tersuchungsbereich unterscheidet sich wesentlich von der Kriminalitätsbekämpfung, da es hier nicht um die Regulation nichtstaatlicher Akteure (Krimineller) geht, sondern um die Praktiken staatlicher Institutionen.

Die Entwicklungen im Kontext der Snowden-Enthüllungen sind einerseits besonders relevant, da hierdurch verschiedene problematische Praktiken aufgedeckt wurden. Hierzu zählt die im Internet erschwerte Unterscheidung zwischen innerstaatlicher und ausländischer Kommunikation. Mit dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik werden ferner zwei Staaten verglichen, die sich auf unterschiedlichen Seiten der Enthüllungen wiederfanden. Während Großbritannien zusammen mit den USA für expansive Geheimdienstaktivitäten vielfach kritisiert wurde, zählte Deutschland zu den prominentesten KritikerInnen der enthüllten Praktiken.

5.1 Deutschland

5.1.1 Die Snowden-Enthüllungen: Die Bundesregierung zwischen Verunsicherung, Abhängigkeit und zaghafter Selbstbehauptung

Die Reaktion der Bundesregierung auf die Enthüllungen und die berichtete Ausspähung von sowohl Teilen der Regierung als auch der deutschen Bevölkerung war durch zwei Bestreben gekennzeichnet. Erstens versuchte sich die Regierung der eigenen Beschützer-Rolle zu versichern und zu evaluieren, inwiefern diese durch die Nachrichtendienste der Partnerstaaten unterminiert worden war. In diesem Kontext untersuchte die Regierung bspw., ob es domestisch zu einer (physischen) Beeinträchtigung der deutschen Internetinfrastruktur gekommen war. Weiterhin richtete die Bundesregierung die eigene Beschützer-Rolle partiell neu aus und legte deren Referenz (Schutz vor wem?) auch auf die Aktivitäten verbündeter Staaten. Zweitens war die Regierung auf internationaler Ebene bestrebt, die enthüllten Praktiken zu verändern und für mehr staatliche Zurückhaltung zu werben. Hier versuchte die deutsche Exekutive, bspw. durch die Unterstützung einer UN-Resolution, eine restriktivere Praxis zu etablieren sowie bilateral Abkommen zur Beschränkung von Spionage abzuschließen. Als dieses Ansinnen absehbar scheiterte, beförderte dieses internationale Rollenspiel und die resultierende Frustration die domestische Neuausrichtung bzw. Erweiterung der Beschützer-Rolle. Beide Bestrebungen wurden aber stets durch die Abhängigkeit der Beschützer-Rolle, insbesondere von amerikanischen Geheimdienstinformationen, moderiert, sodass eine direkte Konfrontation ausblieb.

Unmittelbar nach den Veröffentlichungen der Dokumente von Edward Snowden machte die deutsche Regierung deutlich, dass sie die expansiven Überwachungspraktiken der US-amerikanischen NSA und des britischen GCHQ nicht

für angemessen hielt. Prominenter Ausdruck dieser Haltung war die Aussage der Bundeskanzlerin »Ausspähen unter Freunden – das geht gar nicht« im Oktober 2013 (Spiegel, 2013a). Mit dieser Aussage kritisierte Angela Merkel die Überwachung ihres Handys. Diese Maßnahme war unmittelbar zuvor bekannt geworden. Sie war also Ausdruck des Unbehagens, dass die deutsche Exekutive selbst zum Ziel der alliierten Geheimdienste geworden war. Aber auch die Überwachung der deutschen Bevölkerung wurde durch die Regierung kritisiert. Allerdings wollte die Regierung in bilateralem Austausch zunächst aufklären, inwiefern die Anschuldigungen gegen die Verbündeten zutrafen.

Die kritische Abwägung zwischen sicherheitspolitischen Maßnahmen und der Gewährleistung der Bürgerrechte wurde bereits in der Frühphase im Juni 2013 deutlich, als Innenminister Friedrich mit der Proklamation eines »Supergrundrechts« Sicherheit die spannungsvolle Beziehung zugunsten sicherheitspolitischer Erwägungen zu entscheiden versuchte und die Überwachungstätigkeiten damit zumindest teilweise rechtfertigte (Welt, 2013). Eine Tendenz, die auch in der Fraktion der CDU/CSU immer wieder geteilt wurde (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 58). Damit versuchte die Regierung zu vermeiden, dass die Beschützer-Rolle zu sehr beschränkt wurde.

In einer der ersten internationalen Reaktionen auf die Enthüllungen formulierte die Bundesregierung einen Fragenkatalog, den sie am 11. bzw. 24. Juni an die amerikanische sowie britische Botschaft übermittelte und mit dem sie auf Aufklärung insbesondere mit Blick auf die Programme PRISM und TEMPORA drängte. Die Antworten auf die Fragen beschränkten sich aber weitgehend darauf, dass die adressierten Regierungen die gesetzlichen Bestimmungen ihrer Nachrichtendienste erläuterten und deren Rechtmäßigkeit betonten (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 5f.). Die parlamentarische Opposition und auch VertreterInnen aus der Netzgemeinschaft forderten ein nachdrücklicheres Vorgehen gegen die USA und Großbritannien und die Vernehmung von Edward Snowden in Deutschland. Die Bundesregierung lehnte eine konfrontativere Haltung mit der Begründung ab, dass die beiden Staaten »demokratische Rechtsstaaten und enge Verbündete Deutschlands« seien und dass der gegenseitige Respekt die Aufklärung gemäß »internationaler Gepflogenheiten« erfordere (ebd., S. 12). Die Regierung teilte offiziell die Sorgen über die enthüllten Praktiken, mäßigte ihr Verhalten nach außen aber mit Verweis auf die guten Beziehungen zu den USA und Großbritannien.

Unter dem Titel »Stop watching us« kam es Ende Juli zu ersten großen öffentlichen Protesten in deutschen Städten, die unter anderem von der parlamentarischen Opposition, aber auch von Bürgerrechtsorganisationen unterstützt wurden (Spiegel, 2013b). Diese Demonstrationen setzten sich im September fort und kritisierten die ausufernde Überwachung durch die amerikanischen und britischen Geheimdienste (Spiegel, 2013c). Damit geriet die Bundesregierung domestisch

immer stärker unter Druck, gegen Überwachungsmaßnahmen vorzugehen. Die Erwartung, die deutsche Bevölkerung vor massenhafter Überwachung zu schützen, artikulierte damit die domestischen Erwartungen an die Rolle als Garant liberaler Grundrechte.

Ebenfalls im Juli stellte die Kanzlerin ein Acht-Punkte-Programm vor, mit dessen Maßnahmen den publik gewordenen Praktiken begegnet werden sollte. Bei dieser Gelegenheit betonte die Bundeskanzlerin »Deutschland ist kein Überwachungsstaat«, äußerte aber auch Verständnis für ein höheres Sicherheitsbedürfnis der USA nach den Anschlägen vom 11. September 2001 (Bundesregierung, 2013b). Das Programm umfasste unter anderem das Vorhaben, Verwaltungsvereinbarungen von 1968/69 zwischen der Bundesrepublik und den USA, Großbritannien sowie Frankreich zu kündigen. Die Vereinbarungen regelten Sonderrechte bei der Überwachung des Post-, Brief- und Fernmeldeverkehrs. Dieses Vorhaben wurde zeitnah umgesetzt, bereits im August waren die Vereinbarungen außer Kraft (Auswärtiges Amt, 2013a,b). Allerdings wurde diese Maßnahme von VertreterInnen der Netzgemeinde als Symbolpolitik kritisiert, da auf die entsprechenden Regelungen seit 1990 nicht mehr zurückgegriffen worden war (Netzpolitik.org, 2014b).

Mit diesem Schritt dokumentierte die Regierung das Bestreben, die deutsche Bevölkerung nicht den Sicherheitsbehörden anderer Staaten (auch langjähriger Verbündeter) zu unterwerfen und versicherte sich ihrer eigenen Beschützer-Rolle. Keine anderen Akteure sollten legitim massenhaft deutsche BürgerInnen überwachen können. Zu dieser Art der Selbstvergewisserung der eigenen Rolle gehörte auch, dass der Generalbundesanwalt prüfte, ob die Enthüllungen die Eröffnung eines Verfahrens nach §99 StGB (Geheimdienstliche Agententätigkeit) erforderten (Deutscher Bundestag, 2013c). Dieser Prüfvorgang wurde allerdings 2017 nach Ermittlungen und parlamentarischer Untersuchung aus Mangel an Beweisen eingestellt (Generalbundesanwalt, 2017).

Weitere Punkte des Programms sahen unter anderem eingehende Konsultationen mit den USA zur Aufklärung der Situation, eine UN-Resolution zum Schutz der Privatsphäre sowie die schnelle Verabschiedung der europäischen Datenschutzgrundverordnung vor (Bundesregierung, 2013b).

Ein nachdrückliches internationales Vorgehen gegen die enthüllten Überwachungspraktiken forderten auch die Oppositionsparteien in verschiedenen parlamentarischen Anträgen. Sie rekurrierten dabei auf die »Schutzpflichten« der Bundesregierung gegenüber der deutschen Bevölkerung, die Wahrung der Grundrechte sowie auf die Verpflichtung zum Schutz der deutschen Wirtschaft (Deutscher Bundestag, 2013b, S. 1). Um den Schutz der politischen Souveränität zu gewährleisten, forderte die SPD ferner einen Ausbau der Spionageabwehr auch mit Blick auf die Aktivitäten verbündeter Staaten (ebd., S. 1).

Die Abgeordneten machten die Bundesregierung damit auf ihre aus der Beschützer-Rolle erwachsende Pflicht aufmerksam, die gleichsam durch Referenzen zur Rolle als Wohlstandsmaximierer und als Garant liberaler Grundrechte gestützt wurde. Die Bundesregierung könne nicht zulassen, dass amerikanische oder britische Nachrichtendienste die Geschäftsgrundlagen deutscher Unternehmen oder die Grundrechte deutscher BürgerInnen unterminierten.

Aber auch die Praktiken der deutschen Geheimdienste und die entsprechenden gesetzlichen Regelungen rückten in den Fokus der parlamentarischen Aufmerksamkeit. Die Grünen forderten eine umfassende Überprüfung der bestehenden legislativen Grundlagen für alle Überwachungspraktiken (Deutscher Bundestag, 2013f,h). Diese Forderung teilte auch die Linke, sie forderte zudem, die strategische Fernmeldeaufklärung durch den BND sofort zu suspendieren und erst nach einer Evaluation ggf. wiederaufzunehmen (Deutscher Bundestag, 2013g, S. 2). Auch die Grünen forderten eine Reform der Regelungen zur Geheimdienstkontrolle (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 57). Die Bundesregierung erwiderte ggü. den Vorwürfen in dieser Phase noch, dass die Tätigkeiten des BND ausreichender Kontrolle unterlägen (ebd., S. 43).

Die Opposition war nicht überzeugt, dass die deutsche Regierung von den enthüllten Aktivitäten überrascht war und warf die Frage auf, ob die Exekutive im Geheimen möglicherweise ähnliche Programme unterhielt und ob so ggf. die Beschützer-Rolle ohne parlamentarische Kontrolle ebenfalls signifikant erweitert worden war. Hier deuteten sich bereits Kontestationsprozesse an, die dann im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Tragen kamen.

Auf internationaler Ebene begann der Austausch mit den USA und Großbritannien unmittelbar nachdem die Enthüllungen die Schlagzeilen bestimmt hatten. Nach ersten Konsultationen mit den USA vertrat die Regierung die Auffassung, dass es keine Anhaltspunkte für »eine flächendeckende Überwachung deutscher oder europäischer Bürger durch die USA« gäbe (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2). Durch Rückfragen bei deutschen Dienstanbietern versicherte sich die Bundesregierung wiederum der eigenen Beschützer-Rolle. Auch nach Rücksprache mit deutschen ISPs konnte die Regierung keine Ausspähung durch die NSA an Internetinfrastrukturen auf deutschem Territorium feststellen. Um ferner dem Verdacht nachzugehen, ausländische Geheimdienste hätten Zugriff auf den großen deutschen Internetknoten DE-CIX, konsultierte die Bundesregierung den betreibenden Branchenverband eco. Dieser schloss aus, dass es einen physischen Zugang amerikanischer oder britischer Geheimdienste gegeben habe, der eine unbemerkte Ausleitung von Datenverkehr ermöglicht haben könnte (ebd., S. 18).

