

Daniel Leisegang

Fünf Jahre NSA-Affäre: Die neue Macht des BND

In der Chausseestraße 96 in Berlin-Mitte fahren dieser Tage reihenweise die Laster vor: Bis zum Herbst will der Bundesnachrichtendienst (BND) den Umzug aus dem oberbayerischen Pullach in seine neue Zentrale abschließen. Dann betreiben hier unter einem Dach rund 4000 Geheimdienstmitarbeiter strategische Auslandsaufklärung.

Mit dem Ortswechsel geht auch ein Imagewandel einher: „Transparent“ und „selbstbewusst“ wolle sich der Dienst künftig präsentieren, so BND-Chef Bruno Kahl.¹ In einem Besucherzentrum werde man ab 2019 auch die „Qualitätsarbeit“ des Dienstes vorstellen. Offiziell versorgt dieser die Bundesregierung mit außen- und sicherheitspolitischen Informationen. Dazu zählen terroristische Bestrebungen, illegale Finanzströme oder auch der Export von Rüstungsgütern nach Syrien und Afghanistan.

Die PR-Offensive des BND ist auch eine Reaktion auf den eklatanten Vertrauensbruch zwischen dem Dienst und der Bevölkerung, den die NSA-Affäre vor genau fünf Jahren herbeiführte. In deren Zentrum steht weniger Qualität als vielmehr Quantität – nämlich die weltweite Ausspähung von Millionen Menschen. Ausgelöst hatten den Skandal hochbrisante Geheimdokumente, die der ehemalige NSA-Mitarbeiter Edward Snowden am 6. Juni 2013 in Kooperation mit dem britischen „Guardian“ und der US-amerikanischen „Washington Post“ veröffentlichte. Sie belegen die systemati-

sche und anlasslose Massenüberwachung durch die *Big Five Eyes* – eine Kooperation der amerikanischen National Security Agency (NSA) und des britischen Government Communications Headquarters (GHCQ) mit deren Partnerdiensten in Kanada, Australien und Neuseeland.

Auch der BND beteiligte sich – unter dem Deckmantel des gemeinsamen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus – an der weltweiten Bespitzelung. Er nahm nicht nur nahezu alle europäischen Regierungen ins Visier, sondern auch das US-Außenministerium, das FBI, die UNO, den IWF, das Kinderhilfswerk UNICEF, die OSZE, das Rote Kreuz, Oxfam, die Welthungerhilfe sowie zahlreiche Banken, Rating-Agenturen und Journalisten. Welchen Nutzen sich der Dienst davon jeweils versprach, ist bis heute ungeklärt.

Die Ausspähung löste hierzulande große Empörung aus. Zumal deutlich wurde, dass der BND selbst vor der eigenen Bevölkerung nicht Halt macht: Im Auftrag der NSA hat er auch die Kommunikation deutscher Bürger und Unternehmen überwacht und mit Hilfe vorgegebener Suchbegriffe, sogenannter Selektoren, ausgewertet. Selbst Mitarbeiter der Bundesregierung horchte der Dienst aus.²

Umso mehr überrascht es rückblickend, dass die politische und juristische Aufarbeitung des Abhörskan-

1 Vgl. BND-Chef Bruno Kahl im Interview: „Es ist schwierig, in Afghanistan von Erfolgen zu sprechen“, www.tagesspiegel.de, 16.2.2018.

2 Vgl. dazu Alan Rusbridger, Die Welt nach Snowden. Der „Guardian“ und sein Kampf um Aufklärung, in: „Blätter“, 12/2013, S. 37-49 sowie Glenn Greenwald, NSA: Die Schere im Kopf. Wie Massenüberwachung jeden Protest im Keim erstickt, in: „Blätter“, 6/2014, S. 47-58.

dals hierzulande keine nennenswerten Konsequenzen zeitigte. Im Gegenteil hat die Macht des BND in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen.

