

Daniel Leisegang

BND: Merkels schleichende Staatskrise

Seit den ersten Snowden-Enthüllungen vor zwei Jahren stellt sich die Bundesregierung als Opfer der US-Spionage dar. In den vergangenen Wochen hat sich jedoch gezeigt, dass auch der Bundesnachrichtendienst (BND) an der weltweiten illegalen Überwachung mitwirkt und damit knietief im von Edward Snowden freigelegten Spionageumpf steckt.

Konkret übermittelte der amerikanische Nachrichtendienst NSA mehr als zehn Jahre lang sogenannte Selektoren an den BND – darunter Namen, E-Mail- und IP-Adressen sowie Handynummern. Mit den Suchbegriffen filterte der deutsche Dienst gezielt Informationen aus abgefangenen Kommunikationsdaten und gab diese an die USA weiter. Auf diese Weise spähte die NSA auch deutsche Bürger und Unternehmen aus. Der BND wusste das und betrieb die Spionage sogar aktiv mit. Ob diese Praxis inzwischen eingestellt wurde, ist nicht bekannt.

Auch die Bundesregierung war mindestens seit 2008 über die illegale Ausspähung informiert – ohne sie zu stoppen. Trotz der Schwere dieses Vorwurfs zeigt das Bundeskanzleramt bislang wenig Bereitschaft zur Aufklärung: Man habe „nach bestem Wissen und Gewissen“ gearbeitet, lautet die karge Auskunft aus dem Hause Merkel. Die Verweigerungshaltung des Kanzleramts hat zur Folge, dass sich die Machtverhältnisse innerhalb der staatlichen Ordnung verschieben – zugunsten der Regierung und zulasten des Parlaments. Längst geht es somit in der BND-Affäre um weitaus mehr, als um illegale Spionage – nämlich um den Erhalt der grundrechtlich verankerten Gewaltenteilung. Laut Artikel 20

Absatz 2 des Grundgesetzes wird die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Dieser Verteilung von Zuständigkeiten liegt die klassische Idee der *Checks and Balances* zugrunde, nach der das Parlament und die Gerichte die Regierung zum Zweck der Machtbegrenzung kontrollieren sollen.

Gerade hier liegt jedoch einiges im Argen: Dem Bundeskanzleramt obliegt die „Dienst- und Fachaufsicht“ über den Bundesnachrichtendienst. Da dieser jedoch seit Jahren ein Eigenleben führt, hat das Kanzleramt diese Aufsicht offensichtlich vernachlässigt. Wenn die Regierung Merkel nun die parlamentarischen Kontrollgremien daran hindert, diesen Missstand aufzuklären und zu beseitigen, dann lässt sich die BND-Affäre getrost als Staatskrise bezeichnen.

Digitale Rasterfahndung

Diese Staatskrise hat sich über Jahre im Verborgenen und gewissermaßen schleichend aufgebaut. Ihre Anfänge liegen gut 13 Jahre zurück.

Im Februar 2002, und damit nur wenige Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001, unterzeichneten der BND und die NSA ein „Memorandum of Agreement“. Dieses sieht eine enge geheimdienstliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den globalen Terrorismus vor.

Der damaligen Vereinbarung zufolge erhalten die Amerikaner im Rahmen der Datenweitergabe keine Erkenntnisse über Bundesbürger oder deutsche und europäische Wirtschafts-

unternehmen. Ohnehin ist eine Übermittlung laut G-10-Gesetz nur dann legal, wenn sie die „außen- und sicherheitspolitischen Belange der Bundesrepublik Deutschland“ wahrt und das Kanzleramt ihr zuvor zustimmt.

