

Ein bisschen Freiheit

Was die Verabschiedung des Freedom Act durch den US-Kongress bedeutet

Florian Gawehns / Johannes Thimm

Mit Inkrafttreten des sogenannten USA Freedom Act werden die gesetzlich festgelegten Befugnisse der US-Nachrichtendienste zum Sammeln von Daten erstmals seit dem 11. September 2001 eingeschränkt. Über zwei Jahre nachdem Edward Snowden die Überwachungspraxis der National Security Agency (NSA) publik machte, hat der Kongress eine Reform beschlossen. Der Beschluss zeigt, dass die Entscheidungsträger in den USA bei der Bewertung bestimmter nachrichtendienstlicher Programme zu anderen Ergebnissen kommen, wenn sie diese vor der Öffentlichkeit rechtfertigen müssen. Gleichzeitig machen der lange Vorlauf der Gesetzesänderung und die begrenzte Reichweite der Reform deutlich, wie hoch die Hürden dafür sind, dass einmal beschlossene Einschränkungen von Bürgerrechten wieder zurückgenommen werden, die für den Kampf gegen den Terrorismus notwendig erschienen.

Zentraler Bestandteil der Gesetzesnovelle ist die Neuregelung des Sammelns und Auswertens der Telefonverbindungsdaten von US-Bürgern und Personen, die sich dauerhaft in den USA aufhalten.

In Zukunft sollen Telefongesellschaften die Verbindungsdaten 180 Tage vorhalten, ähnlich wie beim deutschen Modell der Vorratsdatenspeicherung. Nachrichtendienste und Polizeibehörden können nur nach einem Beschluss des geheim tagenden Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC) auf diese Daten zugreifen. Der Beschluss muss sich anders als bisher auf ein spezifisches Auswahlkriterium beziehen; eine Anordnung zur Herausgabe aller Daten, beispielsweise innerhalb einer Stadt, ist dann nicht mehr möglich.

Daneben sieht das Gesetz eine Reihe von Maßnahmen vor, um das Vertrauen in die Arbeit der Nachrichtendienste wiederherzustellen. So soll bei Entscheidungen des FISC zu Überwachungsmaßnahmen den Antragstellern – entweder die NSA oder die Bundespolizei FBI gemeinsam mit dem Justizministerium – ein auf Bürgerrechte spezialisierter Advokat gegenübergestellt werden, der vor allem Datenschutz und Grundrechte im Blick hat. Außerdem sollen die wichtigsten Entscheidungen des FISC nicht mehr der Geheimhaltung unterliegen, sofern dies laufende Operationen nicht gefährdet. Privatunternehmen, die auf Anordnung von Behörden persönliche Informationen ihrer Kunden bereitstellen, wird schließlich die Möglichkeit eingeräumt,

unter bestimmten Umständen die Öffentlichkeit darüber zu informieren.

Kontroverse Maßnahme

Seit den ersten Enthüllungen Edward Snowdens gehörte die anlasslose und massenhafte Überwachung der Telefonverbindungsdaten von US-Bürgern durch die NSA zu den in den USA umstrittensten Aktivitäten der Geheimdienste. Nach der bisherigen Praxis leiteten die Telefongesellschaften *sämtliche* mit Telefonnummern verknüpfte Informationen, wie Verbindungen, Datum und Dauer eines Gesprächs, automatisch an die NSA weiter. Zum Zwecke späterer Ermittlungen konnte die NSA diese Daten bis zu fünf Jahre lang speichern.