Das BSI bzw. BMI überprüften ferner die Dienstleister, die Verträge mit der Bundesregierung unterhielten und evaluierten, inwiefern diese ausländischen Nachrichtendiensten Daten zur Verfügung stellten oder zum Ziel der Überwa-

chungsmaßnahmen geworden waren. In diesem Zuge wurde auch physisch überprüft, wo ggf. Zugriff auf Leitungen genommen werden konnte. Aber auch diese Ermittlungen ergaben keine Hinweise auf Angriffe gegen deutsche Regierungsnetze (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 390 bzw. 394). Trotzdem wurden unter Federführung des BMI eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Regierungskommunikation ergriffen. Diese umfassten bspw. die erleichterte Nutzung von Verschlüsselung durch Regierungsstellen sowie eine Stärkung des BSI. In einer Stellungnahme zum Maßnahmenpaket hieß es:

> »Eine Verstärkung der Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungskommunikation ist vor dem Hintergrund der aktuellen Vorfälle zwingend erforderlich. Es ist davon auszugehen, dass fremde Nachrichtendienste auch in Zukunft von allen technischen Möglichkeiten des Ausspähens bspw. Abhörens elektronischer Kommunikation […] Gebrauch machen werden.« (Ebd., S. 393)

Diese Anpassungen waren damit zuvorderst ein Selbstschutz des Beschützers. Die Bundeskanzlerin kritisierte dementsprechend die Ausrichtung der britischen und amerikanischen Geheimdienste, »wenn es zum Schluss gar nicht mehr allein um die Abwehr terroristischer Gefahren geht, sondern darum, sich auch gegenüber Verbündeten, zum Beispiel für Verhandlungen bei G-20-Gipfeln oder UN-Sitzungen, Vorteile zu verschaffen«, dann sei das nicht mehr hinnehmbar (Deutscher Bundestag, 2014b, S. 569).

Da der physische Eingriff in deutsche Infrastrukturen aber unwahrscheinlich erschien, rückten die großen amerikanischen Internetunternehmen in den Fokus der Aufmerksamkeit, da zahlreiche Deutsche die Dienste von Google, Microsoft, Apple und Facebook etc. nutzten. Die Bundesregierung forderte die Unternehmen daher zu Stellungnahmen auf. Diese versicherten in der Folge, dass sie den Geheimdiensten Daten nur nach Anordnung durch den FISA-Court zur Verfügung stellten (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 19). Eine weiterführende Kooperation bei der Aufarbeitung der Vorwürfe, auch im Rahmen des späteren Untersuchungsausschusses des Bundestages, lehnten die amerikanischen Unternehmen aber ab (Deutscher Bundestag, 2017a). Damit offenbarten sich auf internationaler Ebene die begrenzten Möglichkeiten, die der Regierung bei der Erfüllung ihrer Beschützer-Rolle blieben.

In der Folge betonte die Bundesregierung, es gebe keine massenhafte Überwachung deutscher StaatsbürgerInnen. Die Regierung führte bspw. die, in den Medien diskutierte, Zahl von 500 Millionen abgefangenen Daten pro Monat auf eine Kooperation zwischen BND und NSA zurück, die aber Ziele im Ausland (genauer in Afghanistan) beträfe, die Daten deutscher StaatsbürgerInnen würden in dieser Zusammenarbeit besonders geschützt und nicht an die NSA oder andere Partnerdienste weitergegeben. Die Kooperation in diesem Rahmen diene auch

dem Schutz deutscher Soldaten in Afghanistan und sei daher richtig und notwendig. Nur in zwei Fällen sei, nach strenger Prüfung der Vorgaben durch das G10-Gesetz, eine Weitergabe von Daten deutscher StaatsbürgerInnen an die NSA erfolgt (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2). Die Position der Bundesregierung, wonach viele der erhobenen Vorwürfe unzutreffend seien, wurde im Parlament von den Unionsfraktionen gestützt (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 61).

Mit dieser Linie wies die Bundesregierung darauf hin, dass die öffentliche Berichterstattung ein potenziell verzerrtes Bild der Lage transportierte. Tatsächlich seien einige der enthüllten Tatbestände Teil rechtmäßiger Aktivitäten. Allerdings machte die Exekutive gegenüber dem Parlament auch deutlich, dass einige Anliegen nicht öffentlich bzw. teilweise auch nur ohne Parlamentsbeteiligung erörtert werden könnten. In diesem Kontext wies die Bundesregierung bereits früh einerseits darauf hin, dass die öffentliche Beantwortung einiger parlamentarischer Fragen nicht möglich sei, da auf diesem Weg Informationen über die nachrichtendienstlichen Praktiken publik würden und sich Überwachungsziele in der Folge besser auf diese Maßnahmen einstellen könnten. Andererseits argumentierte die Regierung mit Bezug zu den signifikanten Kooperationspartnern, dass die Vertraulichkeit zentraler Baustein geheimdienstlicher Zusammenarbeit sei und dass auch aus Rücksicht auf die Nachrichtendienste der Partnerstaaten eine öffentliche Informationsweitergabe nicht erfolgen könne (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 3f.).

In dieser Reaktion wurde deutlich, dass die deutsche Beschützer-Rolle in diesem Bereich maßgeblich von den Fähigkeiten der Partnerdienste abhängig war bzw. dass sich die Regierung nicht allein im Stande sah, Schutzziele zu erreichen und dass sie folglich die Geheimdienstkooperation für unerlässlich für die Gewährleistung der Sicherheit in Deutschland hielt:

> »Eine öffentliche Bekanntgabe von Informationen zu technischen Fähigkeiten von ausländischen Partnerdiensten und damit einhergehend die Kenntnisnahme durch Unbefugte würde erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit haben. Würden in der Konsequenz eines Vertrauensverlustes Informationen von ausländischen Stellen entfallen oder wesentlich zurückgehen, entstünden signifikante Informationslücken mit negativen Folgewirkungen für die Genauigkeit der Abbildung der Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland sowie im Hinblick auf den Schutz deutscher Interessen im Ausland. Die künftige Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste des Bundes würde stark beeinträchtigt. Insofern könnte die Offenlegung der entsprechenden Informationen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen.« (Ebd., S. 4)

Die Einschätzung, dass die Sicherheit der Bundesrepublik maßgeblich von der Kooperation mit den USA abhänge, wurde auch im Parlament debattiert. Hier wiesen insbesondere Abgeordnete der Union darauf hin, dass Deutschland die amerikanische Administration nicht davon überzeugen könne, weniger Überwachung durchzuführen, wenn die Bundesrepublik im nächsten Atemzug stets nach den neuesten Geheimdiensterkenntnissen fragen müsse. Konkreter Bezugspunkt hierfür waren unter anderem die Hinweise zur sogenannten Sauerlandgruppe, die einen Anschlag in Deutschland geplant hatte und die durch Hinweise amerikanischer Dienste ausgehoben werden konnte (Deutscher Bundestag, 2013i).

Die Abhängigkeit der deutschen Beschützer-Rolle in diesem Kontext wurde auch in Aussagen der Bundesregierung deutlich. Angesichts anderer Gefahren bspw. durch den internationalen Terrorismus konnte die Kooperation schwer infrage gestellt werden. Die Bundesregierung befand sich in einem Dilemma, die amerikanische Unterminierung der Rollen der Bundesregierung einzugestehen und ggf. zu sanktionieren und damit nicht mehr an der Beschützer-Rolle der amerikanischen Regierung partizipieren zu können.

Die Regierung entschied sich dazu, eine offene Konfrontation mit den USA um jeden Preis zu vermeiden. Exemplarisch hierfür steht die Aussage von Innenminister Friedrich in einer Debatte zu den Snowden-Enthüllungen:

> »Aber über allem […] steht, dass wir die enge Partnerschaft mit unseren amerikanischen Freunden und Partnern brauchen, auch um die Sicherheit der Bürger in diesem Land in der Zukunft gewährleisten zu können.« (Ebd., S. 45)

In diesen Erklärungen zeigen sich klare Anzeichen für die asymmetrische Beziehung zwischen der Bundesrepublik und den Partnerdiensten. Gute Beziehungen mit den USA waren daher zur Erfüllung der Schutzfunktion aus Sicht der deutschen Regierung essenziell. Das Verprellen der Partner war daher bereits in dieser Phase unwahrscheinlich, um einen »sicherheitspolitischen Blindflug« zu vermeiden (ebd., S. 58).

Auch die Bundeskanzlerin betonte den besonderen Stellenwert der geheimdienstlichen Kooperation mit den USA, in Frage stehe aber die Ausrichtung bzw. Zielauswahl der amerikanischen und britischen Dienste (Deutscher Bundestag, 2014b, S. 569). Eine Sichtweise, die auch von großen Teilen der Opposition nicht grundsätzlich infrage gestellt wurde (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 56). Ferner wurde von VertreterInnen der Geheimdienste immer wieder betont, dass die Fähigkeiten der amerikanischen PartnerInnen in Deutschland nicht vorhanden seien und dass daher eine vertrauensvolle Zusammenarbeit besondere Bedeutung habe. Eine zu rigorose Aufklärung wurde folglich kritisch gesehen, denn es wären bereits Zeichen erkennbar, dass die Kooperation mit dem BND eingeschränkt würde und dass ein Informationsverlust drohe (Deutscher Bundestag,

2017c, S. 518-520). Ein Vertreter des BND beschrieb die Beziehung zur NSA ähnlich. Die NSA versorge den BND mit der Technik sowie dem notwendigen Wissen zu deren Nutzung, um im Gegenzug an den Erkenntnissen des deutschen Nachrichtendienstes teilzuhaben. Die Defizite des deutschen Auslandsgeheimdienstes bei der Überwachung paketvermittelter Kommunikation wurden durch die Kooperation mit den USA gelindert (ebd., S. 586-588 ebenso 709f.).

Auch mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz bestand eine ähnliche Kooperationsbeziehung. Um bspw. mit der technischen Entwicklung der rasch zunehmenden Internetkommunikation schritthalten zu können und die Überwachung und Analyse von diesen Informationen effizient gewährleisten zu können, nutzte das BfV das amerikanische Programm XKeyscore (ebd., S. 584). Parlamentarische Fragen, ob bspw. die Nutzung der amerikanischen Software XKeyscore zur Erfassung und Analyse von Internetverkehr an Bedingungen geknüpft war, beantwortete die Bundesregierung nicht öffentlich, um bei Kooperationspartnern kein Vertrauen zu verspielen (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 21). Kritische Stimmen, die auch die Praktiken des BND adressierten, wurden von der Regierung in dieser Phase noch als unbegründet zurückgewiesen (Deutscher Bundestag, 2013e, S. 11).

Neben den Hinweisen darauf, dass die Beschützer-Rolle ohne die Kooperation mit den USA nicht ausreichend erfüllt werden könne, wurde die Zurückhaltung auch durch Verständnis für das Sicherheitsbedürfnis der USA moderiert. Ähnlich wie die Kanzlerin argumentierte bspw. der Bundesaußenminister als er im Rahmen eines bilateralen Cyber-Dialogs mit den USA deutlich machte, dass durch die Enthüllungen Vertrauen zwischen den Partnern beschädigt worden sei. Im Zentrum der Debatte stehe nun die Frage nach der angemessenen »Abwägung von Freiheit und Sicherheit« (Auswärtiges Amt, 2014). Frank-Walter Steinmeier äußerte aber auch Verständnis für die Praktiken der NSA, da die USA mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erfahren mussten, dass die ausgreifende Vernetzung auch neue Risiken mit sich bringe (ebd.).

Eine direkte Konfrontation mit der US-Regierung vermied die deutsche Exekutive auch mit Blick auf domestische Forderungen aus der Opposition, Edward Snowden in Deutschland Asyl zu gewähren bzw. eine Anhörung auf deutschem Boden zu ermöglichen. Beide Forderungen wurden von der deutschen Regierung abgelehnt (Deutscher Bundestag, 2013d, 16f.). In einer Stellungnahme argumentierte die Bundesregierung, dass bei einer Befragung von Edward Snowden in Deutschland mit »einer Beeinträchtigung der Kooperation mit US-Sicherheitsbehörden zu rechnen sei, die für die Sicherheit Deutschlands von grundlegender Bedeutung sei« (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1278). Eine Klage gegen die Ablehnung einer Anhörung auf deutschem Boden lehnte das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2014 ab (Bundesverfassungsgericht, 2014). Der Streitfall wurde sodann vor dem Bundesgerichtshof weitergeführt und endete

dort im März 2017 ebenfalls zugunsten der Regierung (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1281).

Ebenso negativ beschied die Bundesregierung die Forderung, das europäische Abkommen zur Übermittlung von Fluggastdaten mit den USA (EU-USA-PNR-Abkommen) zu kündigen, die gleiche Haltung wurde mit Blick auf das SWIFT-Abkommen vertreten.[1] Die Bundeskanzlerin sah in diesen Forderungen eine nicht zielführende »Trotzhaltung«, die die amerikanische Regierung nicht zur Kooperation veranlassen könne (Deutscher Bundestag, 2014b, S. 570). Das Safe-Harbor-Abkommen sollte aber im Zuge der neuen Datenschutzgrundverordnung überarbeitet und ein neues, höheres Datenschutzniveau in Drittstaaten erreicht werden (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 35f.). Das Safe-Harbor-Abkommen bzw. die Datenschutzgrundverordnung war aus Sicht der Regierung damit die einzige Möglichkeit, auf die Enthüllungen zu reagieren und den Unmut deutlich zu machen, ohne damit den Kern der Snowden-Enthüllungen zu adressieren.