Der doppelte Schlussstrich

Dafür verantwortlich ist vor allem das dramatische Versagen der parlamentarischen Kontrolle. Sie hat die massenhafte Ausspähung weder im Vorfeld verhindert noch im Nachhinein aufgeklärt. Naturgemäß ist eine solche Kontrolle schwierig: Geheimdienste sollen den demokratischen Staat mit nachrichtendienstlichen Mitteln – also im Verborgenen – schützen. Daher kann die Prüfung ihrer Tätigkeiten nur eingeschränkt öffentlich erfolgen. Im NSA-Skandal wurde dies versucht und vorzeitig beendet – obwohl zahlreiche Fragen nach wie vor offen sind.

Den ersten Schlussstrich zog der NSA-Untersuchungsausschuss im Juni 2017 mit seinem Abschlussbericht. Dieser trug wenig zur Aufklärung bei. Stattdessen belegen die insgesamt 134 Ausschusssitzungen vor allem eines: Wie die Bundesregierung die Öffentlichkeit systematisch getäuscht und Aufklärungsbemühungen des Parlaments sabotiert hat.³ Wiederholt verwehrte sie mit Verweis auf die „executive Eigenverantwortung“ die Akteneinsicht. Wurde sie doch einmal gewährt, war deren Inhalt meist weitgehend geschwärzt. Zudem hatten Regierungs- und Geheimdienstmitarbeiter bei entscheidenden Fragen Erinnerungslücken oder sie beriefen sich auf ihre Verschwiegenheitspflicht.

Nur wenige Wochen später, im Oktober 2017, folgte dann der zweite Schlussstrich, als Generalbundesanwalt Peter Frank die Ermittlungen im NSA-Skandal einstellte. Die Ausspähung durch die NSA und das GCHQ sei zwar grundsätzlich belegt, so Frank.

3 Vgl. Daniel Leisegang, Die sabotierte Aufklärung, in: „Blätter“, 6/2014, S. 5-8.

Allerdings gebe es keine Belege für eine zielgerichtete feindliche Spionage.⁴

Die Schwächung der Kontrolle

Damit ist es unwahrscheinlich, dass die NSA-Affäre jemals umfassend aufgeklärt wird. Immerhin hat die große Koalition versprochen, die parlamentarische Geheimdienstkontrolle zu stärken.

Im Oktober 2016 schuf sie dazu das Amt des „Ständigen Bevollmächtigten“. Dieser nimmt regelmäßig an den Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) sowie der G10-Kommission teil, die beide die Arbeit der Nachrichtendienste des Bundes kontrollieren. Als deren „verlängerter Arm“ soll der Ständige Bevollmächtigte beide Gremien entlasten, so die Begründung von Union und SPD.

Tatsächlich aber müsste man von einem verlängerten Arm der Regierung sprechen. Denn der Bevollmächtigte wird nur auf Weisung des PKGr tätig – den die Regierungsfractionen dominieren. Entscheidend aber ist, dass er die parlamentarische Kontrolle tendenziell schwächt, da sensible Vorgänge nicht länger den im Ausschuss vertretenen Abgeordneten, sondern nur noch ihm vorgelegt werden könnten.

Darüber hinaus hat die große Koalition ein neues „unabhängiges Gremium“ geschaffen, das die Ausspähung von EU-Partnern kontrollieren soll. Dessen Mitglieder – derzeit zwei Bundesrichter und ein Bundesanwalt – werden jedoch nicht vom Parlament, sondern von der Bundesregierung berufen. Damit aber wird der Bock zum Gärtner gemacht. Selbst der frühere BND-Chef Gerhard Schindler bezeichnet dieses Prinzip als „untauglich“.⁵ Hinzu kommt, dass die wachsende Zahl an Kontrollgremien

4 Vgl. www.generalbundesanwalt.de, 5.10.2017.

5 Vgl. Reiko Pinkert und Ronen Steinke, Früherer BND-Chef kritisiert Kontrollsystem des deutschen Geheimdiensts, www.sueddeutsche.de, 22.9.2016.

en es den Abgeordneten erschwert, ein kohärentes Gesamtbild der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten zu erstellen, geschweige denn dieses angemessen zu bewerten.