Sowohl die Legalität dieser Praxis als auch ihre Effektivität im Kampf gegen den Terrorismus standen in Frage. Aus Sicht der Nachrichtendienste autorisierte Abschnitt 215 des nach den Anschlägen vom 11. September beschlossenen Patriot Act die massenhafte Speicherung von Telefonverbindungsdaten. Denn dabei handele es sich um Informationen, die für Ermittlungen relevant seien. Bedingung für die Genehmigung dieser Praxis durch den FISC war zum einen die Auffassung, dass Verbindungsdaten im Gegensatz zu Gesprächsinhalten nicht unter das im 4. Verfassungszusatz verankerte Verbot anlassloser Durchsuchungen fallen. Der Oberste Gerichtshof stellte in Urteilen der Jahre 1976 und 1979 klar, dass die Verfassung Sicherheitsbehörden nicht daran hindert, ohne richterlichen Beschluss gewählte Telefonnummern aufzuzeichnen oder Informationen einzuholen, die ein Kunde zur Abwicklung von Geschäften Dritten anvertraut (business records). Zum anderen machte sich der FISC wegen der mit der Terrorismusbekämpfung verbundenen Unsicherheit die Ansicht zu eigen, dass all diese Daten potentiell relevant seien.

Diese Auslegung widersprach aber nach Aussage eines der Initiatoren des Patriot Act, des republikanischen Abgeordneten Jim Sensenbrenner, der ursprünglichen Absicht des Gesetzes. Ein Urteil eines Bun-

desberufungsgerichtes im Mai 2015 entschied in diesem Sinne, dass diese weite Auslegung des Begriffs »relevant« nicht rechtmäßig sei. Das Gericht ordnete zwar nicht den sofortigen Stopp des Überwachungsprogramms an und erklärte es auch nicht für verfassungswidrig. Jedoch stellte es fest, dass der Kongress ein Programm nicht autorisieren kann, in das nur wenige Mitglieder im Detail eingeweiht sind. Das Urteil stärkte die Unterstützer von Reformen.

Abgesehen von der umstrittenen Rechtmäßigkeit wurde das Überwachungsprogramm auch wegen seiner mangelnden Effektivität kritisiert: Eine Reihe offizieller Untersuchungen kam zu dem Ergebnis, dass es nicht entscheidend zur Prävention von Terroranschlägen beigetragen habe. Die von Präsident Obama zur Aufklärung des Programms ins Leben gerufene President's Review Group on Intelligence and Communication Technologies erklärte beispielsweise im Dezember 2014, dass das Programm keinen einzigen Terroranschlag verhindert habe, und empfahl dessen Einstellung. Die Berichte des Privacy and Civil Liberties Oversight Board, eines 2004 vom Kongress eingerichteten ständigen Beirats für die Wahrung der Bürgerrechte in Zeiten der Terrorbekämpfung, und des Generalinspektors des Justizministeriums von Januar 2014 und Mai 2015 bestätigten diese These. Auch deshalb mehrten sich im Kongress die Zweifel an der bisherigen Lesart von Abschnitt 215 des Patriot Act und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen.

Harte Verhandlungen im Kongress

Trotz der breiten Kritik an der geltenden Praxis und der begrenzten Reichweite der jetzt beschlossenen Einschränkungen kam die notwendige Mehrheit im Kongress erst nach langem Ringen zustande. Teile des Patriot Act, darunter Abschnitt 215, wären zum 1. Juni 2015 unwirksam geworden. Um dies zu verhindern, bedurfte es einer erneuten gesetzlichen Autorisierung. Damit waren die Reformbefürworter im Vorteil.

Die Trennlinien zwischen Befürwortern und Gegnern von Reformen wurden dabei nicht in erster Linie von der Parteizugehörigkeit markiert. Der linke Flügel der Demokraten sowie eher jüngere, libertär eingestellte Republikaner plädierten für eine Einschränkung der Geheimdienstaktivitäten. Sicherheitspolitische Hardliner unter den Republikanern sowie Mitglieder der Nachrichtendienstausschüsse standen einer Beschränkung der Mittel hingegen ablehnend gegenüber. Diese Konstellation ermöglichte einen parteiübergreifenden Entwurf zur Reform mehrerer Einzelartikel des Patriot Act, der im Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit (338 zu 88) gebilligt wurde. Der Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell, wollte den Patriot Act ohne Reformen (re-) autorisieren, wurde jedoch durch mehrere Blockademanöver des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Rand Paul daran gehindert. Nachdem das Gesetz bereits ausgelaufen war, gab McConnell schließlich seinen Widerstand gegen die Reformen auf. Der USA Freedom Act of 2015 wurde am 2. Juni 2015 mit 67 gegen 32 Stimmen auch im Senat verabschiedet und von Präsident Obama umgehend unterzeichnet – »USA Freedom« ist in diesem Fall ein Akronym und steht für »Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ending Eavesdropping, Dragnet-collection and Online Monitoring«.