In dieser ersten Phase war die Bundesregierung noch zuversichtlich, dass die USA kooperativ bei der Aufarbeitung der Enthüllungen mitwirken würden. Die britische Regierung reagierte bereits früh zurückhaltender auf deutsche Bestrebungen, die Enthüllungen aufzuklären (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 4). Die Bundesregierung versuchte bereits kurz nach den Enthüllungen, ein Abkommen mit den USA zu schließen, das die Überwachungspraktiken zwischen beiden Staaten reglementieren sollte. Berichte, wonach es Bestrebungen gäbe, dass Deutschland selbst Teil der 5-Eyes werden wolle, wurden aber bestritten. Bemühungen zur Etablierung neuer geheimdienstlicher Standards wurden ferner mit EU-Mitgliedsstaaten debattiert. Wobei die Regierung hier auch darauf hinwies, dass die EU im Bereich der Nachrichtendienste nicht zuständig sei (Deutscher Bundestag, 2013e, S. 2f.). Im August 2013 wurde ein Fortschrittsbericht zum Acht-Punkte-Plan veröffentlicht. Hierin äußerte sich die Regierung zuversichtlich zur Aushandlung eines No-Spy-Abkommens mit den USA und vermeldete erste Erfolge. So habe es von amerikanischer Seite bereits eine »mündliche Zusage« zum Abschluss gegeben. Die Vereinbarung solle dafür sorgen, dass sich Deutschland und die USA nicht gegenseitig ausspähten, auch Wirtschaftsspionage sollte verboten werden (Bundesregierung, 2013a). Im Parlament wurden die Bemühungen zum Abschluss einer solchen Vereinbarung weithin begrüßt. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass hierdurch nicht nur die Regierung sowie die Wirtschaft

1 Die beiden Abkommen regeln den Informationsaustausch zwischen der EU und den USA zum Zweck der Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung terroristischer Aktivitäten. Das Abkommen zur Übermittlung von Fluggastdaten (Passenger Name Records (PNR)) regelt die Übermittlung von Informationen zu Reisenden aus der EU in die USA. Das SWIFT-Abkommen bezieht sich auf den Austausch von Daten zu Finanztransaktionen (für weitere Informationen zu den Abkommen, s. bspw. Kaunert/Léonard/MacKenzie (2012))

geschützt werden dürfe, vielmehr müsse auch die Bevölkerung von flächendeckender Überwachung ausgenommen werden (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 52 sowie 55).

Da die Bundesregierung die Zielauswahl der amerikanischen und britischen Nachrichtendienste für verfehlt hielt, versuchte sie mit diesem Vorgehen die Referenz der Beschützer-Rollen (Schutz vor wem?) zu verändern und das Ausspähen verbündeter Staaten zu beenden. Begünstigt wurde dieses Bestreben durch die Rollen als Wohlstandsmaximierer und Garant liberaler Grundrechte.

Zwischen Juli und August 2013 kam es zu einer Reihe von Gesprächen zwischen VertreterInnen der deutschen und amerikanischen Seite (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 444-455). Am 12. August verkündete Kanzleramtsminister Ronald Pofalla in einer Pressekonferenz, dass die NSA ein No-Spy-Abkommen angeboten habe und dass Verhandlungen hierüber beginnen würden. Aus der Bereitschaft, ein Abkommen zu verhandeln, leitete er ferner ab, dass sich die amerikanischen Dienste, wie von der Regierung gefordert, in Deutschland an deutsches Recht hielten (ebd., S. 458). Eine Schlussfolgerung, die von der Opposition wiederholt heftig kritisiert wurde (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 47-67). In der Folge wurde auf Ebene der Geheimdienste und Regierungen über die konkrete Gestalt einer solchen Vereinbarung diskutiert (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 464). Am 23. Oktober berichteten deutsche Medien, dass das Handy der Bundeskanzlerin durch die NSA abgehört worden war. In der Folge wurden die Verhandlungen um ein Abkommen intensiviert (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 473).

Dass die Bestrebungen, ein Abkommen zur Beschränkung der Überwachungsmaßnahmen abzuschließen, schwierig werden würden, war Ende 2013 abzusehen. Denn sowohl die USA als auch Großbritannien reagierten nicht wie gewünscht auf Gesprächsangebote und Nachfragen. Die Bundesregierung hielt zunächst aber dennoch an dem Ziel fest (Deutscher Bundestag, 2013d, S. 14f.). Sie gab aber bereits Ende des Jahres 2013 zu, dass die Konsultationen nicht nach den Vorstellungen der Bundesregierung verliefen und dass der Informationsaustausch nicht zufriedenstellend erfolgte (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 43f.).

Als deutlich wurde, dass die deutsche Regierung mehr wollte, als eine nicht bindende Absichtserklärung, wurden die Verhandlungen Mitte November 2013 komplizierter und die amerikanische Seite wurde zurückhaltender (ebd., S. 470f. sowie 475). Ende November signalisierte die amerikanische Regierung, dass sie den Abschluss einer Vereinbarung ablehne, da sie damit einen unerwünschten Präzedenzfall etablieren würde. Im Januar 2014 erkannte die Bundesregierung, dass die amerikanische Seite die deutschen Forderungen nicht erfüllen würde. Wiederholt zeigte sich die Bundesregierung enttäuscht von der amerikanischen Informationspolitik und der mangelnden Transparenz (Deutscher Bundestag, 2014d, S. 366). Ende Januar gab auch die Bundeskanzlerin öffentlich zu verstehen, dass es substanzielle Differenzen zwischen der amerikanischen und

deutschen Regierung gebe. Im März 2014 signalisierte die US-Regierung, dass ein Abkommen nicht zustande kommen würde. Im April gab schließlich die Bundesregierung das Bestreben auf (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 477-501). Aus Sicht von Angela Merkel erreichten die Verhandlungen daher nie die erforderliche Konkretisierung, die einen Abschluss realistisch gemacht hätte (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 456). Verhandlungen mit der britischen Regierung führten ebenfalls zu keinem Ergebnis. Auch hier wurde auf unterschiedlichen Ebenen verhandelt und Ronald Pofalla gab am 12. August bekannt, dass ein Abkommen mit der britischen Seite auf einem guten Wege sei. Aber auch hier scheiterten die deutschen Bemühungen (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 480f.).

Im Parlament wurde den USA, auch von Seiten der Regierungsparteien vorgeworfen, nicht aufrichtig mit den deutschen Stellen zu kooperieren und so einen substanziellen Informationsaustausch zu unterminieren (ebd., S. 62). Die Opposition warf der Regierung in diesem Kontext vor, gegenüber der amerikanischen Regierung zu nachsichtig zu sein und die Bedenken nicht nachdrücklich genug zu vertreten. Außerdem forderten sie, die Maßnahmen zur Spionageabwehr auch mit Blick auf befreundete Staaten auszubauen (ebd., S. 50f.).

Frustriert von den Reaktionen der amerikanischen und britischen Partnern gab die Bundesregierung bald das Ansinnen auf, ein No-Spy-Abkommen zu verhandeln. Die Bundeskanzlerin bekannte 2015, dass dieser Prozess aufgrund der amerikanischen und britischen Position nicht zu einem für die Bundesregierung akzeptablen Ergebnis geführt werden konnte. Die Regierung habe aber stets nach bestem Kenntnisstand informiert (Bundesregierung, 2015b). Vorwürfe der Opposition, wonach die Regierung die Bevölkerung und das Parlament über die Möglichkeit einer Vereinbarung belogen habe und es schon früh klar gewesen sei, dass die amerikanische Seite einer solchen nicht zustimmen würde, wurde von der Bundesregierung bestritten (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1397). Die Opposition warf der Regierung vor, die Verhandlungen nur zu Wahlkampfzwecken genutzt zu haben, obwohl sofort deutlich geworden sei, dass die amerikanische Seite nie den Abschluss eines Abkommens in Aussicht gestellt habe (ebd., S. 1619f.).

Auf internationaler Ebene war die Bundesregierung mit dem Ziel gescheitert, eine Norm zur Nicht-Überwachung zwischen Verbündeten zu etablieren. In der Folge wendete sie sich domestischen Maßnahmen zu, um eine weitere Unterminierung der eigenen Schutzfunktion entgegenzuwirken.

Nachdem ein Jahr nach den Enthüllungen absehbar war, dass die USA und Großbritannien ihre Überwachungspraktiken nicht signifikant beschränken würden, entschied die Bundesregierung, Verträge mit dem US-amerikanischen ISP Verizon zu kündigen und durch Kontrakte mit der Deutschen Telekom zu ersetzen. Dieser Schritt erfolgte allerdings erst nachdem die Problematik der Einbindung des amerikanischen Dienstleisters in sensible Regierungsnetze öffentlich diskutiert wurde (Netzpolitik.org, 2014a). Als Grund für den Wechsel führte die

Regierung an, dass »die im Zuge der NSA-Affäre aufgezeigten Beziehungen von fremden Nachrichtendiensten und Firmen gezeigt [hätten; Anm. d. Verf.], dass für die sicherheitskritische Kommunikationsinfrastruktur der Bundesregierung besonders hohe Anforderungen zu stellen sind« (Bundesministerium des Innern, 2014a). Beweggrund für den Wechsel war damit auch, dass ein deutsches Unternehmen leichter zur Einhaltung der Sicherheitsstandards verpflichtet werden und dass so ein unerwünschter Datenabfluss besser vermieden werden konnte (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 398).

Zusätzlich nutzte die Bundesregierung die aus der Beschützer-Rolle erwachsenden defensiven Kompetenzen, um gegen die Überwachungspraktiken befreundeter Staaten vorzugehen und so auch eine Unterminierung der Rollen als Garant liberaler Grundrechte und Wohlstandsmaximierer zu verhindern.

In der Folge wurde das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) angewiesen, vermehrt nach Aktivitäten befreundeter Nachrichtendienste zu suchen und die Spionageabwehr in diesem Bezug zu stärken. Die neue Bundesregierung schrieb dieses Ziel explizit im Koalitionsvertrag fest (CDU/CSU, 2013, S. 104). Im Zuge der parlamentarischen Untersuchung der Enthüllungen wurde deutlich, dass die deutsche Spionageabwehr zuvor bei befreundeten Nachrichtendiensten nur beim Vorliegen eines konkreten Verdachtsmoments tätig wurde (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 415). Nach den Enthüllungen wurde beim BfV eine Untersuchung eingeleitet, die nach Zeichen der Spionage von amerikanischen und britischen Diensten suchen sollte. Konkrete Beweise für Überwachungsmaßnahmen konnte das BfV in diesem Zuge aber nicht identifizieren (ebd., S. 423, 425). Maßnahmen umfassten bspw. die Suche nach Abhörvorrichtungen an amerikanischen oder britischen Liegenschaften in der Bundesrepublik. Um Aktivitäten des Special Collection Services (SCS)[2] aufzudecken wurde bspw. das amerikanische Generalkonsulat in Frankfurt am Main aus der Luft inspiziert (ebd., S. 433f.). Anfragen, ob die amerikanische Botschaft in Berlin oder das Generalkonsulat in Frankfurt am Main auch durch Beamte des BfV besichtigt werden dürften, wurden von der amerikanischen Administration negativ beschieden (ebd., S. 437).

Die Anpassung der Spionageabwehr wurde dabei als Reaktion auf die »Aufhebung der klassischen ›Freund-Feind-Schemata‹« gesehen (ebd., S. 423). Der Innenminister Thomas de Maizière machte aber auch deutlich, dass die Bemühungen zwar gestärkt werden müssten, dass das Hauptaugenmerk aber nach wie vor auf den Diensten gegnerischer Staaten liege. Dies sei mit Blick auf die aufwändigen Praktiken geboten (ebd., S. 425). Im Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2014 hieß es hierzu:

2 Über den SCS berichteten deutsche Medien im Zuge der Enthüllungen vermehrt. Beim SCS handelt es sich um eine Einheit der NSA und CIA, die diplomatische Vertretungen Amerikas für Überwachungszwecke nutzt (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 430).

> »Im Bereich dieser sogenannten 360°-Bearbeitung wurden im Jahr 2014 die Weichen für eine Neuausrichtung der Spionageabwehr gestellt, die darauf abzielt, mittels Ressourcenverstärkung und fortentwickelter Methodik zukünftig eine umfängliche Bearbeitung illegaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten sonstiger Staaten zu gewährleisten.« (Bundesamt für Verfassungsschutz, 2015, S. 153)

Die Opposition kritisierte diese Neuausrichtung als nicht ausreichend und argumentierte, dass eine effektive Spionageabwehr gegenüber den westlichen Partnern durch die Abhängigkeit des BND konterkariert werde (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1397f.). Die Grünen forderten gar, das BfV ganz aufzulösen und durch zwei neue Institutionen zu ersetzen (ebd., S. 1701). Zum Schutz der deutschen Wirtschaft betonte die Regierung immer wieder die Notwendigkeit, vermehrt gegen »Wirtschaftsspionage« vorzugehen (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 31, Deutscher Bundestag, 2013d, S. 14). Verstärkte Aktivitäten gegen die staatliche Spionage gegen Wirtschaftssubjekte wurden in diesem Kontext auch unter Bezugnahme auf die Rolle als Wohlstandsmaximierer ermöglicht.

Diese veränderte Referenz (Schutz vor wem?) der Beschützer-Rolle war unmittelbar durch das internationale Rollenspiel begünstigt, in dem sich die USA nicht dazu bereit erklärt hatten, die eigene Rolle weniger expansiv zu definieren. Die Bundesregierung verlegte domestisch in der Folge zumindest einen Teil der Aufklärungskapazitäten auch auf Aktivitäten von Partnerstaaten.

