlicher Verhältnisse und intransparenter nichtstaatlicher Akteure schwierig oder gar unmöglich ist, die erwünschten Informationen auf konventionellem Wege zu beschaffen. Vertreter deutscher Nachrichtendienste betonen dabei immer wieder, dass sie wie andere Dienste im Auftrag der Regierung handeln, die sie kontrolliert.

Die Politik hat also abzuschätzen, wie weit die Staaten mit ihrem geheimdienstlichen Handeln im Ausland tatsächlich gehen. Wo das allgemeine Völkerrecht keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern macht, differenzieren die Staaten in ihrer nationalen Gesetzgebung de facto sehr wohl zwischen eigenen Bürgern und jenen anderer Staaten. Und dies selbst dann, wenn sich ihre Verfassungen an universelle völkerrechtliche Normen wie die VN-Charta anlehnen und sie internationalen Konventionen wie etwa jener zum Schutz der Menschenrechte beigetreten sind. Vertreter des Bundesnachrichtendienstes (BND) argumentieren mit dem Begriff des »Grundrechtsträgers«. Danach stünden nicht alle deutschen Bürger im Ausland automatisch unter dem vollen Schutz des Grundgesetzes. Wenn sie zum

Beispiel für eine ausländische Firma arbeiten und nachrichtendienstlich interessante Aufgaben haben oder Kontakte unterhalten, könnten sie wie alle Nicht-Deutschen auch vom BND überwacht werden. Dies jedenfalls ist die Rechtsauffassung von Teilen der Bundesregierung.

### **Neue Aufgaben, neue Probleme**

Nach dem Ende des Kalten Krieges haben asymmetrische, unkonventionelle Konflikte ebenso zugenommen wie die Aktivitäten international organisierter krimineller und global agierender terroristischer Gruppen. Dadurch sind den Nachrichtendiensten zusätzliche neue Auftragsfelder und Aufklärungsziele zugewachsen. Weil viele der neuen Akteure nichtstaatlich organisiert sind und auf zivile Kommunikationsinfrastruktur zurückgreifen, haben sich auch die Nachrichtendienste weltweit zusehends auf technische Aufklärung (*signal and network intelligence*) verlegt. Neben der gezielten Überwachung von Risikopersonen und -gruppen konzentrieren sie sich darauf, digitale Kommunikation in der Fläche und global zu überwachen, auszuwerten und über längere Zeiträume zu speichern.

Zwei Entwicklungen haben dies möglich gemacht: Erstens die inzwischen beinahe vollständige Ablösung der analogen, leitungsgebundenen Kommunikation durch digitale, paketvermittelte Kommunikation via Glasfaserkabel, Satellitenverbindungen und Internet. Zweitens wurden Rechenleistung und Speicherkapazität von Computersystemen in einem Maße gesteigert, dass sich die Kommunikation vollständig erfassen (*full takes*) und weitgehend in Echtzeit analysieren lässt. Die globale, flächendeckende Überwachung der Kommunikation ist weltweit die Antwort der Sicherheitsapparate auf die delokalisierte, asymmetrische Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität. Diese Gefahrenquelle wird meist mit dem Bild der Nadel im Heuhaufen beschrieben. Im Gegensatz zu früher ist aber nun auch das Heu von Interesse für die Nachrichten-

dienste. Und das Heu sind in diesem Fall die privaten Daten aller Bürger. In der Praxis erlaubt nur die Analyse ihrer Daten, die Nadel abzugrenzen und zu identifizieren. Dass die so gewonnenen Daten auch für andere Zwecke genutzt werden können, ist offenkundig. Der damit implizierte, anlasslose Generalverdacht erzeugt eine gigantische Menge sogenannten Beifangs, der weitaus unspezifischer ist als früher. Auch aus diesem Grund wird der Anreiz zur »Sekundärverwertung« größer.