Der BND versichert, die Selektoren der Amerikaner vor dem Einsatz gewissenhaft geprüft zu haben. Angesichts der Fülle an Suchbegriffen muss dies jedoch bezweifelt werden: Allein 690000 Telefonnummern und 7,8 Mio. IP-Suchbegriffe erhielt der deutsche Dienst zwischen 2002 und 2013; rund 80 Prozent der Suchbegriffe, mit denen der BND seine Daten durchsiebte, stammten somit von der NSA, die die Selektorenliste zudem mehrmals täglich aktualisierte.¹ Derart riesige Datenmengen lassen sich nicht fehlerfrei prüfen – auch nicht mit Hilfe eines Suchalgorithmus.²

Im Jahr 2005 – und damit drei Jahre nach Beginn der Kooperation – fiel dem BND angeblich erstmals auf, dass die USA auch Daten abfragten, die der deutsche Dienst nicht herausgeben durfte. So befand sich unter den Zielobjekten pikanterweise unter anderem Europas größter Flugzeughersteller EADS – ein direkter Konkurrent des US-Konzerns Boeing.

Erst drei Jahre später, im Jahr 2008, will der BND das Kanzleramt von dem Missbrauch der Antiterroroperation unterrichtet haben. Zu Beginn der Affäre behauptete das Kanzleramt noch, erst im vergangenen März von der Wirtschaftsspionage erfahren zu haben. Ende April wurden jedoch streng vertrauliche Aktenvermerke bekannt, wonach die Bundesregierung mindestens seit 2008 davon wusste. Ein Vermerk aus jenem Jahr richtete sich an den damaligen Kanzleramtschef Thomas de Maizières. Dieser wertete die Warnung des BND vor „Wirtschafts-

spionage [...] und damit einhergehenden möglichen Schäden für die europäische Wirtschaft“ allerdings als übertrieben – und plädierte für die Fortsetzung der Kooperation.³

Immerhin beendete die Bundesregierung im gleichen Jahr vorzeitig die gemeinsam mit den Vereinigten Staaten betriebene Spionageaktion „Eikonal“. Bislang hieß es, das umfangreiche „Abschnorcheln“ eines Internetknotens der Deutschen Telekom in Frankfurt am Main habe nicht die erhofften Ergebnisse erbracht. Tatsächlich aber dürfte die Wirtschaftsspionage der Amerikaner der wahre Grund gewesen sein, warum das Kanzleramt – zumindest offiziell – die Operation vorzeitig abbrach. Dessen ungeachtet kooperierte der BND allerdings auch danach mit den USA und anderen Five-Eye-Staaten. Im Gegenzug erhielt der deutsche Dienst unter anderem Geheiminformationen von der NSA sowie ein „hoch entwickeltes Erfassungs- und Verarbeitungssystem“ vom britischen GCHQ.⁴

Ein Netz aus Lügen

Angesichts der klaren Ansage de Maizières verwundert es nicht, dass der BND die NSA-Selektoren erstmals im August 2013 systematisch durchleuchtete – unmittelbar nach den ersten Snowden-Enthüllungen. Prompt förderte er rund 25000 Selektoren zutage, die gegen Absprachen und geltendes Recht verstießen.⁵

Obwohl es das Kanzleramt zu diesem Zeitpunkt bereits besser wusste, behauptete de Maizières Nachfolger Ronald Pofalla im gleichen Monat, es gebe „in Deutschland keine millionenfache Grundrechtsverletzung“; die NSA wie auch der GCHQ hielten sich „an Recht und Gesetz“. Und inmitten

1 Vgl. „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 29.4.2015 sowie „Der Tagesspiegel“, 23.4.2015.

2 Vgl. die Aussage von Klaus Landefeld, Beirat DE-CIX Management GmbH, vor dem NSA-Untersuchungsausschuss am 26.3.2015.

3 Vgl. www.spiegel.de, 15.5.2015.

4 Vgl. www.spiegel.de, 1.5.2015.

5 Der BND soll seit 2002 insgesamt rund 40000 Suchbegriffe der NSA abgewiesen haben.

des Bundestagswahlkampfs griff das Kanzleramt gleich zu einer weiteren Lüge: Als Konsequenz aus der NSA-Affäre habe die US-Regierung der Bundesrepublik ein sogenanntes No-Spy-Abkommen offeriert. Tatsächlich aber hatte Washington ein solches Angebot niemals unterbreitet.⁶