Auf internationaler Ebene unterstützte die Bundesregierung weitere Maßnahmen mit Bezug zur globalen Internetinfrastruktur. Offiziell gab sie zwar an, nicht zu wissen, ob das transatlantische Telekommunikationskabel 14, das laut Snowden-Enthüllungen im britischen Bude vom GCHQ überwacht wurde (Süddeutsche Zeitung, 2013), tatsächlich kompromittiert war (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 9). Die niedersächsische Landesregierung hielt diesen Verdacht 2014 für begründet:

> »Eine Überwachung der Kommunikation, die über dieses Seekabel erfolgt, an der Anlandungsstelle des Kabels in Bude (Großbritannien) und/oder den Endstellen in Manasquan und Tuckerton (beide USA) dürfte indes sehr wahrscheinlich sein.« (Niedersächsischer Landtag, 2014, S. 3)

Eine Einschätzung, die, wenn auch nicht derart explizit, von der Bundesregierung geteilt wurde. Denn die Bestrebungen, zusammen mit Brasilien (auch die brasilianische Regierung war prominentes Opfer der Überwachung) ein neues transatlantisches Kabel zu etablieren, das sowohl den USA als auch Großbritannien den physischen Zugriff auf die Infrastruktur erschwert, verdeutlichten die Absicht, insbesondere den privilegierten Zugang der USA zum Internetbackbone

zu schwächen (Spiegel, 2014a). Das teilweise auch von der EU-Kommission finanzierte Projekt soll den Internetverkehr ab 2020 direkt zwischen Portugal und Brasilien übermitteln (Golem.de, 2014). Das Projekt wurde dabei 2014 auch explizit mit dem besseren Schutz der Kommunikation begründet (Council of the European Union, 2014, S. 4).

Der Aufbau dieser neuen Infrastruktur wurde folglich nicht nur durch den Bezug zur Beschützer-Rolle begünstigt, sondern beinhaltete sowohl Referenzen zur Rolle als Garant liberaler Grundrechte als auch zur Rolle des Wohlstandsmaximierers. Sie spiegelt auf internationaler Ebene die domestischen Bestrebungen, Kontrakte mit amerikanischen Dienstleistern in kritischen Bereichen zu kündigen, um einen privilegierten Datenzugang zu unterbinden.

Da inländischer Internetverkehr potenziell immer über Knoten im Ausland geleitet werden kann, wurden in diesem Zuge auch weitere domestische Maßnahmen zur Wahrung der digitalen Souveränität debattiert. Durch ein verändertes Routing sollte die deutsche Kommunikation geschützt und dem Zugriff externer Geheimdienste entzogen werden. Hierzu führte das BSI Gespräche mit verschiedenen ISPs (Deutscher Bundestag, 2013e, S. 12). Die Bundesregierung prüfte auch die Möglichkeiten, Internetverkehr nur über europäische Infrastrukturen im Schengenraum zu leiten und so den physischen Zugriff auf diese Daten zu erschweren (Deutscher Bundestag, 2013i, S. 45). Diese Pläne wurden von Beginn an durch die Opposition und die Netzgemeinde kritisch gesehen (ebd., S. 47, Netzpolitik.org, 2013). Derartige Überlegungen standen aber auch von Beginn an in Widerspruch zum Ziel der Regierung, ein offenes und nicht fragmentiertes Internet als Raum des freien Meinungsaustausches zu erhalten und zu schützen (Auswärtiges Amt, 2014), da auf diesem Weg ein separates Deutschland- oder Schengen-Netz entstanden wäre. Die Regierung war sich dieser Problematik bereits früh bewusst und verfolgte den Ansatz nicht mit Nachdruck (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 391). Ein stärker territorial gebundenes Netz wurde mit Blick auf die Wahrung eines freien Internets nicht angestrebt. Weitere Bestrebungen zur digitalen Souveränität wurden durch die Rolle als Garant liberaler Grundrechte, die sich auch auf das Internet im Ganzen bezog, unterlassen.

Ein Teil des Acht-Punkte-Plans sah vor, an der internationalen Normentwicklung bezogen auf umfassende Überwachungspraktiken mitzuwirken. Hiermit wurde dem Unbehagen über eine extraterritorial ausgedehnte Spionage Ausdruck verliehen und der Anspruch der eigenen (nationalen) Beschützer-Rollen geäußert. Ferner wurden die Forderungen mit der Rolle als Garant liberaler Grundrechte verknüpft.

Zunächst versuchte die Bundesregierung eine Erweiterung des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte zu erreichen. Dies scheiterte aber an Bedenken der USA, Großbritanniens und anderer EU-Staaten, die mit Verweis auf Autokratien deutlich machten, dass ein solcher Prozess von diesen Staaten zur Legi-

timierung ihrer restriktiven Internetpolitiken genutzt werden könnte (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1387). Daher verfolgte die Bundesregierung zusammen mit der brasilianischen Regierung das Ziel, eine Resolution zum Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter voranzutreiben (The Guardian, 2013c). Allerdings wurden auch die Formulierungen der Resolution nach Austausch mit den USA und Großbritannien gemäßigt, um deren Zustimmung zu gewinnen und eine direkte Konfrontation zu vermeiden (Reuters, 2013). Die Resolution wurde am 18. Dezember 2013 ohne Abstimmung von der Generalversammlung verabschiedet. Hierin heißt es:

> »[…] that unlawful or arbitrary surveillance and/or interception of communications, as well as unlawful or arbitrary collection of personal data, as highly intrusive acts, violate the rights to privacy and to freedom of expression and may contradict the tenets of a democratic society.« (United Nations, 2013c)

Damit versuchte die Bundesregierung zumindest in Form einer nicht-bindenden Resolution auf die Veränderung enthüllter Praktiken hinzuwirken.

Diese internationale Haltung stand aber mitunter in Spannung zum innenpolitischen Verhalten der Bundesregierung, wo sie ihre eigene Beschützer-Rolle verteidigen musste. Domestisch verweigerte auch die Bundesregierung bei zentralen Fragen und Kritikpunkten an den Praktiken des deutschen Bundesnachrichtendienstes dem Parlament die Antwort. Sie rechtfertigte diese Zurückhaltung mit der besonderen Schutzbedürftigkeit der erfragten Informationen:

> »[…] die erbetenen Informationen derart schutzbedürftige Geheimhaltungsinteressen berühren, dass eine auch nur geringfügige Gefahr ihres Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann, weshalb nach konkreter Abwägung des parlamentarischen Informationsrechts mit dem Staatswohl hier ausnahmsweise Letzteres überwiegt.« (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 16)

Die Informationsverweigerung gegenüber dem Parlament erfolgte unter Verweis darauf, dass die Rolle als Garant liberaler Grundrechte durch Aktivitäten der Regierung nicht unterminiert würden. So betonte sie die geographische Begrenzbarkeit der Beschützer-Rolle, die eine Distinktion unterschiedlicher Überwachungsziele im Internet erlaube und den Schutz von deutschen GrundrechtsträgerInnen gewährleiste. Die Frage der Opposition, wie der BND sicher zwischen inländischer, internationaler und ausländischer Kommunikation differenziere, blieb von Seiten der Regierung unbeantwortet. Diese Unterscheidung war mit Blick auf die strategische Fernmeldeaufklärung aber von zentraler Bedeutung. Mit dieser Ermittlungsmaßnahme, über die nur der BND verfügt, werden Verdachtsmomente unabhängig von Einzelfällen generiert, indem großflächig Daten erhoben und

analysiert werden. Für die Anwendung dieser Maßnahme galten unterschiedliche rechtliche Schutzniveaus, die eine eindeutige Unterscheidung zwischen drei Kategorien zwingend erforderten. Für innerdeutsche Kommunikation durfte die strategische Fernmeldeaufklärung nicht angewendet werden, für internationale Kommunikation (ein Endpunkt in Deutschland, einer im Ausland) galten die Beschränkungen des G10-Gesetzes und für ausländische Kommunikation fanden die Bestimmungen des BND-Gesetzes Anwendung (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 783). Die Opposition stellte grundsätzlich infrage, dass diese Differenzierung in einem paketvermittelten Netzwerk gewährleistbar sei. Ein Umstand, den auch die Regierung weitgehend einräumte. Aus diesem Grund werde die Kommunikation nach innerdeutschen Kommunikationen durchsucht und diese bereinigt (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 14).

Mit der Frage, inwiefern die deutsche Regierung bei der Kommunikationsüberwachung die geografische Referenz der Beschützer-Rolle sicherstelle, eröffnete sich die domestische Kontestation der Politik der Bundesregierung.

Die Praktiken des BND und die Kooperation mit den ausländischen Partnerdiensten rückte so Ende des Jahres 2013 immer mehr in das Zentrum der domestischen Kritik. Forderungen, einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit der Aufklärung der Vorwürfe zu betrauen, wurden in diesem Kontext lauter (Deutscher Bundestag, 2013i, bspw. S. 47 sowie 57). Diese Verschiebung der Aufmerksamkeit wurde maßgeblich durch das internationale Rollenspiel – die stockenden internationalen Verhandlungen – ermöglicht.

> »Wir haben also viele Fragen, und wir haben viele Fragen, die sich in erster Linie an ausländische Dienste richten und die mit unseren parlamentarischen Mitteln nur schwer aufzuklären und zu beantworten sind. Wir haben aber auch viele Fragen, die in Richtung unserer Nachrichtendienste gehen, die ihr Wissen, ihre Arbeitsweise und ihre mögliche Beteiligung betreffen.« (Ebd., S. 61)

Da die Aufarbeitung der internationalen Praktiken nicht erfolgversprechend erschien, wurde im Folgenden in der domestischen Auseinandersetzung die Kontrolle der Geheimdienste und deren Kompetenzen eingehend diskutiert. Hier ergibt sich damit ein direkter rückwirkender Interaktionseffekt zwischen internationalem und domestischem Rollenspiel.

5.1.2 Die Bundesregierung unter Druck: Die domestische Aufarbeitung der Enthüllungen

Im März 2014 setzte der Bundestag in fraktionsübergreifendem Konsens einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Aufarbeitung der von Edward Snowden enthüllten Praktiken ein. Das Mandat des Ausschusses umfasste dabei

sowohl die internationale als auch die domestische Dimension der Überwachung. Neben den (Kooperations-)Praktiken des BND sah der Aufgabenkatalog im domestischen Kontext auch vor, zu klären, ob die Bundesregierung ihren Informationspflichten gegenüber dem Parlament angemessen nachgekommen war (Deutscher Bundestag, 2014a). Im Zuge dieser Aufklärung wurde erstens deutlich, dass es erhebliche Unsicherheiten über die rechtlichen Grundlagen der Praktiken des BND gab. Zweitens zeigte die parlamentarische Aufarbeitung, dass die Exekutive in der Folge der Unsicherheit ihre Beschützer-Rolle mitunter sehr weitreichend definierte und Maßnahmen ergriffen hatte, die potenziell nicht durch bestehende gesetzliche Regelungen gedeckt waren. Drittens offenbarte die Untersuchung, dass die Kooperation mit der NSA zur Ausspähung deutscher und europäischer Ziele genutzt worden war. All dies führte dazu, dass die Beschützer-Rolle zunehmend infrage gestellt und in letzter Konsequenz eine gesetzliche Neuregelung der Kompetenzen des BND notwendig wurde.

Der Ausschuss musste sich auf die Aufarbeitung der innerdeutschen Vorgänge beschränken, da Bemühungen mit der US-Administration in Gespräche einzutreten, nicht aufgegriffen wurden (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1380). Bei der Aufarbeitung der Praktiken des BND zeigte sich zunächst, dass die Differenzierung zwischen innerdeutschen, internationalen und ausländischen Kommunikationsverkehren problematisch war. So wurden vom BND bspw. die sogenannten »Funktionsträger-« bzw. »Weltraumtheorien« vertreten (ebd., S. 755 bzw. 856). Der Funktionsträgertheorie folgend ging der BND davon aus, dass Kommunikationen natürlicher Personen, sofern sie für ausländische juristische Personen tätig waren, nicht den gesamten Schutz des G-10-Gesetzes genießen würden und daher potenziell Ziel von weniger restriktiven Überwachungsmaßnahmen werden könnten. Eine Einschätzung, die von JuristInnen bezweifelt wurde (ebd., S. 755-758). Auch die Bundesdatenschutzbeauftragte beurteilte das Vorgehen als verfassungswidrig (Süddeutsche Zeitung, 2016a).

Das Parlamentarische Kontrollgremium konstatierte in einer Stellungnahme lediglich, dass die rechtliche Lage unklar sei (Deutscher Bundestag, 2016b, S. 5). Unklar war zudem, wie der BND mit Daten umgehen sollte, die zwar zwischen KommunikationsteilnehmerInnen im Ausland ausgetauscht wurden, aber über Kabel in Deutschland geleitet wurden. Hierfür erfand der BND die Formulierung des »virtuellen Auslands«, das einen Zugriff auf Kabel in Deutschland rechtfertigen sollte (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 759). In diesem Kontext entwickelte der BND eine weitere kritisierte Vorgehensweise, die mit der sogenannten »Weltraumtheorie« gerechtfertigt wurde, um auch diese Kommunikation nicht einem höheren Schutzniveau unterwerfen zu müssen und die Daten leichter mit anderen Nachrichtendiensten teilen zu können (ebd., S. 856f.). Drei juristische Gutachter konstatierten in der Folge substanzielle Defizite bei den gesetzlichen Grundla-

gen der strategischen Auslandsaufklärung (Bäcker, 2014; Hoffmann-Riem, 2014; Papier, 2014).

