

Akteure (Terrorgruppen, Staaten oder Krimineller) zu vereiteln. Die Standardentscheidung sei dabei stets, Informationen zu veröffentlichen. Die Entscheidung über den Umgang mit einer Lücke treffen VertreterInnen der Nachrichtendienste und des NCSC. In besonders sensiblen Fällen werden die/der DirektorIn des GCHQ und die/der AußenministerIn in die Beurteilung einbezogen. Bei der Entscheidungsfindung wird unter anderem beurteilt, gegen welche Ziele die Schwachstelle eingesetzt werden kann und welche Informationen durch sie erlangt werden können. In die Gleichung fließt aber auch die Risikoeinschätzung ein, welche Ziele im Vereinigten Königreich durch diese Schwachstelle angreifbar wären (bspw. kritische Infrastrukturen) und wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Lücke durch andere gefunden und ausgenutzt wird (GCHQ, 2018d). Der mit dem IPA etablierte Investigatory Powers Commissioner kontrolliert diese Abwägung. Der neue Prozess sollte diese Entscheidungsfindung transparent und die angelegten Maßstäbe nachvollziehbar machen (GCHQ, 2018b).

Im Dezember 2018 unterrichtete die Regierung das ISC und den Investigatory Powers Commissioner, dass die bulk Equipment Interference deutlich häufiger eingesetzt werden würden als antizipiert. Zunächst war die Regierung davon ausgegangen, dass auf das systematische Hacken nur selten zurückgegriffen werden müsse. Diese Einschätzung hatte sich aber seit der Verabschiedung des IPA verändert. Diese Anpassung wurde mit technischen Veränderungen (Verschlüsselung) begründet, die dazu führten, dass andere Maßnahmen weniger effektiv geworden waren (Home Office, 2018b).

Die Beschützer-Rolle ist mit Blick auf die bulk Equipment Interference domestisch nach wie vor kontestiert und steht auch international in der Kritik. Insbesondere mit der bulk Equipment Interference konnte die britische Regierung die Beschützer-Rolle im Bereich der Nachrichtendienste ausbauen. Diese Erweiterung hat einen anhaltenden Kontestationsprozess ausgelöst, es ist aber unwahrscheinlich, dass diese Kontestationen domestisch folgenreich sein werden. Dies liegt daran, dass die Maßnahme nach der Prüfung durch David Anderson auch von großen Teilen des Parlaments akzeptiert wird und dass die britischen Gerichte bereits die Einschätzung vertreten haben, die Praxis sei grundsätzlich zulässig.

5.3 Zwischenfazit

Im Lichte der durch die Snowden-Enthüllungen entstandenen Öffentlichkeit, mussten die Regierungen beider Untersuchungsstaaten ihre Beschützer-Rollen evaluieren. Die Veröffentlichungen wurden in beiden Staaten allerdings unterschiedlich aufgenommen. Während die britische Regierung die Publikation der Dokumente verurteilte und offensiv gegen den Guardian vorging, um weitere

Publikationen zu unterbinden und so die eigene Beschützer-Rolle zu wahren, versuchte sich die Bundesregierung ihrer eigenen Rolle durch die Prüfung der Vorwürfe rückzuversichern. Beide Staaten erließen aufgrund des domestischen Drucks neue Regelungen für ihre Dienste. Bemerkenswert ist, dass in beiden Fällen eine substanzielle Beschränkung der Rollen ausgeblieben ist. In Deutschland erlaubte die Bundesregierung dem BND viele der enthüllten Praktiken. In Großbritannien erweiterte die Exekutive die Rolle mit der bulk Equipment Interference sogar. Ermöglicht wurde dies durch die Referenz (Schutz vor wem?) auf (internationalen) Terrorismus sowie in Großbritannien die Aktivitäten feindseliger Staaten.

Die britische Regierung konnte bei der Stabilisierung und dem Ausbau ihrer Beschützer-Rolle domestisch auf ein weithin geteiltes positives Selbst des GCHQ zählen. Die historischen Leistungen des Dienstes, insbesondere während des Zweiten Weltkriegs, und eine weitgehend geteilte Gefahreneinschätzung erleichterten es der Regierung, substanzielle Kontestationen zu vermeiden bzw. zu kontern. Das IPT und unabhängige Untersuchungen kritisierten zwar den intransparenten gesetzlichen Rahmen und forderten eine Reform. Die Praktiken der Überwachung selbst wurden allerdings kaum herausgefordert. Die Regierung konnte die enthüllten Praktiken so offensiver verteidigen und letztlich ausbauen, auch weil die Enthüllungen aus Sicht der Regierung und zahlreicher Abgeordneter nur die »normale« Praxis nachrichtendienstlicher Tätigkeiten dokumentiert hatten. Die Referenz der Beschützer-Rolle, die Prävention terroristischer Aktivitäten, rechtfertigte auch Maßnahmen gegen Unternehmen in verbündeten Staaten. Ferner erleichterte auch die Rolle als Wohlstandsmaximierer den Ausbau der Beschützer-Rolle, da die Nachrichtendienste explizit mit der Sicherung der ökonomischen Leistungsfähigkeit betraut sind. International stand die britische Regierung für die enthüllten Überwachungsmaßnahmen zwar in der Kritik, die Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus und die Kooperation mit der NSA erleichterten aber auch in diesem Kontext die Übernahme einer expansiven Rolle. Für die Regierung war es dabei wichtig, dass das GCHQ international als besonders kompetenter Kooperationspartner mit großer technischer Expertise wahrgenommen wurde und dass das GCHQ auf Augenhöhe mit der NSA agieren konnte. Die besondere Beziehung zu den USA stabilisierte so die auch innenpolitisch nicht substanziell kontestierten Beschützer-Rolle. Hier zeigen sich damit ebenfalls Wirkungen eines »second image reversed«.