Schließlich muss das PKGr dem Bundestag seit 2016 alle zwei Jahre Bericht erstatten. Mehr Transparenz sollte man sich davon jedoch nicht erhoffen. Denn Falsch- oder Fehlaussagen vor den Kontrollgremien werden nach wie vor nicht sanktioniert. Ohnehin fallen allzu brisante Sachverhalte meist unter den Tisch. So berichtete der ehemalige BND-Präsident Hansjörg Geiger einst freimütig, seine Zeit habe „leider“ nie ausgereicht, um alle „mitgebrachten Themen“ im Gremium anzusprechen.⁶

Wollte die große Koalition derlei Missstände beheben und die parlamentarische Kontrolle tatsächlich stärken, müsste sie den einzelnen Mitgliedern des PKGr das Recht einräumen, eigenständig die Arbeit der Geheimdienste unter die Lupe zu nehmen – ohne dass es dazu einer Mehrheitsentscheidung des Gremiums bedarf. Damit erhielte auch die Opposition im Bundestag ein effektives Kontrollrecht. Zugleich müsste sie die Informationspflicht der Regierung konkretisieren und strafrechtliche Sanktionen schaffen, für den Fall, dass Verantwortliche Informationen verfälschen oder zurückhalten.

Die Aufrüstung des BND

Dass diese Reformen bislang ausblieben, stellt ein schweres politisches Versäumnis dar – zumal die Bundesregierung den BND nun stattdessen mit mehr Geld ausstattet. Dies hat weniger mit der zunehmend unsicheren Weltlage zu tun. Vielmehr will der Dienst auf „Augenhöhe“ mit den mächtigen *Five Eyes* operieren.⁷

Erhielt der BND im Jahr der Snowden-Enthüllungen rund 530 Mio. Euro an Steuergeldern, waren es im vergangenen Jahr bereits 830 Mio. Euro, also satte 300 Millionen mehr. Einen Großteil davon investiert der Dienst derzeit in die „Strategische Initiative Technik“ (SIT), mit der er bis 2020 seine Ausspähtechnik ausbaut.

Im Zentrum stehen dabei zwei Bereiche: die „Aufklärung durch technische Signalerfassung“ (SIGINT) und der „Ausbau der integrierten Datenanalyse“ (AIDA). SIGINT zielt auf die Massenüberwachung der weltweiten Telefon- und Internetkommunikation ab. Mit AIDA will der BND hingegen soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter in Echtzeit ausforschen.

Daneben widmet sich der Dienst der „Aufklärung nicht-standardisierter Kommunikation im Internet“ (ANISKI) – konkret dem Knacken der Verschlüsselung von Instant-Messengern wie WhatsApp.⁸ Die bittere Ironie: Die Verschlüsselung führten viele Anbieter als Reaktion auf die Snowden-Enthüllungen ein, um ihre Nutzer vor weiterer Ausspähung durch die Geheimdienste zu schützen. In diesem Wetttrüsten will der BND nun wieder die Oberhand gewinnen – zum Schaden der vertraulichen Kommunikation im Netz.

Zu guter Letzt sucht der Auslandsgeheimdienst verstärkt nach Schwachstellen in gängigen Computerprogrammen, um so Rechner gezielt infizieren und ausspähen zu können. Als Vorbild dient dem BND dabei offenbar die *Tailored Access Operations* – eine NSA-Abteilung, die offensive Cyberkrieg-Operationen durchführt. Auch hier nehmen die Dienste den Schaden der Nutzerinnen und Nutzer in Kauf: Denn derartige Sicherheitslücken verwenden auch Kriminelle, um Computersysteme zu Betrugszwecken zu infiltrieren.⁹

6 Vgl. www.netzpolitik.org, 22.6.2016.

7 Vgl. John Goetz, Hans Leyendecker und Frederik Obermaier, BND plant „Ausforschen auf Augenhöhe“, www.sueddeutsche.de, 3.6.2014.

8 Vgl. www.netzpolitik.org, 29.11.2016.

9 Vgl. Martin Holland, Zero Days: Bundesregierung prüft das Zurückhalten von Sicherheitslücken, www.heise.de, 9.10.2017.

Die entgrenzte Überwachung

Doch der BND verfügt heute nicht nur über mehr Geld als noch vor fünf Jahren, sondern auch über neue Befugnisse. Dafür verantwortlich ist die Novellierung des BND-Gesetzes im Jahr 2016. Sie weitet nicht nur die anlasslose Massenüberwachung drastisch aus – und folgt damit weiterhin der Devise „Quantität statt Qualität“ –, sondern legalisiert obendrein zahlreiche, bis dato verbotene Ausspähpaktiken.