Die parlamentarische Aufarbeitung zeigte damit zunächst, dass die geografische Referenz der deutschen Beschützer-Rolle ebenfalls nicht klar war. Aufgrund der Paketvermittlung ist die Unterscheidung zwischen in- und ausländischer Kommunikation erschwert. Der BND hatte diesen Umstand genutzt, um möglichst viel Kommunikation unter möglichst wenig restriktiven Regelungen zu erheben und zu verarbeiten.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Unklarheiten, wurde ferner bekannt, dass gemeinsame Überwachungsmaßnahmen mit den USA auch gegen Ziele in Deutschland und Europa gerichtet waren. Konkret ging es hierbei um Daten, die in Bad Aibling bei der Aufklärung von Satellitenkommunikation abgefangen wurden. Strittig war, ob diese Daten den Schutz der §§2 ff. des BND-Gesetzes genießen oder ob es sich um reine Auslandskommunikation handle, die diese Bevorzugung nicht genießt. Die Leitung des BND argumentierte, dass Satellitenaufklärung stets außerhalb des deutschen Staatsgebietes stattfinde und daher die entsprechenden Paragraphen nicht anwendbar seien. Diese Ansicht wurde von anderen JuristInnen bezweifelt und war auch zwischen Bundeskanzleramt und BND nicht unstrittig. Der Chef des Kanzleramtes Pofalla schloss sich aber der Auffassung des BND an und argumentierte, dass allein der Ort der Datenerhebung entscheidend für die Verfahrensweise sei (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 856-859). Diese Praxis wurde insbesondere mit Blick auf die Kooperation mit den NSA in Bad Aibling problematisch, da der BND die Vorschriften zur Datenweitergabe an Dritte damit umgehen konnte (ebd., S. 1568). Der BND vertrat die Ansicht:

> »Die an die NSA weitergeleiteten Metadaten werden zum einen im Ausland durch eine dortige Satellitenempfangsanlage und durch dortiges Abgreifen von Richtfunkstrecken erhoben, so dass es sich um eine Datenerhebung im Ausland handelt. Die Satellitenempfangsanlagen in Bad Aibling greifen von Telekommunikationssatelliten Datenströme ab und leiten sie nach Bad Aibling. Die Erhebung findet somit an Telekommunikationssatelliten statt, also ebenfalls außerhalb des Geltungsbereichs des BNDG.« (Ebd., S. 860)

MitarbeiterInnen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz beurteilten diese als »Weltraumtheorie« bekanntgewordene Interpretation jedoch als unhaltbar (ebd., S. 883). Auch der Untersuchungsausschuss des Bundestages und die Datenschutzbeauftragte des BND kritisierten diese Argumentationslinie (ebd., S. 1324 sowie 1567f.).

All diese Unsicherheiten und die expansiven Interpretationen durch den Nachrichtendienst traten im Zuge des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zutage. Der BND hatte die mit dem Internet einhergehenden neuen Überwachungsmöglichkeiten aus Sicht der Opposition unverhältnismäßig weit

genutzt, da stets die Interpretation mit den geringsten Kontrollinstanzen angewendet wurde. Damit war die Beschützer-Rolle der Regierung, die bereits international durch die Überwachung durch befreundete Staaten beeinträchtigt wurde, auch domestisch herausgefordert. Der Vorwurf gegen die Regierung lautete hier, die Exekutive habe die Beschützer-Rolle ohne Wissen des Parlaments und der Öffentlichkeit systematisch überdehnt und rechtliche Unsicherheiten gezielt ausgenutzt.

Zu diesen Vorwürfen kamen neue Erkenntnisse über die Zusammenarbeit mit der NSA. Im Rahmen der Kooperation in Bad Aibling sollten sowohl die Daten deutscher als auch amerikanischer StaatsbürgerInnen nicht analysiert werden. Auch der Ringtausch von Informationen von StaatsbürgerInnen der jeweils anderen Partei wurde explizit untersagt. Auch für Ziele in Europa und Mitglieder der 5-Eyes galten Beschränkungen. Die Distinktion erfolgte dabei unter anderem über Top-Level-Domains und komplette URLs (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 776-782). Da mit der strategischen Fernmeldeaufklärung verdachtsunabhängig Kommunikationsvorgänge überwacht werden, müssen, zur Verdachtsgewinnung, bestimmte Inhalte zur weiteren Analyse herausgefiltert werden. Dies erfolgt mittels sogenannter Selektoren, hierbei kann es sich um inhaltliche Schlagwörter (bspw. zum Terrorismus) oder sonstige Telekommunikationsmerkmale (bspw. IP- oder E-Mail-Adressen, Protokollfamilien oder Hashwerte) handeln (ebd., S. 783-786). An der prinzipiellen Unterscheidbarkeit der unterschiedlichen Kommunikationsformen (inländisch, international und ausländisch) wurde sowohl in der Netzgemeinschaft als auch von Datenschutzbeauftragten gezweifelt, da bspw. auch deutsche NutzerInnen E-Mailadressen unter der TLD .com unterhalten könnten (ebd., S. 880).

Das Memorandum of Agreement (MoA), das die Kooperation regelte und das nach den Anschlägen auf das World Trade Center sowie das Pentagon im April 2002 geschlossen wurde, sieht ferner vor, dass der BND die Kontrolle über die Operationen erhält und keine eigenständigen Maßnahmen von deutschem Boden aus stattfinden. Ferner betonte Frank-Walter Steinmeier, der als Chef des Bundeskanzleramtes maßgeblich an der Ausarbeitung beteiligt war:

> »Es gibt keinen Souveränitätsrabatt für die USA. Lassen Sie mich ganz klar sagen, was das MoA deshalb nicht ist: Es ist kein Freifahrtschein für die NSA, in Deutschland Daten über Deutsche zu erfassen. Das Gegenteil ist der Fall. Das Erfassen von Telekommunikation von Deutschen war explizit ausgeschlossen.« (Ebd., S. 771)

Das MoA adressierte maßgeblich die kooperative Satellitenüberwachung. Allerdings war auch das Ausspähen von Internetverkehr an zentralen deutschen Infrastrukturen bereits vorgesehen. Auch diese wurden im Rahmen des Untersuchungsausschusses problematisiert (ebd., S. 775). Die parlamentarische Oppositi-

on erkannte das MoA aber nicht als legitime Grundlage für die Kooperation und die damit einhergehenden Praktiken an (ebd., S. 1446f.).

Im April 2014 wurde öffentlich bekannt, dass sich spätestens seit 2008 Selektoren, die von der NSA eingebracht (gesteuert) wurden, gegen Ziele in Deutschland und Europa richteten und dass dies dem BND auch bewusst gewesen wäre. Diese Selektoren wurden sowohl für die Satelliten- als auch Kabelüberwachung verwendet. Seit 2006 wurde durch den BND eine Negativliste geführt, die diese Suchkriterien ausschloss. Hierunter befanden sich Selektoren zur Überwachung von EADS und Eurocopter, die sowohl auf die Telekommunikation über Satellit als auch Kabel gerichtet waren (ebd., S. 789-796 sowie 802-805). Diese Suchfilter legten auch den Verdacht der Wirtschaftsspionage nahe (Spiegel, 2014c). Die Opposition argumentierte, dass die Bundesregierung von diesen Aktivitäten bereits zuvor gewusst habe und dass das Parlament hierüber falsch informiert worden sei (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1631).

Bei der Aufarbeitung wurde damit deutlich, dass die NSA die Beschützer-Rolle der Bundesregierung substanziell unterminiert hatte. Die Kooperation in Bad Aibling wurde vom amerikanischen Geheimdienst gezielt dazu genutzt, europäische und deutsche Ziele zu überwachen. Zumindest der BND muss von diesen Praktiken gewusst haben, da eine Negativliste mit diesen Suchkriterien angelegt wurde. Wann bzw. inwiefern diese Vorgänge dem zuständigen Bundeskanzleramt gemeldet worden waren, blieb in der politischen Auseinandersetzung umstritten. Die parlamentarische Opposition und VertreterInnen der netzpolitischen Community äußerten massive Kritik an der Bundesregierung. Auch um die Form einer angemessenen Aufarbeitung der Vorwürfe gab es erheblichen Dissens zwischen der Opposition und der Regierung.

Die Regierung wollte auf internationaler Ebene eine Konfrontation mit den USA vermeiden und fragte daher offiziell, ob die Selektorenliste zur Prüfung freigegeben werden könnte. Dies wurde von der Opposition als Unterwürfigkeit interpretiert und als Indiz dafür, »dass die Geheimdienstkontrolle nicht mehr im Kanzleramt stattfindet, sondern gleich bei der NSA« (Deutscher Bundestag, 2015e, S. 9759 ähnlich 9761). Ferner kritisierte die Opposition die Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Parlament. Denn die Regierung habe in unangemessener Weise wegen der Weitergabe vertraulicher Informationen mit dem Tatbestand des Geheimnisverrats gedroht, da zuvor Informationen an die Presse weitergeleitet worden waren (ebd., S. 9760f.). Die Regierung begegnete diesem Vorwurf mit dem Verweis auf die Notwendigkeit der Geheimhaltung zur Gewährleistung der Sicherheit in der Bundesrepublik und prangerte die gezielte Verbreitung vertraulicher Informationen an (ebd., S. 9765). Kritik von der Opposition erfuhr weiterhin die aus ihrer Sicht fehlgeleitete Ausrichtung der Geheimdienste, die nicht mehr dem Ziel der Terrorismusprävention diente, sondern zu einer anlasslosen Mas-

senüberwachung unschuldiger BürgerInnen geworden sei (Deutscher Bundestag, 2015e, S. 9760f. ebenso 9763).

In der parlamentarischen Auseinandersetzung um die Zusammenarbeit mit der NSA warf die Opposition der Regierung vor, das Parlament systematisch getäuscht und die Praktiken im Rahmen der Kooperation geduldet zu haben. Ferner insinuierte die Opposition, die Regierung habe entweder wissentlich das MoA aus dem Jahr 2002 nicht durchgesetzt und so dazu beigetragen, dass eigentlich ausgenommene Ziele dennoch überwacht wurden, oder die Kontrolle über den Geheimdienst verloren zu haben (ebd., S. 9756, 9758 sowie 9764). Rollentheoretisch formuliert, war der Bundesregierung entweder die Kontrolle über eigene Beschützer-Rolle entglitten oder sie hatte sie gezielt überdehnt.

In der Debatte um diese internationale Zusammenarbeit betonten RegierungsvertreterInnen, dass die deutschen Geheimdienste an Recht und Gesetz gebunden seien und dass der Austausch mit den amerikanischen Diensten essenziell sei. Zur Illustration wurde in diesem Kontext auf den vereitelten Anschlag der sogenannten Sauerlandgruppe verwiesen (ebd., S. 9754). Die Regierung gab aber auch zu, dass eine verbesserte Aufsicht über die strategische Fernmeldeaufklärung geboten sei und dass in dieser Hinsicht Reformbedarf bestehe (ebd., S. 9755):

> »Wir können nicht immer nur empört mit dem Zeigefinger über den Atlantik zeigen und Standards für den Schutz deutscher Bürger und Unternehmen einfordern und selber genau das nicht leisten. […] Wir müssen hier in Vorleistung gehen. Wenn dieser Untersuchungsausschuss ein Ergebnis haben sollte, dann ist es das, dass wir als Deutsche bereit sind, diese Pionierarbeit zu leisten. In globalen Zeiten […] macht der Unterschied zwischen Inländern und Ausländern überhaupt keinen Sinn mehr, schon gar nicht in Bezug auf unsere europäischen Partner.« (Ebd., S. 9757)

Zusätzlich befeuert wurde die Debatte als die Verhandlungen mit den USA ins Stocken gerieten, die auf eine Freigabe der Selektorenliste für den NSA-Untersuchungsausschuss zielten, und die Bundesregierung vorschlug, die Liste anstatt durch das Parlament, durch einen Sonderermittler prüfen zu lassen (Süddeutsche Zeitung, 2015). Dies wurde von der Opposition als Aushöhlung der parlamentarischen Kontrollbefugnis und damit als Unterminierung der Rolle als Garant liberaler Grundrechte interpretiert (Deutscher Bundestag, 2015f, S. 10096 ebenso 10099). Auch der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und ihren MitarbeiterInnen wurde die Einsicht in die Selektorenliste unter Verweis auf das Staatswohl verweigert (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 883f.). Mit den Stimmen der Regierungsmehrheit setzte die Regierung, gegen die Stimmen der Opposition, Dr. Kurt Graulich als Sonderermittler zur Prüfung der Selektoren ein (Handelsblatt, 2015).

