

US-Spionage in der Bundesrepublik: Optionen deutscher Politik

Peter Rudolf

Deutschland und die USA sind nach wie vor weit voneinander entfernt, was die Frage der politischen Legitimität von Spionage zwischen Verbündeten angeht. Auf deutscher Seite sind immer wieder moralisierende Klagen zu vernehmen, aus denen Enttäuschung über die geringe Bedeutung von Freundschaft in den internationalen Beziehungen spricht. Solche Vorwürfe treffen im amerikanischen Diskurs weithin auf Unverständnis und werden oft als Ausdruck naiver Sentimentalität oder scheinheiliger Doppelmoral abgetan (»alle spionieren doch untereinander«). Die amerikanische Position beruht auf einer »realistischen« Sicht internationaler Politik. Demnach bleiben auch verbündete Staaten immer Konkurrenten und Rivalen, denen ein gehöriges Maß an Misstrauen entgegenzubringen ist. Welche Optionen hat die deutsche Politik, um auf Haltung und Handeln der amerikanischen Seite zu reagieren?

Spionage zielt darauf, über den verdeckten Zugang zu nichtöffentlichen Informationen die Absichten und Aktivitäten staatlicher, aber auch wirtschaftlicher Akteure einzuschätzen. Klassische Spionage dieser Art, die von der massenhaften Überwachung des Datenverkehrs zu unterscheiden ist, gilt aus amerikanischer Sicht als völlig normal und legitim. Die Praxis ist dabei allein politischen Opportunitätsabwägungen unterworfen. Nichts spricht dafür, dass die USA derartige Aktivitäten in Deutschland aufgeben werden, sieht man einmal davon ab, dass laut öffentlicher Zusicherung von Präsident Obama die Kommunikation der Staats- und Regierungschefs eng befreundeter und verbündeter Staaten nicht mehr

überwacht werde, es sei denn, »ein zwingender nationaler Sicherheitszweck« erfordere dies. Welche grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten lassen sich – idealtypisch zugespitzt – für den Umgang mit den USA in der Frage amerikanischer Spionage in Deutschland identifizieren? Welche Gründe sprechen für und wider die skizzierten Optionen?

Option 1: Pragmatisches Laisser-faire

Die amerikanische Spionagetätigkeit hierzulande ist an sich schon lange bekannt, auch wenn ihr Umfang und ihre Eindringtiefe erst in den letzten Jahren offenbar

wurden. Deutsche Politik könnte diese Aktivitäten mehr oder weniger gelassen hinnehmen – nach dem Motto: Wir sind so transparent, dass verdeckt gewonnene Erkenntnisse über Diskussionen und Entscheidungen im politischen System ohnehin keinen besonderen Mehrwert haben. Was die amerikanischen Dienste mit illegalen Mitteln an Informationen sammeln, dürfte kaum über das hinausgehen, was die vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der US-Botschaft aus öffentlichen Quellen und Gesprächen zusammentragen. Aus dieser Sicht könnte einiges dafür sprechen, die Spionageabwehr gegen die USA auf ein eher symbolisches Minimum zu beschränken.

Das gilt zumal dann, wenn zutreffen sollte, was frühere US-Geheimdienstmitarbeiter behaupten – dass die meisten Aktivitäten in Deutschland nämlich gar nicht darauf gerichtet seien, an geheime *deutsche* Informationen zu gelangen. Sie zielten vielmehr auf russische Geheimdiensttätigkeit (gerade auch Maulwürfe im deutschen Staatsapparat), auf ausländische Terrorgruppen und Beschaffungsaktivitäten des Iran – nicht zuletzt deshalb, weil die deutschen Fähigkeiten zur Spionageabwehr als unzureichend gelten. Sollten diese Aussagen richtig sein, ließe sich zugespitzt argumentieren: Amerikanische Geheimdienste nehmen in Deutschland Aufgaben wahr, die auch im deutschen Interesse liegen.

Gegen einen Laisser-faire-Ansatz im Umgang mit der amerikanischen Spionagepraxis spricht jedoch – von rechtlichen Argumenten einmal abgesehen –, dass US-Wirtschaftsspionage direkt oder zumindest indirekt zu Lasten ökonomischer Interessen der Bundesrepublik gehen könnte. Zwar hat Präsident Obama erklärt, die gewonnenen Informationen würden nicht verwendet, um amerikanischen Firmen oder Wirtschaftssektoren Vorteile zu verschaffen. Die amerikanische Seite beteuert, es gebe keine Industriespionage in dem Sinne, dass Firmengeheimnisse ausgespäht werden, damit sie dann an amerikanische Unternehmen gelangen. Ein gewisses Misstrauen erscheint hier aber verständlich, zumal

gesetzlich offenbar nicht festgeschrieben ist, dass keine Erkenntnisse – wie behauptet – an US-Firmen weitergegeben werden. Man könnte den Zusicherungen vielleicht aus einem anderen Grund glauben: Die Weitergabe nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an amerikanische Firmen birgt rechtliche Probleme und das Potential für eine Vielzahl an Streitigkeiten vor US-Gerichten. Wer sollte über eine faire Weitergabe der Erkenntnisse an Firmen entscheiden? Wie sollte mit multinationalen Unternehmen verfahren werden? Das alles sind Schwierigkeiten, die den amerikanischen Geheimdiensten seit langem wohlvertraut sind.