Die Reaktion der Öffentlichkeit

Während die New York Times den Freedom Act angesichts des seit dem 11. September 2001 erfolgten Ausbaus der Sicherheitsbehörden als »kulturellen Wendepunkt« für die Nation bezeichnete, reagierten Bürgerrechtsorganisationen eher verhalten auf die Reform. Manche, wie Human Rights Watch, begrüßten das Gesetz als Schritt in die richtige Richtung (»modest first step«), anderen geht es nicht weit genug, da es nur einen Teilaspekt der US-Geheimdienstaktivitäten betrifft. Umfragen des Pew Research Center zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der

US-Bevölkerung den Schutz ihrer Privatsphäre für wichtig hält. Gleichzeitig haben die wenigsten Vertrauen in die Sicherheit ihrer Daten. Vorherrschend ist ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber Behörden und Privatunternehmen. Die Umfrageergebnisse sprechen indes gegen die in Deutschland verbreitete Ansicht, US-Amerikaner interessierten sich nicht für Datenschutz. Vielmehr scheinen die Snowden-Enthüllungen das »digitale Problembewusstsein« auch jenseits des Atlantiks geschärft zu haben. Senatoren und Abgeordnete beider Parteien betonten ebenfalls, dass der Schutz persönlicher Daten von den Wählern in ihren Heimatstaaten und Wahlkreisen sehr häufig und dringlich thematisiert worden ist.

Nur eine von vielen Maßnahmen

Das Programm auf Grundlage von Abschnitt 215 des Patriot Act ist keineswegs das einzige Instrument zur Überwachung des Kommunikations- und Internetverkehrs. Vielmehr verfügen die US-Nachrichtendienste über ein ganzes Arsenal weiterer Programme, bei denen die Bestimmungen des Freedom Act nicht greifen. Die nachrichtendienstliche Aufklärung im Ausland beispielsweise erfolgt nicht unter dem Patriot Act, sondern stützt sich auf Abschnitt 702 des Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA). Obwohl US-Bürger von solchen Programmen nicht betroffen sein dürften, bemängeln Datenschützer seit längerem die Schlupflöcher, die eine »unbeabsichtigte« Sammlung digitaler Kommunikationsdaten von US-Amerikanern zulassen. Dies gilt insbesondere für die Programme »Prism« und »Upstream«. Anders als Abschnitt 215 erlaubt Abschnitt 702 auch die Auswertung von Kommunikationsinhalten.

Eine wichtige Rechtsgrundlage für die Arbeit der Nachrichtendienste (nicht nur in der Terrorismusbekämpfung) ist außerdem die Exekutivanordnung 12333. Ursprünglich von Präsident Reagan erlassen und seitdem mehrmals verändert, legt sie die Leitlinien für alle Tätigkeiten der Geheim-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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