Die Opposition und die G 10-Kommission legten gegen dieses Vorgehen Klage beim Bundesverfassungsgericht ein. Das Gericht bestätigte mit seiner Entscheidung am 13. Oktober 2016 aber den Kurs der Regierung und teilte die Einschätzung, »eine nicht konsentierte Herausgabe dieser Listen könne die Funktions- und Kooperationsfähigkeit deutscher Nachrichtendienste erheblich beeinträchtigen« wodurch »auch die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung« unverhältnismäßig eingeschränkt werden könne (Bundesverfassungsgericht, 2016a). Mit diesem Beschluss war die Einsetzung eines Sonderermittlers auch rechtlich abgesichert. Die Opposition kritisierte aber noch im Abschlussbericht des NSA-Untersuchungsauschusses, dass hierdurch der Öffentlichkeit lediglich eine Aufklärung »vorgegaukelt« worden sei (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1396). Später wurde öffentlich berichtet, dass die USA einer parlamentarischen Untersuchung der Selektoren nicht prinzipiell widersprochen, sondern vielmehr zur Bedingung gemacht hatte, dass diese nicht öffentlich werden durfte. Die Regierung wollte hierauf offenbar nicht eingehen und verfolgte daher weiter das Ziel, die Liste durch einen Sonderermittler prüfen zu lassen (Spiegel, 2015a). Aus rollentheoretischer Sicht, wurde in diesem Kontext über die angemessene parlamentarische Kontrolle der Beschützer-Rolle verhandelt. Die Opposition konnte sich mit ihren Forderungen allerdings nicht durchsetzen.

Graulich kam in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die NSA mit Blick auf Ziele in Europa, das MoA klar verletzt habe (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 854). In seinem Bericht führte der Sonderermittler aus:

> »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.« (Graulich, 2015, S. 211f.)

Die Selektoren, die auf die Regierungen von Partnerstaaten zielten, seien dabei nicht durch das Auftragsprofil des BNDs gerechtfertigt. So wurden bspw. auch die E-Mails zahlreicher RegierungsmitarbeiterInnen in befreundeten Staaten überwacht (ebd., S. 186 bzw. 207).

Durch diese Enthüllungen über die Defizite der eigenen Beschützer-Rolle brüskiert, veranlasste die Bundesregierung in der Folge, dass die Kooperation in Bad Aibling zunächst eingefroren wurde (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 845). Im Januar 2016 wurde sie wieder aufgenommen (Süddeutsche Zeitung, 2016b).

Zu den Erkenntnissen von Graulich wurde der Druck auf die Bundesregierung noch größer, da bekannt wurde, dass der BND um die fraglichen Selektoren

wusste. Der BND selbst hatte unmittelbar nach Veröffentlichung der Snowden-Dokumente im Juli/August 2013 damit begonnen, die Liste zu prüfen. In diesem Zuge wurden 2.000 neue, problematische Suchkriterien identifiziert (zumeist mit Bezug zu Europa). Insgesamt wuchs die Zahl der Negativselektoren auf etwa 40.000. Danach wurden auch diese Selektoren aus der Erfassung gelöscht, über die Erkenntnisse wurde aber weder die Leitung des BND noch das zuständige Bundeskanzleramt informiert. Erst im März 2015 wurden beide Stellen sowie anschließend die Bundeskanzlerin informiert (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 831-836 sowie 848). In einer Pressemitteilung gab die Regierung im April bekannt, dass durch die Aufarbeitung der Snowden-Enthüllungen beim BND »technische und organisatorische Defizite« festgestellt worden seien, die durch das zuständige Bundeskanzleramt behoben würden (Bundesregierung, 2015a). In der BND-internen Aufklärung wurde die mangelnde Bereitschaft, Missstände zu melden und damit evtl. das kooperative Verhältnis mit der NSA zu beschädigen, unter anderem auf die Abhängigkeit des BND von der NSA zurückgeführt (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 843). Die Bundesregierung gab in diesem Zusammenhang zu, die Kontrolle über den BND zumindest partiell verloren zu haben.

Eine Prüfung der BND-eigenen Selektoren durch das Parlamentarische Kontrollgremium kam ferner zu dem Ergebnis, dass der BND mit diesen Suchfiltern selbst Ziele überwacht hatte, die nicht zum Auftragsprofil des Dienstes passten. Hierzu gehörten PolitikerInnen und Institutionen von EU- und NATO-Mitgliedsstaaten sowie Institutionen der EU (Deutscher Bundestag, 2016c, S. 14). Im Zuge der Aufklärung wurde bekannt, dass der BND Selektoren der NSA als eigene verwendet hatte, wenn diese aus Sicht der MitarbeiterInnen dem Aufgabenprofil des Dienstes entsprachen (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1019f.). In diesem Kontext hatte sich innerhalb des BNDs aufgrund weitreichender Freiheiten eine Eigendynamik bei der Einstellung von Selektoren ergeben (ebd., S. 1023-1027). Die Leitungsebene erkannte die bisherige Handhabung der BND-eigenen Selektoren als problematisch und Ende September 2013 erging eine Weisung, die ein kontrollierteres Verfahren zur Aufnahme von Selektoren definierte (ebd., S. 1037). Außerdem wurden im Oktober 2013 etwa 700 Selektoren deaktiviert (ebd., S. 1042). Der Präsident des BND wurde, kurz nachdem die Bundeskanzlerin öffentlich das Ausspähen unter Freunden verurteilt hatte, über die problematischen Selektoren mit EU- und NATO-Bezug unterrichtet. Anschließend informierte er Ronald Pofalla über die kritischen Vorgänge. Da diese Praxis von allen Beteiligten als politisch sensibel betrachtet wurde, erging im Folgenden die Anweisung, diese Überwachungen umgehend einzustellen (ebd., S. 1044-1048). Bei den Überwachungszielen handelte es sich zumeist um Botschaften von Partnerstaaten, die in aufklärungsrelevanten Regionen lagen bzw. um europäische Unternehmen, die im Kontext der Proliferation beobachtet wurden (ebd., S. 1108).

Die Aufarbeitung hatte damit gezeigt, dass der BND selbst Aufklärung gegenüber befreundeten Staaten durchführte und dass die von der Bundesregierung zunächst öffentlich kritisierte internationale Fehlausrichtung der Nachrichtendienste in Deutschland ebenfalls Praxis war. Inwiefern das politisch gewollt war, oder ob es sich um ein Versagen der Aufsicht handelte, ist nach wie vor umstritten.

Bis März 2015 erhielt das Bundeskanzleramt offiziell keine Rückmeldung über den Verlauf der Selektorenlöschung. Bei Besuchen in Pullach ordnete Kanzleramtsminister Altmaier erneut die Prüfung und Löschung der Selektoren an und wies den BND an, dafür zu sorgen, dass sich derartige Vorfälle nicht wiederholten (ebd., S. 1072-1084). Ferner wurde im Kanzleramt die mit der Aufsicht über den BND beauftragte Abteilung personell verstärkt sowie das Auftragsprofil des Dienstes angepasst. Im Oktober 2015 informierte Peter Altmaier die Kanzlerin über die kritischen BND-eigenen Selektoren (ebd., S. 1099-1002). Die Kanzlerin musste vor dem Untersuchungsausschuss folglich eingestehen, dass die enthüllten Praktiken des BND gegen die von ihr vertretene Linie standen, dass Partnerstaaten nicht abgehört werden sollten:

> »Da sind wir dann ja im Zuge der weiteren Zeitabläufe – und daran hat der Untersuchungsausschuss ja auch mitgewirkt, muss man sagen, durch seine Beweisbeschlüsse – auf Dinge gestoßen, die gegen diesen Satz verstoßen. […] Wenn dieser Satz im BND, wie Sie jetzt sagen, zum Nachdenken geführt haben sollte, dann war er noch richtiger platziert, als er sowieso platziert war. Er erschien mir damals eher als eine Trivialität aus deutscher Perspektive.« (Ebd., S. 1001)

Strittig blieb hierbei die Frage, inwiefern die Informationspolitik erst durch begleitende Aktivitäten der Presse verfolgt wurde (ebd., S. 1009).

Eine weitere besonders kritisch diskutierte Kooperation zwischen BND und NSA betraf die ebenfalls selektorengesteuerte Erfassung von Kommunikation an deutschen Glasfaserkabeln. Diese Zusammenarbeit wurde unter der Bezeichnung Operation EIKONAL geführt und später auch prominent in der Öffentlichkeit diskutiert. Im Oktober 2014 wurde berichtet, dass der BND zwischen 2005 und 2008 an einem Internetknoten in Frankfurt am Main große Mengen Kommunikationsdaten abgefangen und Teile davon an die NSA weitergeleitet habe. 2007 sei diese Kooperation von deutscher Seite aufgrund der politischen Brisanz unter Protest der NSA beendet worden (Süddeutsche Zeitung, 2014a). Auch in diesem Kontext zeigte sich, dass der BND wissend zum Mitläufer der NSA geworden war. Aus rollentheoretischer Perspektive war der Regierung die Kontrolle über die eigene Beschützer-Rolle temporär abhanden gekommen.

Auch diese Kooperation beruhte auf dem MoA aus dem Jahr 2002. Betroffen hiervon war sowohl leitungsvermittelte als auch paketvermittelte Telekommuni-

kation. Motiviert war die Kooperation mit der NSA durch die Anschläge vom 11. September, die sowohl in Deutschland als auch in den USA das Bedürfnis nach einer weitreichenderen Überwachung von Auslandskommunikation erhöht hatte. Die deutsche Regierung suchte daher aktiv die Zusammenarbeit mit der NSA. Der BND verfolgte mit der Operation zwei Ziele: zum Einen die Aufklärung internationaler terroristischer Aktivitäten sowie zum Anderen den Aufbau eigener Kapazitäten zur effektiven großflächigen Überwachung von Internetkommunikation (besonders über Glasfaserkabel). Die NSA hat den BND durch das Zurverfügungstellen von Technik und Know-How maßgeblich ertüchtigt, in diesem Bereich tätig zu werden. Im Gegenzug wurde die NSA an den gewonnenen Erkenntnissen beteiligt. Zur Wahrung der eigenen Beschützer-Rolle wurde festgelegt, dass die NSA selbst keinen physischen Zugang zu den Kabeln erlangte und dass Informationen erst nach einer Überprüfung weitergegeben wurden. Ferner sollte nur Hard- und Software von der NSA verwendet werden, die für den BND transparent war (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 890-894 sowie 948-950). Bei der Überprüfung der Hardware wurde aber deutlich, dass die Kontrolle der Komponenten mitunter nicht gewährleistet werden konnte. Im Zuge dieses Kontrollverlusts war es der NSA möglich, auf G10-geschützte Daten zuzugreifen. Der BND selbst wusste nach einer internen Begutachtung der Technik um dieses Defizit, unternahm aber zunächst nichts (ebd., S. 1512).

Erste Formen nahm die Operation 2003 an, als der BND sich erstmals an die Deutsche Telekom wendete, um Kommunikation in Frankfurt a.M. abzugreifen. Das Unternehmen reagierte aber zunächst skeptisch und fürchtete durch das Gewähren des Zugriffs gegen geltendes Recht zu verstoßen. Diese Zweifel wurden durch einen Brief des Bundeskanzleramts Ende 2003 ausgeräumt. In diesem Schreiben wurde das Unternehmen aufgefordert, den BND bei der Umsetzung der Überwachung zu unterstützen. Am 1. März 2004 wurde zwischen dem BND und der Deutschen Telekom der sogenannte Transit-Vertrag geschlossen. In diesem wurde die Übertragung von ausländischen Kommunikationsdaten geregelt (ebd., S. 899-902). Die Opposition ging davon aus, dass die Telekom das Schreiben des Bundeskanzleramts nicht hätte akzeptieren dürfen und dass das Unternehmen mit der Ausleitung der Daten daher Rechtsbruch begangen hat (ebd., S. 1476-1482).

Problematisch wurde diese Regelung als der Anteil paketvermittelter Kommunikation 2005 zunahm und aus Sicht der Deutschen Telekom eine zweifelsfreie Distinktion zwischen ausländischen, inländischen und internationalen Daten nicht mehr gewährleistbar war, da über die Leitungen bis zu 90 Prozent deutsche Verkehre geleitet wurden. In der Folge musste der BND eine Anordnung zur Überwachung gemäß Artikel 10-Gesetz erwirken (ebd., S. 906). Diese Anordnung erging nach Prüfung durch die G 10-Kommission am 20. Oktober 2005. Damit ging der Fokus auf ausländische Verkehre verloren und auch die G

10-geschützte Kommunikation wurde durch den BND zur Informationsgewinnung genutzt (ebd., S. 926-930). Nach einer Testphase wurden von Ende 2007 bis Juni 2008 paketvermittelte Kommunikationsdaten an den BND ausgeleitet (ebd., S. 943). Die Daten wurden auf ihr Schutzniveau überprüft und anhand von Selektoren des BNDs und der NSA gefiltert. Die für die NSA interessanten Inhaltsdaten wurden anschließend weitergeleitet (ebd., S. 954-958). Im Juni 2008 wurde die Operation aufgrund der Unergiebigkeit sowie der unkalkulierbaren Risiken eingestellt. Die Risiken resultierten aus dem Umstand, dass die technische Filterung von G 10-Verkehren nicht verlässlich funktionierte. Daher mussten die Daten nochmals »händisch« geprüft werden. Dies führte, neben der Datenreduktion, zu einem zeitlichen Verzug, der für die amerikanische Seite nicht akzeptabel war. Dies trug ebenfalls zur Einstellung des Projekts bei (ebd., S. 958-963). Dass die technischen Filter zur Unterscheidung deutscher Kommunikation zu keinem Zeitpunkt verlässlich funktionierten, war auch Gegenstand erheblicher Kritik (ebd., S. 1511).