Allerdings beschäftigen die US-Dienste viele externe Vertragsmitarbeiter (Edward Snowden war einer von ihnen). Ob sich unter jenen, deren Firmen vielleicht auch für andere Auftraggeber arbeiten, einige befinden, die es mit der Geheimhaltung weniger genau nehmen, lässt sich nicht beantworten. Wichtiger aber: Als legitim im Bereich der Wirtschaftsspionage gilt, nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse in Verhandlungen über Handelsabkommen zu nutzen. Indirekt profitieren davon auch amerikanische Konzerne. Außerdem zielen die nachrichtendienstlichen Aktivitäten auf Kenntnisse über das Wirtschaftsgebaren anderer Staaten und dessen Auswirkungen auf die Weltmärkte. Insofern ist die Trennlinie zwischen Wirtschaftsspionage für öffentliche Zwecke und Wirtschaftsspionage im Interesse und zum Nutzen einzelner Firmen nicht so scharf, wie die USA gerade auch in der Auseinandersetzung mit China behaupten.

Option 2: Nüchterne Normalisierung

Die USA könnten, was ihre Spionageaktivitäten in Deutschland angeht, als »normales« Land behandelt werden. Das heißt, den Verfassungsschutz in gleicher Weise gegen die amerikanische Tätigkeit vorgehen zu lassen, wie es im Falle anderer Staaten geschieht, die auf dem Boden der Bundesrepublik aktiv sind. Deutsche wären dann

etwa im Umgang mit amerikanischen Botschaftsangehörigen oder vermeintlichen US-Journalisten genauso zu sensibilisieren wie bei russischen oder chinesischen Personen. Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass sich auch Geheimdienste der USA nicht nur technischer Möglichkeiten der Informationsgewinnung bedienen, sondern ebenso auf »Aufklärung mit menschlichen Quellen« (»human intelligence«) setzen, wie es im Jargon heißt. Insofern ist damit zu rechnen, dass die amerikanische Seite Informanten in deutschen Einrichtungen aktiv anwirbt, statt nur darauf zu warten, dass sich Zuträger anbieten. Menschliche Schwachstellen zu nutzen ist dabei nach Ethik der Geheimdienste – sofern sie die moralische Dimension ihres Tuns überhaupt reflektieren – eine akzeptierte Praxis. Aus deutscher Sicht ist es deshalb nicht nur politisch, sondern auch moralisch geboten, eigene Staatsbürger vor Anwerbungs- und möglicherweise Erpressungsversuchen ausländischer Geheimdienste zu schützen.

Die USA als »normales« Land zu behandeln könnte überdies bedeuten, die Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes auf die Vereinigten Staaten auszuweiten. Auch transatlantisch orientierte Amerikaner insinuieren immer wieder, der BND spioniere ohnehin schon in den USA. Behauptet man im Gespräch mit europäischen und amerikanischen Sicherheitsexperten das Gegenteil, ruft man nur ein mitleidvolles Lächeln ob der eigenen Naivität hervor. Die Bekundungen deutscher Politik, die USA würden nicht ausgespäht, treffen schlicht auf Unglauben. Tatsächlich würde Washington eine solche reziproke Politik wahrscheinlich ohne Murren und negative Konsequenzen für die Kooperation akzeptieren. Dies wäre das normale Spiel, wie es etwa auch zwischen den USA und Israel stattfindet. Nur wäre eine gegen die USA gerichtete Spionagetätigkeit wohl in erster Linie eine Verschwendung knapper Ressourcen. Zu offen ist das politische System des Landes, als dass verdeckt gewonnene Informationen zu mehr als einer gelegentlichen Frühwar-

nung vor etwaigen überraschenden Entscheidungen in Washington dienen könnten. Nachrichtendienste tendieren vermutlich dazu, ihre geheim erlangten Erkenntnisse so zu verkaufen, als wären sie anders nicht zu gewinnen; doch in liberalen Demokratien dürften entsprechende Informationen in der Regel auch über offene Quellen zu erhalten sein.