Vor wenigen Wochen verwickelte sich die Bundesregierung erneut in Widersprüche. Am 14. April teilte de Maizière, heute Bundesinnenminister, auf Anfrage der Linkspartei mit, der Regierung lägen „weiterhin keine Erkenntnisse zu angeblicher Wirtschaftsspionage durch die NSA oder anderen US-Diensten in anderen Staaten“ vor. Allerdings hatte bereits am 5. März der ehemalige Leiter der BND-Abteilung Technische Aufklärung, Dieter Urmann, vor dem NSA-Untersuchungsausschuss eingeräumt, dass die USA in der Vergangenheit EADS, den europäischen Hubschrauberhersteller Eurocopter und französische Behörden ausspioniert hatten.⁷ Und nur eine Woche darauf unterrichtete BND-Präsident Gerhard Schindler das Bundeskanzleramt sogar höchstpersönlich über die Causa.⁸

Die Lügen der Bundesregierung erschweren die Aufklärung der BND-Affäre massiv. Derzeit sieht es nicht danach aus, als ob die Abgeordneten die vollständige Selektorenliste jemals zu Gesicht bekommen werden. Am 7. Mai erklärte ein für die Überprüfung zuständiger Unterabteilungsleiter des BND vor dem NSA-Untersuchungsausschuss, dass es auch die „Ergebnisdatei mit den kontrollierten Zielvorgaben“ nicht mehr gebe. Der ganze Rechner, auf dem die schwarze Liste angelegt worden sei, „ist irgendwann abgezo-

gen worden“.⁹ Zwar hatte das Bundeskanzleramt Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zuvor Einsicht in entsprechende Akten gewährt. Jedoch wurden diesen zuvor rund 3300 Seiten entnommen – sehr wahrscheinlich die Liste mit den Selektoren einschließlich der entsprechenden Erläuterungen.¹⁰

Diese Aufklärungssabotage folgt einem bereits bekannten Muster. Systematisch hat die Regierung in den zurückliegenden zwei Jahren die parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste behindert. Wiederholt beschwerten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr), dass sie nur äußerst eingeschränkte Akteneinsicht erhielten. Neue brisante Details über die Arbeit der Dienste erführen sie zumeist nicht von den zuständigen Abteilungen, sondern aus den Medien.¹¹

Ähnlich ergoht es der G-10-Kommission, die die Abhörmaßnahmen der Geheimdienste prüft. Ihr Mitglied Frank Hofmann (SPD) wirft der Regierung „Trickserei“ und „Missbrauch der Kommission“ vor. Auch im NSA-Untersuchungsausschuss weisen Mitarbeiter des Bundeskanzleramts und der Dienste erhebliche Gedächtnislücken auf oder verweigern gleich die Aussage.

Keine Verantwortung, nirgends

Die Aufklärung der BND-Affäre wie auch die Aufsicht der Nachrichtendienste hängen somit maßgeblich von der Bereitschaft der Regierung ab, an diesen mitzuwirken.

Bislang wollen jedoch weder das Kanzleramt noch der BND Verantwortung für die aufgedeckten Missstände übernehmen. Bei dem Nachrichtendienst gebe es „technische und organisatorische Defizite“, verkündete Regie-

6 Vgl. SZ, 9./10.5.2015.

7 Auch mehrere europäische Regierungen gerieten dabei ins Visier. Dabei hatte sich Bundeskanzlerin Merkel noch im Oktober 2013 darüber empört, dass die US-Dienste ihr Handy abhören. „Ausspähen unter Freunden, das geht gar nicht.“, betonte sie damals. Vgl. dazu: www.tagesschau.de, 2.5.2015.

8 Vgl. www.sueddeutsche.de, 29.4.2015.

9 Vgl. www.heise.de, 7.5.2015.

10 Vgl. www.zeit.de, 4.5.2015.

11 Vgl. Daniel Leisegang, Geheimdienste außer Kontrolle: Wer überwacht eigentlich die Überwacher?, www.bpb.de, 13.9.2013.

rungssprecher Steffen Seibert Anfang Mai und reichte den Schwarzen Peter damit an den BND weiter. Dessen Chef Gerhard Schindler kritisiert dagegen die Medien, die eine „stückweise mediale Zerlegung“ des Nachrichtendienstes betrieben.