Besonders kritisch wurde weiterhin darüber debattiert, ob der BND die G 10-Kommission darüber getäuscht habe, dass er mit dieser Anordnung auch sogenannte Routineverkehre (reine Auslandskommunikation) überwachen wollte, da es sonst keine rechtliche Grundlage für die Kabelerfassung in Deutschland gab (ebd., S. 1388). Die Opposition erkannte in dem Vorgehen eine gezielte Täuschung der Kontrollinstanz. Auch Mitglieder der G 10-Kommission sagten bei der parlamentarischen Untersuchung, dass sie über die doppelte Nutzungsabsicht der Anordnung nicht informiert waren. Die Opposition ging ferner davon aus, dass nach dem Urteil des BVerfG zur Auslandsaufklärung aus dem Jahr 1999 aufgrund der Datenerfassung in Deutschland, eine eigene neue Gesetzesgrundlage notwendig gewesen wäre. Der Zugriff auf die Kabel in Frankfurt erfolgte aus Sicht der Opposition damit ohne rechtliche Basis. Der BND habe gezielt versucht, zu vermeiden, dass es zur Etablierung einer neuen rechtlichen Regelung hierzu komme, um weiter mit möglichst wenig Restriktionen agieren zu können (ebd., S. 1397 sowie 1497-1502).

Die Regierung hatte aufgrund der mangelnden technischen Fähigkeiten des BND also nicht nur die Kontrolle über die sicherheitspolitische Kooperation verloren, sondern aus Sicht der Opposition auch die demokratische Kontrolle des Geheimdienstes teilweise umgangen bzw. darauf hingewirkt, dass ein Regulationsdefizit nicht erkennbar wurde. Aus rollentheoretischer Perspektive war damit fraglich, ob die Regierung die Kontrolle über die Beschützer-Rolle verloren hatte.

Öffentlich wurde in diesem Kontext ferner eine weitere Besonderheit paketvermittelter Kommunikation debattiert. Eigentlich war der BND laut G 10-Gesetz nur dazu befugt 20% der bestehenden Leitungskapazität zu überwachen. Dies sollte einer flächendeckenden Überwachung entgegenwirken. Da das Internet aber so gestaltet ist, dass möglichst nie eine Auslastung von 100% vorliegt,

sondern, dass immer Reserven in den Kapazitäten vorhanden sind, bestanden Zweifel daran, ob die Begrenzung tatsächlich zu einer Limitierung der Überwachung führt oder ob auch bei 20% praktisch alle Kommunikationsvorgänge erfasst werden könnten. Außerdem sind datenintensive Anwendungen (bspw. das Streaming von Videoangeboten) potenziell nicht überwachungsrelevant, so dass auch bei einer Begrenzung auf 20% noch sämtliche E-Mail-Kommunikation erfasst werden könnte, da diese im Vergleich kaum Leitungskapazität verbrauchen (Bäcker, 2014, S. 12f.). Es stand folglich infrage, inwiefern alte Regularien zur Begrenzung der Beschützer-Rolle aufgrund der technischen Entwicklung noch begrenzende Wirkung auf die Rolle hatten.

Die Regierung gestand ein, dass es offenbar Missstände bei der Kooperation zwischen BND und NSA gegeben habe. Allerdings dürfte die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den USA nicht durch eine Überreaktion gefährdet werden, da sonst negative Folgen für die Sicherheitslage in Deutschland zu fürchten seien (Deutscher Bundestag, 2015f, S. 10099f. ebenso 10101f.). Denn »Wer diese internationale Kooperation grundsätzlich infrage stellt […] spielt mit der Sicherheit dieses Landes.« (ebd., S. 10111). Die Regierung merkte ferner an, dass Partner aus Sorge vor der Veröffentlichung geheimer Informationen bereits intensiv ihre Kooperation mit dem BND prüften (Deutscher Bundestag, 2015g, S. 10371). Die Bundesregierung wollte diese Abhängigkeit der Beschützer-Rolle folglich auch nicht substanziell infrage stellen.

Eine weitere Kooperation mit den USA wurde unter dem Namen GLOTAIC geführt. In dieser Operation wurden die Leitungen eines deutschen Telekommunkationsproviders überwacht und Telefongespräche abgehört (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 965-970). Die Initiative für das Projekt ging nach Aussagen des BND vom nicht näher spezifizierten amerikanischen Partnerdienst aus. Die Operation dauerte dann von 2004 bis 2006 und richtete sich gegen einen Provider, der besonders viel Kommunikation aus dem Nahen und Mittleren Osten abwickelte und die damit nach den Terroranschlägen in New York und Washington besonders bedeutsam erschien (ebd., S. 976f.). Auch in diesem Kontext wurde die Informationspraxis des BNDs kritisiert. Inwieweit das Bundeskanzleramt von der Operation GLOTAIC informiert war, wollte der damalige BND-Präsident Hanning nicht explizit beantworten. In der Befragung durch den Untersuchungsausschuss sage er:

> »Wissen Sie, mit dem Bundeskanzleramt gibt es eine formelle Schiene, und es gibt eine informelle Schiene, und es wird natürlich informell sicher sehr viel mehr mitgeteilt als formell. Aber wie das da genau abgelaufen ist, das kann ich Ihnen jetzt nicht mehr sagen aus meinem Gedächtnis heraus.« (Ebd., S. 973)

Frank-Walter Steinmeier sowie Thomas de Maizière, zu den fraglichen Zeiten Chefs des Bundeskanzleramts, bestritten, Kenntnis von der Operation gehabt zu haben. Betonten aber, dass dies ein Fehlverhalten des BNDs gewesen sei (ebd., S. 973f.).

Ähnlich verlief die Informationspolitik des BND bei einer geplanten Kooperation mit dem britischen GCHQ, die erst nach der Veröffentlichung der Snowden-Dokumente eingestellt wurde. Unter dem Operationsnamen Monkeyshoulder plante der BND zusammen mit dem GCHQ an einem zentralen Internetknoten in Frankfurt a.M. Internetverkehr zu überwachen. Auch hier stand der Verdacht im Raum, der deutsche Nachrichtendienst hätte eine Meldung an das Bundeskanzleramt systematisch zu verschleppen versucht (ebd., S. 990-993).

Durch die domestische Aufarbeitung der Snowden-Enthüllungen und das Bekanntwerden der Praktiken des BND wurde zunehmend deutlich, dass mit Blick auf den Auslandsnachrichtendienst Reformbedarf bestand. Die Regierung sah sich durch die parlamentarische Aufklärung mit mehreren Problemen konfrontiert, die eine gesetzliche Neuregelung nötig machten. Die Aufarbeitung hatte gezeigt, dass der BND seine Aufgaben angesichts rechtlicher Unklarheiten sehr expansiv interpretiert hatte. Die Untersuchung verdeutlichte weiterhin, dass der BND selbst Partnerstaaten abgehört hatte. Die Bundesregierung stand daher vor der Entscheidung, internationale Forderungen nach nachrichtendienstlicher Zurückhaltung zu kodifizieren oder selbst expansive Überwachungsmaßnahmen durchzuführen und diese zu verteidigen. Es galt also neue Vorgaben für die Beschützer-Rolle und deren Aufsicht zu formulieren.

In der Folge wurde Mitte 2015 mit der Arbeit an einem neuen BND-Gesetz begonnen. Das neue Gesetz sollte den aufgedeckten Defiziten Rechnung tragen, die Kooperation mit anderen Nachrichtendiensten regeln und auch die Aufsicht über den BND verbessern (ebd., S. 1388f.). Die wesentlichen Neuregelungen sowie die Auseinandersetzung um diese Neudefinition werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

5.1.3 Die Etablierung einer neuen Beschützer-Rolle: Reform des BND-Gesetzes

Die Bundesregierung argumentierte von Beginn an, dass die Arbeit der Nachrichtendienste angesichts der zunehmend diffuseren Gefahrenlage in der Welt immer wichtiger werde.

> »Das hängt damit zusammen, dass der Prozess der Globalisierung, der uns so viele Vorteile im Hinblick auf Wohlstand und Freiheiten bringt, eben auch dazu führt, dass die Gewährleistung unserer inneren und äußeren Sicherheit

> immer mehr vorverlagert wird, weil die Bedrohungen, mit denen wir es zu tun haben, internationaler werden. Für den Bereich des internationalen Terrorismus kann das jeder nachvollziehen; das gilt aber auch für den Bereich der Cybersicherheit und vieles andere mehr.« (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18274)

Aus diesem Grund ging es aus Sicht der Regierung mit dem neuen BND-Gesetz explizit nicht darum, die Fähigkeiten und Kompetenzen des BND zu begrenzen, sondern transparenter zu gestalten. Auch die Kooperation mit anderen Nachrichtendiensten sollte nicht gefährdet werden (ebd., S. 18274, 18277f., 18280f.). Allerdings betonten auch RegierungsvertreterInnen, dass ein »Eigenleben« des Dienstes nicht akzeptabel sei (ebd., S. 18280 sowie 18283). Daher wurden auch neue Kontrollmechanismen implementiert. Die Gesetzesreform sorge dadurch dafür, dass das Sicherheitsbedürfnis und die Grundrechte in angemessenem Verhältnis gewahrt würden. Weiterhin sah die Bundesregierung im neuen BND-Gesetz eine Möglichkeit durch einen stärkeren Nachrichtendienst bestehende Abhängigkeiten zu reduzieren (Deutscher Bundestag, 2016f, S. 19625).

Es ging der Regierung folglich nicht um eine Beschränkung der Beschützer-Rolle, sondern um deren Erhalt bzw. die offenere Darstellung. Mit besseren Kontrollmechanismen sollte auch der Rolle als Garant liberaler Grundrechte genüge getan werden.

Die Opposition beklagte dementsprechend, dass das Gesetz all das legitimiere, was vorher unzulässig oder unreguliert gewesen sei (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18276). Eine Sichtweise, die auch in der Netzgemeinde weitverbreitet war (Netzpolitik.org, 2016a). Ferner bemängelten die Oppositionsparteien, dass das Gesetz zu unklar gehalten sei und dass das Ausspähen von EU-BürgerInnen sowie von Partnerstaaten nicht pauschal verboten worden sei (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18276).

Durch die Ermächtigung zur Kabelerfassung in Deutschland wurde dem BND die Kompetenz übertragen, Eingriffe zur Überwachung von Auslandskommunikation, wie im Rahmen der Operation Eikonal, auf Grundlage des BND-Gesetzes durchzuführen. Somit war der BND nach der Reform nicht mehr auf die freiwillige Kooperation der Unternehmen angewiesen, sondern konnte deren Kooperation gesetzlich erzwingen (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1388f.). Diese Verpflichtung zur Kooperation wird in §8 des neuen BND-Gesetzes geregelt. Die Unternehmen bzw. MitarbeiterInnen werden ferner dazu verpflichtet über die Maßnahmen Stillschweigen zu wahren (Bundesgesetzblatt, 2016a, §17). Damit schuf die Bundesregierung Klarheit mit Blick auf die Kabelüberwachung in Deutschland. Die Beschützer-Rolle wurde in diesem Kontext also an der vorherigen Praxis ausgerichtet.

Das Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes vom 23. Dezember 2016 ermächtigt den BND in den §§ 6ff. explizit, in Deutschland auf Kommunikationsnetze zuzugreifen, um dort Auslandskommunikation zu erheben und zu analysieren. Der BND darf dies, um

> »1. frühzeitig Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland erkennen und diesen begegnen zu können, 2. die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu wahren oder 3. sonstige Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung über Vorgänge zu gewinnen, die in Bezug auf Art und Umfang durch das Bundeskanzleramt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestimmt werden.« (Ebd., §6(1))

Die Anordnung hierzu ergeht durch das Bundeskanzleramt. Aus welchen Netzen diese Informationen gewonnen werden dürfen, wird ebenfalls durch das Kanzleramt bestimmt (ebd., §6(1)). Bereits hierin erkannten KritikerInnen eine Ausweitung der Kompetenzen des BNDs, denn zuvor war der Nachrichtendienst an eine Begrenzung der Überwachung auf 20% der Leitungskapazität beschränkt. Von nun an aber, wurde das Ausspähen ganzer Netze ermöglicht (Netzpolitik.org, 2016a).