### **Erosion außenpolitischer Normen**

Die Überwachung des Internets und der internetgestützten Kommunikation ist ein wesentliches Machtinstrument in den internationalen Beziehungen geworden. Die gewonnenen Erkenntnisse sind zur strategischen Wahrung der international kooperierenden Nachrichtendienste avanciert. Politisches Handeln wird zunehmend dadurch definiert, dass man in den Besitz von Erkenntnissen anderer gelangt. Und aus diesem Besitz können mit Blick auf die Durchsetzung eigener Politikziele wiederum Vorbehalte resultieren, zum Beispiel gegenüber der Pflicht zur Information der kontrollierenden Parlamente. Außenpolitische Normen und Ziele, international vertreten durch die Diplomatie der Nationalstaaten, geraten infolgedessen in Konflikt mit nachrichtendienstlichen Praktiken.

Während der Diplomatie an Vertrauensbildung gelegen ist, schrecken Nachrichtendienste nicht davor zurück, Verbündete in internationalen Gesprächen und Verhandlungen abzuhören. Dies zeugt nicht nur von mangelndem Vertrauen in die eigene Diplomatie, sondern delegitimiert auch diplomatisches Handeln nach außen und innen. Das Abhören des G20-Gipfels im Jahr 2009 durch den britischen Geheimdienst GCHQ sei hier exemplarisch genannt. Nachrichtendienste und ihre politischen Auftraggeber spielen in diesen Fällen mit großem Risiko, denn der außenpolitische Schaden bei Bekanntwerden ist beträchtlich. Die Verstimmung im deutsch-amerikanischen

Verhältnis hält auch mehr als ein Jahr nach Enthüllung der Tatsache an, dass Bundeskanzlerin Merkels Privat-Handy abgehört wurde. Das transatlantische Verhältnis, die persönliche Beziehung zwischen Merkel und Obama und die Rolle der USA als Partner an der Seite Deutschlands haben spürbar gelitten.

Die globale, massenhafte Überwachung von Kommunikation untergräbt aber nicht nur das Handeln der Diplomatie. Sie steht auch in einem Spannungsverhältnis zu den traditionellen außenpolitischen Interessen Deutschlands, etwa bei der Universalität der Menschenrechte und dem Zusammenhalt der westlichen Wertegemeinschaft. Dass der Staat im begründeten Einzelfall in die Rechte der Bürger eingreifen kann, wenn es gilt, übergeordnete Schutzinteressen zu wahren, ist internationaler Konsens. Dabei müssen die Eingriffe aber im Sinne internationaler, völkerrechtlicher Normen den Grundsätzen der Legalität, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit (*lawfulness, necessity and proportionality*) entsprechen. Menschen haben einen universellen Anspruch auf Schutz vor unangemessenen Eingriffen in ihre Privatsphäre in Form von extraterritorialer, staatlicher Massenüberwachung.

Allerdings scheint dieser Konsens der westlichen Wertegemeinschaft aufgeklärt, wenn man die Verhandlungen und die daraus hervorgegangene Resolution der VN-Generalversammlung betrachtet, die eingangs erwähnt wurde. Die Mitglieder des sogenannten »5-eyes«-Bündnisses (USA, Kanada, Großbritannien, Australien und Neuseeland) waren nicht bereit, das völkerrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit beim Eingriff in die Privatsphäre der Bürger zu respektieren, und dies explizit auch nicht bei der Kommunikationsüberwachung. An den letzten Entwürfen der Resolution fällt auf, dass die bei jeder digitalen Kommunikation anfallenden Meta-Daten nicht als schützenswertes Gut erwähnt werden. Diese Daten, die sich von Nachrichtendiensten flächendeckend besonders leicht erfassen und auswerten lassen, ermöglichen tiefreichende Einblicke in die Privatsphäre von

Menschen, indem zum Beispiel Persönlichkeits-, Beziehungs- und Bewegungsprofile erstellt werden.