Option 3: Prinzipielle Positionierung

Die dritte Handlungsmöglichkeit wäre darauf ausgerichtet, die deutsche Position zur Frage legitimer Spionage normativ zu begründen und möglicherweise um Unterstützung für einen entsprechenden Verhaltenskodex zu werben (dieser Weg würde Elemente der beiden anderen Optionen nicht ausschließen). Die deutsche Reaktion auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit der USA scheint weniger von grundsätzlichen normativen Erwägungen geprägt zu sein. Vielmehr zeigt sich darin die Enttäuschung, als befreundeter und verbündeter Staat keine Sonderstellung zu genießen und Objekt einer allgemeinen Praxis zu sein, die im eigenen Fall als unangemessen bewertet wird. Aus einer solchen Haltung lassen sich aber keine Argumente ableiten, um die »realistische« Legitimation von Spionage normativ in Frage zu stellen. Denn es werden keine Kriterien dafür benannt, was (enge) »Freundschaft« zwischen Staaten konstituiert und worin sich »Freunde«, unter denen nicht spioniert werden dürfe, von bloßen »Bündnispartnern« unterscheiden, die gegebenenfalls ausgespäht werden können.

Wer politische Spionage unter Verbündeten in Frage stellt, muss sich eines normativen Arguments bedienen, das prinzipiellen Charakter hat und nicht den Eindruck erweckt, man sei bloß gekränkt, weil die USA Deutschland eben nicht zu den engsten Verbündeten rechnen. Doch welches könnten die Kriterien sein, um legitime und illegitime Spionage zu unterscheiden? Eine völkerrechtliche Betrachtung

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Eine annotierte Fassung dieses Aktuells sendet Ihnen der Autor auf Anfrage gerne zu.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

tung gibt hierfür keine Anhaltspunkte. Sicher nicht ohne Grund bedient sich die Bundesregierung in der Auseinandersetzung mit den USA keiner völkerrechtlichen Argumentation. Für Spionage im Krieg greifen zwar eigene kriegsvölkerrechtliche Regelungen. Doch bis auf das Diplomaten- und Konsularrecht, das die Spionagetätigkeit von Diplomaten verbietet, gibt es im Friedensvölkerrecht keine besonderen Regeln für nachrichtendienstliche Aktivität. Hält man sich an die vorherrschende Meinung in der Literatur, die Praxis der Staaten samt ihrer Rechtsüberzeugung und den Grundsatz, dass Staaten völkerrechtlich erlaubt ist, was nicht verboten ist, dann lässt sich sagen: Spionage ist völkerrechtlich zulässig, zumindest toleriert sie das Völkerrecht.

Mit gutem Grund: Spionage zwischen potentiellen Gegnern kann der sicherheitspolitischen Kooperation und damit der Vermeidung von Krisen und Krieg dienlich sein, denn sie reduziert Unsicherheit und erhöht die Transparenz. Staaten können so überprüfen, ob Vereinbarungen eingehalten werden, und auf diesem Wege Vertrauen aufbauen. Zwischen stabilen liberalen Demokratien lässt sich Spionage zu Friedenszeiten jedoch nicht in diesem funktionalen Sinne rechtfertigen. Im Falle demokratischer Staaten ist die notwendige Transparenz ihrer Absichten und Fähigkeiten ohnehin gegeben. Demokratische Staaten zeichnen sich durch ein hohes Maß an Offenheit aus, was Diskussions- und Entscheidungsprozesse angeht. Ihre strategischen Absichten sind erkennbar, ohne dass es Spionage bedürfte. Sollte die Politik eines demokratischen Staates für einen anderen Staat bedrohlich werden, bleibt diesem genügend Zeit, sich entsprechend vorzubereiten.

Spionieren – das heißt mit verdeckten Mitteln im »geschützten« Raum eines Staates Informationen zu sammeln – ist deshalb unter stabilen liberalen Demokratien sicherheitspolitisch nicht notwendig und als Praxis nicht zu legitimieren, wie Raphael Bitton in einem lesenswerten Arti-

kel von 2014 zur Legitimität von Spionage unterstreicht (*American University International Law Review*). Eine solche Argumentation schließt im Übrigen nicht aus, dass problematische Entwicklungen auch in verbündeten Staaten nachrichtendienstlich verfolgt werden, etwa die grenzüberschreitenden Aktivitäten organisierten Verbrechens.

Der marginale Nutzen politischer Spionage für die eigenen Interessen rechtfertigt nicht die Unterminierung von Vertrauen: Ein solches Argument würde an Überzeugungskraft gewinnen, wenn einige demokratische Staaten auf dieser normativen Grundlage einen – gelegentlich bereits angeregten – Kodex zum Verzicht auf Spionage untereinander entwickeln würden und sich glaubhaft machen ließe, dass die Praxis von entsprechenden Prinzipien geleitet ist. Der ehemalige BND-Präsident Hansjörg Geiger etwa hat einen nachrichtendienstlichen Kodex vorgeschlagen, der auch Beschränkungen für die Massenüberwachung umfassen würde.

Würden sich die USA von einer solchen Initiative beeindruckt lassen? Erst einmal wohl eher nicht. Würde Deutschland europäische Staaten finden, die an einem solchen Kodex interessiert sind? Vielleicht. Würde eine solche Vorgehensweise die internationale Glaubwürdigkeit der deutschen Position erhöhen? Vermutlich. Würde diese Option das Argument entkräften, Spionage auch unter verbündeten liberalen Demokratien sei der normativ unproblematische Normalfall? Gewiss.