Zumindest Vizekanzler und SPD-Chef Sigmar Gabriel ging die Bundeskanzlerin in den vergangenen Wochen direkt an. Er hofft, dass die BND-Affäre Merkels Image beschädigt und der SPD zugleich aus ihrem Umfragetief verhilft. Allzu weit sollte sich Gabriel dabei jedoch nicht aus dem Fenster lehnen: Denn es war ausgerechnet Frank-Walter Steinmeier, der 2002 – damals als Kanzleramtsminister Gerhard Schröders – die Kooperation zwischen BND und NSA in die Wege leitete. Der heutige Bundesaußenminister wäre daher ein interessanter Zeuge für den NSA-Untersuchungsausschuss.

Die Stärkung des Parlaments

Lange werden sich die Zuständigen beim BND und im Kanzleramt nicht mehr um ihre Verantwortung drücken können. Denn zahlreiche Fragen, die allein sie zu beantworten vermögen, sind weiterhin offen: Wer hat zu welchem Zeitpunkt von den rechtswidrigen Selektoren erfahren? Wer hielt Kenntnisse über diese zurück? Und was war der Inhalt der aussortierten Suchbegriffe? Vor allem muss geklärt werden, inwieweit der BND und das Kanzleramt geltendes Recht verletzt haben. Die Schlüsselfrage der BND-Affäre lautet jedoch, wie sich – mit Blick auf die schleichende Staatskrise – die parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste stärken lässt.

Hierfür ist es zum einen erforderlich, das gerade einmal neunköpfige Parlamentarische Kontrollgremium mit erheblich mehr Personal und Sachmittel auszustatten. Dessen Mitglieder müssen zudem jederzeit und ungehindert volle Akteneinsicht erhalten – vom

Bundeskanzleramt wie auch von den Diensten. Die G10-Kommission hingegen sollte künftig sämtliche Abhörmaßnahmen aller deutschen Geheimdienste vorab genehmigen, unabhängig davon, ob diese sich gegen deutsche Bürgerinnen und Bürger oder gegen Nicht-Deutsche richten.¹²

Zum anderen muss ein Sonderstrafrecht für Amtsträger im Bereich der Geheimdienstkontrolle eingeführt werden. Bislang können Geheimdienstmitarbeiter falsche oder irreführende Aussagen in den Kontrollgremien machen, ohne dafür ernsthafte Konsequenzen befürchten zu müssen. Ein Sonderstrafrecht würde dies verhindern und Rechtsverletzungen vorbeugen.¹³

Nicht zuletzt muss das Bundesverfassungsgericht entscheiden, welchen grundrechtlichen Einschränkungen der BND unterliegt. Die ehemaligen Verfassungsrichter Hans-Jürgen Papier und Wolfgang Hoffmann-Riem sowie der Staatsrechtler Matthias Bäcker werfen dem Dienst vor, in erheblichem Ausmaß gegen das Grundgesetz zu verstoßen. Konkret verletze der BND das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die Achtung der Privatsphäre und den Schutz des Telekommunikationsgeheimnisses. Aus Sicht der Juristen endet die Bindung an das Grundgesetz für den BND nicht an der deutschen Grenze, sondern gilt auch dann, wenn dieser Ausländer im Ausland überwacht.¹⁴

Bei alledem geht es nicht darum, die Arbeit deutscher Geheimdienste vor aller Welt offenzulegen, sondern um die Verteidigung der parlamentarischen Demokratie. Andernfalls unterhöhlen ausgerechnet jene Kräfte unsere Freiheit, die diese zu schützen vorgeben.

¹² Vgl. dazu Markus Löning, Eine Reformagenda für die deutschen Geheimdienste: rechtsstaatlich, demokratisch, effektiv, Stiftung Neue Verantwortung, 15.4.2015.

¹³ Vgl. Wolfgang Nešković, Wachhund ohne Gebiss, in: „der Freitag“, 8.5.2015.

¹⁴ Vgl. das Gespräch mit Nikolaus Gazeas, „Rechtsauffassung des BND ist nicht richtig“, in: „Deutschlandradio“, 5.5.2015.