Das neue BND-Gesetz reagiert damit auch auf den Wandel der Kommunikationstechnologie. Eine E-Mail, die von Hamburg nach München verschickt wird, nimmt mitunter Umwege über nichtdeutsche Server. Umgekehrt kreuzen Nachrichten, die etwa innerhalb der USA versendet werden, den Frankfurter Internetknoten.

Dieser kommunikativen Entgrenzung begegnet das neue BND-Gesetz mit einer massiven Ausweitung der Überwachung – und zwar vor allem nach Innen. So durfte der BND in der Vergangenheit nur einzelne Internetkabel oder Telefonverbindungen abhören, die vom Ausland in die Bundesrepublik verlaufen. Dieser Zugriff war laut G 10-Gesetz zudem auf 20 Prozent der Leitungskapazität beschränkt.

An diese Vorgaben hielt sich der BND bereits in der Vergangenheit nicht.¹⁰ Dank des neuen BND-Gesetzes darf er nun aber sogar ganze Telekommunikationsnetze anzapfen – darunter auch den weltgrößten Internetknoten DE-CIX in Frankfurt am Main, wo mehr als 1200 Glasfaserkabel aus aller Welt zusammenlaufen.¹¹ Einzige Einschränkung: Das Bundeskanzleramt muss diesem Zugriff vorab zustimmen.

Wer also hierzulande im Internet kommuniziert, muss damit rechnen, dass seine Kommunikation vom

deutschen Auslandsgeheimdienst abgegriffen wird. Ob diese Praxis dem Grundgesetz entspricht, wird in Kürze das Bundesverfassungsgericht entscheiden: Unter anderem der Deutsche Journalistenverband reichte Anfang des Jahres Beschwerde gegen das neue BND-Gesetz ein.¹²

Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier ist schon jetzt überzeugt, dass der Komplettzugriff des BND auf einen Internetknoten wie DE-CIX in Frankfurt rechtswidrig ist. Zudem verletze die Ausspähung von Ausländern im Ausland deren Grundrechte. Denn auch für sie gelte das Grundrecht auf Schutz des Telekommunikationsgeheimnisses nach Artikel 10 Abs. 1 GG.¹³ Diese Ansicht teilt sogar der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages – er bezeichnet das neue BND-Gesetz aus ähnlichen Gründen als „in Teilen verfassungswidrig“.¹⁴

Für die Tätigkeiten von Geheimdiensten kann das nur eines bedeuten: Ihre Aufklärungsarbeit muss sich – im Inland wie im Ausland – auf besonders gewichtige Gefahrenbereiche beschränken. Nur dann können sie auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Oder um es in den Worten von Behördenchef Bruno Kahl auszudrücken: Der Bundesnachrichtendienst muss von seiner reinen Quantitätsarbeit – der verdachtsunabhängigen Massenüberwachung – ablassen und stattdessen zur proklamierten „Qualitätsarbeit“ zurückkehren. So könnte der Dienst tatsächlich dazu beitragen, die Welt ein wenig sicherer zu machen, und verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen.

12 Vgl. Journalisten klagen gegen BND-Gesetz, www.tagesschau.de, 30.1.2018.

13 Vgl. Hans-Jürgen Papier, Beschränkungen der Telekommunikationsfreiheit durch den BND an Datenaustauschpunkten, in: „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra“, 15/2016, S. 1-15.

14 Vgl. Verfassungsfragen des Entwurfs eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, WD 3 -3000 -194/16, 29.8.2016.

10 Vgl. www.netzpolitik.org, 4.3.2015.

11 Eine Filterung der Daten nach ihrem nationalen Ursprung ist selbst nachträglich kaum möglich. Vgl. Der unvermeidliche Beifang des BND, www.zeit.de, 7.10.2016.