VertreterInnen und Institutionen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dürfen nur dann überwacht werden, wenn dies den Vorgaben aus dem G 10-Gesetz entspricht und es der Aufklärung von Unternehmen dient, die im Verdacht der Proliferation stehen sowie zur Erkennung eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik oder die Aufklärung internationaler Terroranschläge, sofern dabei nur Informationen über Drittstaaten und Nicht-EU-Mitglieder erhoben werden. Ferner dürfen UnionsbürgerInnen überwacht werden, wenn diese im Verdacht stehen schwere Straftaten begangen zu haben bspw. Straftaten gegen die Landesverteidigung (Bundesgesetzblatt, 2016a, §6(3)). Die Verwendung von Selektoren, die auf EU-Mitgliedsstaaten zielen, muss durch den Präsidenten/die Präsidentin des BNDs selbst angeordnet werden und das Kanzleramt ist hierüber zu informieren (ebd., §9(2)). Die Opposition beklagte, dass die Bestimmungen zur Überwachung dieser Ziele zu weitreichend seien und dass damit keine effektive Restriktion der Praktiken verbunden sei (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18277).

Die Überwachung deutscher StaatsbürgerInnen und Unternehmen ist dem BND weiterhin untersagt. Ebenso ist die Aufklärung mit dem Ziel der Erlangung von Wettbewerbsvorteilen verboten (Bundesgesetzblatt, 2016a, §6(4)(5)). Außerdem wird der BND verpflichtet, die Implementierung der technischen Maßnahmen mit einer Dienstanweisung zu regeln und diese durch das Bundeskanzleramt genehmigen zu lassen, das wiederum das Parlamentarische Kontrollgremium

informiert (Bundesgesetzblatt, 2016a, §6(7)). Das ausdrückliche Verbot der Wirtschaftsspionage wurde dabei als unabdingbar für Deutschland mit seiner starken, exportorientierten Wirtschaft gesehen (Deutscher Bundestag, 2016f, S. 19628). Die Regierung argumentierte, dass mit diesen Beschränkung weltweit erstmals effektive Restriktionen der Überwachung ergehen (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18284).

Mit Blick auf die Referenz der Beschützer-Rolle ist damit eine zweifache Restriktion verbunden. Die Aussage der Bundeskanzlerin, die Überwachung unter Partnerstaaten verurteilte wurde zumindest für die Europäische Union teilweise eingelöst. Die Bundesregierung beschränkt die eigene Beschützer-Rolle in diesem Kontext weiter als dies zuvor der Fall war. Außerdem verbietet die Bundesregierung dem BND ausdrücklich die Wirtschaftsspionage. Auch dies ist eine neue Beschränkung der Beschützer-Rolle, die maßgeblich durch die Rolle als Wohlstandsmaximierer ermöglicht wurde, da die Regierung hoffte, damit zu einer internationalen Norm zum Verzicht auf Wirtschaftsspionage beitragen zu können.

Mit dem neuen Gesetz wurde ferner eine neue Institution zur Kontrolle der strategischen Fernmeldeüberwachung installiert. Im sogenannten Unabhängigen Gremium prüfen und entscheiden drei Mitglieder sowie drei stellvertretende Mitglieder über die Anordnungen zur Telekommunikationsüberwachung aus dem Bundeskanzleramt sowie über die Selektoren mit Bezug zur EU. Zwei der drei Mitglieder müssen RichterInnen am Bundesgerichtshof, ein stellvertretendes Mitglied muss Bundesanwältin bzw. Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof sein. Das Unabhängige Gremium wird für die Dauer von sechs Jahren durch das Bundeskabinett berufen. Das Gremium erstattet dem Parlamentarischen Kontrollgremium mindestens alle sechs Monate Bericht (Bundesgesetzblatt, 2016a, §16). KritikerInnen aus der Opposition und der Netzgemeinschaft bemängelten, dass das Gremium nur dem Namen nach unabhängig sei, da es durch das Bundeskabinett bestellt wird (Netzpolitik.org, 2016b). Auch die Opposition kritisierte das Gremium als potenziell untauglich zur Kontrolle des BND (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18276 sowie Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1689). Die SPD-Regierungsfraktion sah das Gremium ebenfalls skeptisch und präferierte eine ausgebaute Kontrolle durch die G 10-Kommission, trug letztlich aber die neue Regelung als akzeptablen Kompromiss mit (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18278).

Zusätzlich zum Unabhängigen Gremium wurde mit dem neuen Gesetz auch das Parlamentarische Kontrollgremium gestärkt. Durch eine/n Bevollmächtige/n und einen Stab von MitarbeiterInnen soll das Kontrollgremium effektiver in die Lage versetzt werden, die Aufsicht über den BND besser auszuüben. Der/die Bevollmächtigte wird auf Weisung des Kontrollgremiums tätig und führt Untersuchungen beim BND durch. Diese Funktion wurde mit §5 des ebenfalls Ende 2016 erlassenen Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kon-

trolle der Nachrichtendienste des Bundes geschaffen. Mit dem Gesetz wurden weiterhin die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium spezifiziert sowie ein Schutz für Whistleblower geschaffen, die dem Kontrollgremium direkt Missstände offenbaren (Bundesgesetzblatt, 2016b). Diese neue Konstruktion wurde von KritikerInnen, analog zum Sonderermittler zur Untersuchung der NSA-Selektoren, als Schwächung der parlamentarischen Kontrolle interpretiert, da die Mitglieder des Kontrollgremiums Informationen nicht mehr selbst einsehen könnten und sich vielmehr auf die Einschätzungen Dritter verlassen müssten (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1692 sowie Deutscher Bundestag, 2016e, 18266 bzw. 18268).

Schließlich wurde mit §13 der Austausch von Informationen mit Partnerdiensten explizit erlaubt und geregelt. So ist für jede Datenweitergabe zu spezifizieren, wozu die Kooperation genutzt wird. Der BND behält sich das Recht vor, Informationen über die Nutzung der Daten zu verlangen und ggf. deren Löschung beim Partnerdienst zu veranlassen. Ferner ist das Parlamentarische Kontrollgremium über die Zusammenarbeit und die damit verfolgten Ziele zu unterrichten (Bundesgesetzblatt, 2016a).

Diese Neuregelungen wurden von den Fraktionen der Regierungskoalition im Parlament als Beitrag zur verbesserten Kontrolle der Nachrichtendienste gesehen und als substanzieller Fortschritt interpretiert. Explizit wurde in diesem Kontext von VertreterInnen der Regierungskoalition auch damit argumentiert, dass mit den neuen Regelungen die nachrichtendienstliche Beschützer-Rolle transparenter und auch für die Öffentlichkeit sichtbarer werden sollte, wozu unter anderem eine jährliche öffentliche Anhörung der drei PräsidentInnen der Geheimdienste des Bundes vorgesehen wurde (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18267). Ermöglicht wurde die gesetzliche Neuregelung der Befugnisse des Parlamentarischen Kontrollgremiums auch durch die Arbeit des NSU-Untersuchungsausschusses, der ebenfalls Defizite bei der Kontrolle der Geheimdienste offenbart hatte und wiederholt angeführt wurde. Weitergehende Reformvorschläge der Opposition lehnte die Regierung aber unter Verweis auf die negativen Implikationen für die Arbeitsfähigkeit der Dienste ab (ebd., S. 18271).

Prinzipiell bemängelte die Opposition, dass das G 10-Gesetz nicht im neuen Gesetz erwähnt werde (Deutscher Bundestag, 2016f, S. 19630). Die RegierungsvertreterInnen vertraten die Ansicht,

> »für uns gilt der Geltungsbereich unseres Grundgesetzes nicht universell, sondern er gilt auf Deutschland bezogen – auf unser Staatsgebiet, auf die Deutschen und die Staatsgewalt.« (Ebd., S. 19635)

Die Regierung hielt damit an einem territorial gebundenen Verständnis des Grundgesetzes fest. Sie betonte aber den besonderen Schutz für BürgerInnen

der Europäischen Union. Die Notwendigkeit zur Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Sicherheitssphären wurde mit Verweis auf die kritische weltweite Gefahrenlage gerechtfertigt und die Wichtigkeit der Nachrichtendienste betont: »[…] wir leben zum Glück nicht in Zeiten von Krieg in Europa. Wir leben aber in Zeiten von Krieg im Rest der Welt, in Zeiten von Terror, von fürchterlichem Terror […]« (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18272).

Aus Sicht der Opposition war das neue Gesetz ein weitgehendes Zugeständnis an den Bundesnachrichtendienst, der hierdurch vom »kleinen Bruder« der NSA zu deren »Zwilling« würde (Deutscher Bundestag, 2016f, S. 19626). Die Linke forderte auch in der parlamentarischen Auseinandersetzung die Abschaffung des Nachrichtendienstes (ebd., S. 19627).

Unter Verweis auf die Rolle als Garant liberaler Grundrechte legte der Betreiber des Internetknotens DE-CIX in Frankfurt am Main eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ein, nachdem eine erste Klage vom Bundesverwaltungsgericht abgelehnt worden war (DE-CIX, 2018). Hierbei stützten sich die Betreiber auch auf ein Gutachten des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, in dem er konstatiert, dass die Regulation der Überwachung paketvermittelter Kommunikation aufgrund der technischen Gegebenheiten unverhältnismäßig sei (Papier, 2016, S. 14). Auch auf internationaler Ebene wurde das neue BND-Gesetz kritisiert. So bemängelten drei UN-SonderberichterstatterInnen, dass die neue Regelung einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht zur freien Meinungsäußerung darstelle (United Nations, 2016a).

Die Gesetzesnovelle, die aus rollentheoretischer Perspektive die Festschreibung der Beschützer-Rolle darstellt, hat zu anhaltenden Kontestationsprozessen geführt. Bereits in der parlamentarischen Aufarbeitung der Snowden-Enthüllungen wurde offenbar, dass der BND JournalistInnen im Ausland abgehört hatte (Deutscher Bundestag, 2017c, S. 1611). Reporter ohne Grenzen reichten gegen diese Überwachung von BerufsgeheimnisträgerInnen im Ausland Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Die BeschwerdeführerInnen kritisieren dabei vor allem die unterschiedlichen Schutzniveaus für Kommunikation in Deutschland, der EU und dem sonstigen Ausland. In Kombination mit der neuen expliziten Kompetenz zur Informationsweitergabe an andere Nachrichtendienste führe dies zu einem gefährlichen System des Ringtausches, durch das der Schutz besonders geschützter Kommunikation systematisch ausgehöhlt werde (Reporter ohne Grenzen, 2018). Diese Kritik wurde auch von der parlamentarischen Opposition geteilt (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 18277).

Das Bundesverfassungsgericht beurteilte das neue BND-Gesetz am 19. Mai 2020 als teilweise verfassungswidrig. Das Gericht beanstandete zwar nicht grundsätzlich die Überwachungskompetenzen des Nachrichtendienstes, forderte aber Nachbesserungen bei dessen Kontrolle. Zudem machte das Gericht deutlich, dass

die deutsche Staatsgewalt auch im Ausland an die Grundrechte gebunden ist. Das Gericht widersprach damit direkt der Interpretation der Bundesregierung. Dementsprechend forderten die RichterInnen die Regierung auf, das BND-Gesetz bis zum Ende des Jahres 2021 grundgesetzkonform zu gestalten (Bundesverfassungsgericht, 2020).

Mit dem neuen BND-Gesetz hat die Bundesregierung die Beschützer-Rolle entlang der enthüllten Praktiken gestaltet. Dies wurde einerseits durch die mit dem internationalen Terrorismus verbundene Gefahrenlage sowie durch die internationale Abhängigkeit ermöglicht. Der Rolle als Garant liberaler Grundrechte wurde aber durch neue Kontrollbefugnisse sowie das neue Unabhängige Gremium und die Stärkung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ebenfalls entsprochen. Die Gegenrollenträger haben dies aber als unzureichend betrachtet und das Bundesverfassungsgericht hat die Bundesregierung zur Überarbeitung des Gesetzes verpflichtet.

5.2 Vereinigtes Königreich

5.2.1 Die Snowden-Enthüllungen: Die britische Regierung zwischen Kritik und Selbstbehauptung

Nach den Veröffentlichungen der Snowden-Enthüllungen geriet die britische Regierung durch die weltweite Berichterstattung in die Kritik. In den ersten Stellungnahmen verurteilten RegierungsvertreterInnen daher die Veröffentlichung der Dokumente als schädlich für die Gewährleistung der Sicherheit im Vereinigten Königreich und damit als unangemessene Beeinträchtigung der Beschützer-Rolle. Zudem führten sie aus Sicht der Regierung zu einer verzerrten öffentlichen Wahrnehmung der nachrichtendienstlichen Praktiken.

Außenminister William Hague betonte daher, dass die Regierung zwar daran interessiert sei, dafür zu sorgen, dass die BürgerInnen Vertrauen in die Arbeit der Nachrichtendienste und deren rechtmäßige Praktiken hätten, dass aber in diesem Kontext keine Informationen öffentlich werden dürften, die Kriminellen, TerroristInnen oder ausländischen Nachrichtendiensten Aufschluss über die Fähigkeiten des GCHQ offenbaren könnten. Um die Praktiken domestisch aufzuklären, wurden dem mit der Kontrolle der Nachrichtendienste betrauten Intelligence and Security Committee des Parlaments zusätzliche Informationen des GCHQ zur Verfügung gestellt (House of Commons, 2013c, S. 31). International verbat sich die Regierung jede Einmischung, so betonte Premierminister Cameron mit Blick auf die EU, dass die Regelungen geheimdienstlicher Praktiken alleinige nationalstaatliche Prärogative seien (UK Government, 2013c).