Die Rolle als Garant liberaler Grundrechte sorgte bei der gesetzlichen Neuregelung allerdings dafür, dass Kontrollmechanismen gestärkt und Praktiken transparenter gemacht wurden. Die richterliche Prüfung von Überwachungsanordnungen sowie die Einrichtung des IPC verbesserte die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Aktivitäten, der Vulnerabilities Equities Process stellte öffentlich die Kriterien vor, die die Sicherheitsbehörden bei der Zurückhaltung von Sicher-

heitslücken berücksichtigen müssen. Auch mit Blick auf die Kontestationen zeigten sich Rückwirkungen des internationalen auf das domestische Rollenspiel, da viele Klagen von internationalen Bürgerrechtsorganisationen getragen wurden.

Die deutsche Regierung wurde zunächst im internationalen Rollenspiel bei der Aufklärung der Enthüllungen durch die Reaktionen der amerikanischen und britischen Regierungen frustriert. Beide Partner wollten die eigenen Beschützerrollen nicht beschränken. Dies führte dazu, dass die Bundesregierung international Prozesse der Normgenese unterstützte und versuchte, die physischen Zugriffe auf die Internetinfrastruktur zu erschweren. Innenpolitisch spiegelte sich dieses Verhalten in der Kündigung von Verträgen mit amerikanischen Unternehmen. Ferner richtete die Regierung die eigene Beschützer-Rolle (Spionageabwehr) auch auf Tätigkeiten verbündeter Staaten aus. Eine offene Konfrontation mit den Verbündeten vermied die Bundesregierung aber.

Die domestische Aufarbeitung der Enthüllungen offenbarte, dass die Praktiken des BND aus Sicht vieler Abgeordneter nicht unproblematisch waren. In der parlamentarischen Aufarbeitung zeigte sich, dass der BND Mittel nutzte, die die Bundesregierung gegenüber den USA und Großbritannien kritisiert hatte. In der Folge wurde die Beschützer-Rolle in der Referenz (Schutz vor wem?) begrenzt und ein zusätzliches Schutzniveau für BürgerInnen und Staaten der Europäischen Union etabliert. Die Rolle als Wohlstandsmaximierer sorgte in Deutschland ferner dafür, dass Wirtschaftsspionage explizit verboten wurde. Die Bundesregierung hoffte, damit zu einer internationalen Norm beizutragen. Maßnahmen wie die strategische Fernmeldeaufklärung wurden allerdings weitgehend anhand der enthüllten Praktiken kodifiziert und die Beschützer-Rolle bspw. durch die Kabelerfassung in Deutschland ausgebaut. Dies wurde durch Verweise auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen, insbesondere den Terrorismus, gerechtfertigt. Zur Rechtfertigung betonte die Regierung ferner die Bedeutung der Kooperation mit den USA für die Sicherheit in Deutschland. Diese Abhängigkeit und enge Verwobenheit der eigenen Beschützer-Rolle trat in der parlamentarischen Untersuchung deutlich zu Tage und sorgte mit dafür, dass die Beschützer-Rolle nicht beschränkt wurde.

Die Rolle als Garant liberaler Grundrechte sorgte auch in Deutschland für neue Kontrollmechanismen. So etablierte die Bundesregierung mit dem Unabhängigen Gremium ein neues Aufsichtsorgan.

Die wesentlichen Einflüsse, die die Entwicklung der Cybersicherheitspolitiken geprägt haben, sind in den Tabellen 5 und 6 schematisch dargestellt.

Tabelle 5: Schematische Darstellung der Einflüsse auf die Politikentwicklung im Bereich der Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkung auf die Beschützer-Rolle, – = kontestierend, + = katalytisch. Quelle: Eigene Darstellung

	domestische Ebene			internationale Ebene		
	Historisches Selbst	Wirkung	Rollenbezüge	Wirkung	signifikante / organisierte Andere	Wirkung
Die Snowden Enthüllungen (Juni - Dezember 2013)			Garant liberaler Grundrechte	–	USA / UK / UN	
Bundesregierung unter Druck (Januar 2014 - Dezember 2015)			Garant liberaler Grundrechte	–	USA	–
Etablierung einer neuen Beschützer-Rolle (Januar 2016 - 2019)			Garant liberaler Grundrechte	–	USA / EU	+

Tabelle 6: Schematische Darstellung der Einflüsse auf die Politikentwicklung im Bereich der Nachrichtendienste im Vereinigten Königreich: Wirkung auf die Beschützer-Rolle, – = kontestierend, + = katalytisch. Quelle: Eigene Darstellung

	domestische Ebene				internationale Ebene		
	Historisches Selbst	Wirkung	Rollenbezüge	Wirkung	signifikante / organisierte Andere	organi-	Wirkung
Die Snowden Enthüllungen (Juni – März 2014)	GCHQ Opfer von Terrorismus	+	Wohlstandsmaximierer	+	USA / 5-Eyes	+	+
Regierung unter Druck (April 2014 - Dezember 2015)	GCHQ Opfer von Terrorismus	+	Wohlstandsmaximierer	+	USA / 5-Eyes	+	+
Etablierung einer neuen Beschützer-Rolle (Januar 2016 - 2019)	GCHQ Opfer von Terrorismus	+	Wohlstandsmaximierer	+	USA / 5-Eyes	+	+