dienste im Ausland fest. Im Unterschied zu Patriot Act, FISA und Freedom Act hat die Verordnung des Präsidenten keinen Gesetzescharakter, ist jedoch bindend für Regierungsbehörden und kann bestehende gesetzliche Regelungen neu interpretieren. Nach Aussage der NSA ist Exekutivanordnung 12333 die wichtigste Grundlage ihrer Aktivitäten. Zwar ist der Text dieser Anordnung öffentlich, über ihre konkrete Anwendung und Interpretation ist jedoch wenig bekannt, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung digitaler Kommunikation. Selbst Senatoren im Ausschuss zur Kontrolle der Geheimdienste betonen, dass ihnen nicht klar sei, welche Maßnahmen genau durch diese Anordnung autorisiert werden. Daran zeigt sich, dass die Kontrolle der Nachrichtendienste durch den Kongress weder mit der technischen Entwicklung noch mit dem Ausbau des nachrichtendienstlich-industriellen Komplexes infolge des 11. September 2001 Schritt gehalten hat. Zudem gaben Richter des Obersten Gerichtshofs zu bedenken, dass einschlägige gerichtliche Entscheidungen aus den 1970er Jahren kaum auf die Nutzung digitaler Daten übertragbar seien. Angesichts des umfassenden und entgrenzten Charakters moderner Kommunikationstechnologien wird vermutet, dass auch die Daten von US-Bürgern nicht unerheblich von Maßnahmen betroffen sind, die von Exekutivanordnung 12333 autorisiert wurden.

Die Bedeutung der Reform

Auf die aktuellen Kontroversen zwischen der Bundes- und der US-Regierung hat die jüngste Reform wenig Einfluss. Die gegen deutsche und europäische Institutionen und Unternehmen erhobenen Spionage-Vorwürfe, denen der NSA-Untersuchungsausschuss des Bundestags nachgeht, betreffen Programme, die von der verabschiedeten Reform nicht berührt werden.

Die Gesetzesänderung gibt ungeachtet dessen Aufschluss über die öffentliche Meinung in den USA. Klar ist: Ohne die durch die Enthüllungen Edward Snowdens an-

gestoßene Debatte hätte es diese Reform nicht gegeben. Zum einen wussten die Volksvertreter selbst nicht genau Bescheid über das Ausmaß der NSA-Aktivitäten, zum anderen verändern sich ihre Einschätzungen unter dem Druck der Öffentlichkeit. Seitdem mehr Transparenz herrscht, werden einzelne Aspekte des Programms kritisch hinterfragt, und unter bestimmten Umständen ist das politische System durchaus zu Korrekturen fähig.

Dennoch ist festzuhalten: Die jetzigen Veränderungen sind erst nach zwei Jahren zäher Auseinandersetzungen beschlossen worden. Dass der aufgrund seiner parteipolitischen Polarisierung oft handlungsunfähige Kongress überhaupt eine Reform verabschiedet hat, ist neben dem öffentlichen Druck, den Expertengremien, Bürgerrechtsgruppen, Telekommunikationsunternehmen und Gerichtsverfahren ausübten, auch dem ungewöhnlichen Umstand zuzuschreiben, dass die Rechtsgrundlage zeitlich befristet war. Nicht zuletzt die innerhalb der NSA bestehende Bereitschaft zur Reform von Abschnitt 215 lässt Skeptiker zweifeln, ob es sich dabei um einen entscheidenden Punkt handelt. Obwohl der Gesetzgeber Datenschützern und Bürgerrechtlern mit der Reform entgegenkommt, bleibt die Reichweite der Veränderungen begrenzt.

Spätestens 2017 wird der Kongress erneut handeln müssen. Dann läuft die Geltungsfrist von Abschnitt 702 aus, der vielleicht wichtigsten gesetzlichen Grundlage für die Aktivitäten der NSA im Ausland, in der Datenschützer auch ein Schlupfloch für die Überwachung von US-Bürgern sehen. Mehrere Abgeordnete und Senatoren haben erklärt, dass der Freedom Act nur der Anfang einer groß angelegten Überprüfung sämtlicher gesetzlichen Autorisierungen für nachrichtendienstliche Aktivitäten sein könne. Die Debatte über die Vereinbarkeit geheimer Operationen von Nachrichtendiensten mit den Grundsätzen eines freiheitlichen Rechtsstaates hat damit fast 14 Jahre nach Verabschiedung des Patriot Act eine neue Qualität erreicht.