Auch an anderer Stelle geraten Werte deutscher Außenpolitik in Bedrängnis. Meinungs- und Pressefreiheit lassen sich in einer digital massenüberwachten Gesellschaft kaum wahren. Der britische Premier David Cameron hat eine Diskussion über das Verbot bzw. die Umgehung von Daten- und Kommunikationsverschlüsselung angestoßen. Diese Diskussion zeigt, dass bei der Abwägung zwischen staatlichen Sicherheitsinteressen und individuellen Menschenrechten die westliche Technologie-Liberalität in Frage steht. Damit verlieren an Diktaturen und Autokratien gerichtete Liberalisierungsforderungen an Glaubwürdigkeit.

### **Primat der Politik zurückgewinnen**

Die Anschläge in Paris vom Januar 2015 haben die Rolle der Nachrichtendienste bei der Terrorabwehr wieder zu einem Thema der politischen Diskussion gemacht. Zu Recht steht die fallbezogene, internationale Kooperation nicht in Frage. Auch die von Frankreichs Innenminister angekündigte personelle Aufstockung der Strafverfolgungsbehörden erscheint sinnvoll, waren die Attentäter der Polizei doch einschlägig bekannt und nur wegen knapper Ressourcen nicht intensiver überwacht worden. Ob eine massenhafte, globale Überwachung der Kommunikation präventive Wirkung hat, bleibt indes fraglich. Stichhaltige Beweise gibt es dafür nicht. Dass die Überwachung dennoch stattfindet, ist ein Beleg für den Mangel an Transparenz der nachrichtendienstlichen Aktivitäten. All dies verweist auf die Notwendigkeit, politisch umzusteuern. Es geht um die außenpolitische und menschenrechtliche Rückbindung des Auftrags der Nachrichtendienste und um dessen effiziente Erfüllung.

Noch gilt die Bundesrepublik international als glaubwürdiger Verfechter völkerrechtlicher Normen, insbesondere auch der Universalität von Menschenrechten. Die schleppende Aufklärung im NSA-Unter-

suchungsausschuss, der auch die Kooperation des BND mit den US-Nachrichtendiensten bei der globalen Überwachung beleuchtet, hat diesem Renommee erste Schrammen zugefügt. Die deutsche Politik muss den Primat über die Dienste zurückgewinnen. Dazu sind vor allem fünf Maßnahmen nötig:

- ▶ Die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit und parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste. Nicht die Dienste, sondern deren Überwacher brauchen jetzt neue technische und personelle Ausstattung. Im Sinne der universellen Menschenrechte muss die strategische Überwachung von Auslandsverkehren aus dem »rechtsfreien Raum« (Matthias Bäcker) geholt und grundgesetzkonform geregelt werden. Dazu sind sowohl das BND-Gesetz als auch das G-10-Gesetz zu novellieren, in dem jene Ausnahmen festgelegt sind, bei denen das Kommunikationsgeheimnis eingeschränkt werden darf.
- ▶ Die Abkehr der deutschen Nachrichtendienste von der Massenüberwachung und eine Hinwendung zur fallspezifischen Analyse und Kooperation auf der Basis eines konkreten politischen Auftrags der Bundesregierung.
- ▶ Die Fortführung des im Rahmen der VN gezeigten Engagements für die Stärkung und Durchsetzung der Menschenrechte auch in der digitalen Welt. Technische und politische Standards für Verschlüsselung, Datenschutz und Datensicherheit sind wichtige Elemente bei der Implementierung der VN-Resolution 69/166.
- ▶ Der inhaltliche Schulterschluss mit gleichgesinnten neuen Partnern wie Brasilien; außerdem eine klare, gegenüber den verbündeten USA und Großbritannien zu vertretende Position zur Geltung völkerrechtlicher Normen für Nachrichtendienste.
- ▶ Entschiedenenes Auftreten und beispielhaftes Vorgehen in der EU, zum Beispiel bei der Datenschutz-Grundverordnung. Beides kann der deutschen Position zusätzlichen Rückhalt in Europa verschaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364