

Der ehemalige Nachrichtendienstler Edward Snowden hat im Sommer dieses Jahres mit zahlreichen Enthüllungen über amerikanische Überwachungs- und Spionageaktivitäten eine Lawine losgetreten, die zur „NSA-Affäre“ geworden ist. Im Deutschen Bundestag kam sie zuletzt Mitte November zur Sprache. Dort wie auch in der aktuellen gesellschaftlichen Auseinandersetzung dominieren drei Diskursstränge. Zuvörderst geht es um Entsetzen, Enttäuschung und Empörung über das Verhalten befreundeter Verbündeter, vor allem der Vereinigten Staaten, aber auch Großbritanniens. Selbst Hansjörg Geiger, in den neunziger Jahren Präsident sowohl des Bundesamtes für Verfassungsschutz wie auch des Bundesnachrichtendienstes, gestand im August ein, dass ihn die Aussage irritiere, dass auch Deutschland im Blickfeld der amerikanischen Nachrichtendienste sei. „Das habe ich unter Verbündeten so nicht erwartet.“ Darauf aufbauend, wird eine lückenlose Aufklärung der NSA-Aktivitäten in Deutschland gefordert. Schließlich wird über Konsequenzen diskutiert, die bis hin zu einer außenpolitischen Distanzierung reichen. Zumindest aber möge die Bundesregierung „auf Augenhöhe“ mit den Vereinigten Staaten verhandeln, so der künftige Oppositionsführer Gregor Gysi (Linkspartei).

Die Auseinandersetzung folgt den üblichen Ritualen. Dazu gehört auch, dass wichtige Aspekte im Bundestag nur am Rande oder überhaupt nicht gewürdigt worden sind. Erstens: Was genau können die amerikanischen Nachrichtendienste eigentlich? Schweigen in Washington wird vorschnell als Eingeständnis interpretiert. Im Gegenzug werden in Europa Vermutungen gleich für Tatsachen gehalten. Zweitens: Ist das, was der militärische Nachrichtendienst NSA macht – auch im bekanntgewordenen immensen Umfang –, wirklich eine Überraschung? Diese Frage zielt nicht auf das deutsche Bauchgefühl, das spontan mehrheitlich auf ein großes Ja hinauslief. Es geht um die Bewertung der Handlungslogik eines Hegemons. Drittens: Über welche realistischen Handlungsoptionen verfügt die Bundesregierung in der NSA-Affäre? Antworten auf diese Frage könnten nicht nur die Debatte versachlichen. Sie sind auch ein Beitrag zu einer sicherheitspolitischen Standortbestimmung Deutschlands.

Die Frage nach dem Umfang der Fertigkeiten der amerikanischen Nachrichtendienste ist nur spekulativ zu beantworten. Es ist anzunehmen, dass die technischen Möglichkeiten der NSA enorm sind. Unklar ist dagegen, wie der nachrichtendienstliche Mehrwert aussieht, der sich aus den Spionageaktivitäten ableiten lässt. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 darf zumindest bezweifelt werden, dass obsessive Sammelwut und Verwertbarkeit in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die deutsche Debatte zieht diesbezüglich nicht einmal ansatzweise in Betracht, dass die NSA möglicherweise größer gemacht wird, als sie ist – und dass genau aus dieser europäischen Konstruktion ihre wahre, politische Stärke erwächst.

Die Antwort auf die zweite Frage ist einfacher: Natürlich ist das Vorgehen der amerikanischen Nachrichtendienste grundsätzlich keine Überraschung. Amerika ist eine hegemoniale Macht, allen innenpolitischen und vor allem finanziellen Problemen wie der Staatsverschuldung in Höhe von 17,2 Billionen Dollar zum Trotz. Seit dem Untergang der Sowjetunion 1991 gehören die Vereinigten Staaten einer Liga an, in der es ökonomisch und noch viel mehr militärisch keine potenten Gegenspieler gibt. Ihr Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt lag 2012 bei 22 Prozent und damit immer noch deutlich vor China, das mit 12 Prozent den zweiten Rang einnimmt. In militärischer Hinsicht ist die Dominanz noch größer: 2012 betrug die amerikanischen Verteidigungsausgaben 646 Milliarden Dollar. Dies entspricht 41 Prozent der Ausgaben weltweit oder 78 Prozent dessen, was die Staaten Europas, Eurasiens, des Nahen und Mittleren Ostens, Nordafrikas sowie Asiens zusammen für Verteidigung bereitstellen. Zum Vergleich: Der deutsche Verteidigungsetat umfasste im Jahr 2012 gut 40 Milliarden Dollar.

Die amerikanische Überlegenheit, die seit dem Zweiten Weltkrieg auf- und ausgebaut worden ist, hat Folgen für das außen- und sicherheitspolitische Selbstverständnis. Washington will nicht nur die

globale Führungsrolle einnehmen. Amerika hält sich auch für eine der Wiegen der Demokratie und besitzt deshalb ein großes Sendungsbewusstsein. Zugleich sind die Vereinigten Staaten bereit, wie der letzte Krieg gegen den Irak gezeigt hat, sich notfalls über geltendes Völkerrecht hinwegzusetzen. Der amerikanische Politologe Robert Kagan hatte 2003 die unterschiedlichen machtpolitischen Ausgangspositionen zwischen dem alten und dem neuen Kontinent in einem Essay unter dem Titel „Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung“ herausgearbeitet. Kagans Quintessenz: Der Mächtige kann das Recht nutzen, der Schwache muss es!

Auf die NSA-Affäre übertragen, bedeutet das: Washington lässt sich weder durch das Völkerrecht noch durch Zusagen an Verbündete uneingeschränkt für jeden Einzelfall binden. Natürlich fühlt sich Amerika dem Recht verpflichtet. Und auch die Obama-Regierung ist ein verlässlicher Bündnispartner. Es gibt gleichwohl diese eine Ausnahme, die sich der Hegemon gönnt: Sämtlichen veröffentlichten „Nationalen Sicherheitsstrategien“ der Präsidenten Bill Clinton, George W. Bush und Barack Obama ist zu entnehmen, dass die Vereinigten Staaten beanspruchen, ihre vitalen Interessen notfalls auch unilateral zu verfolgen. In der letzten Nationalen Sicherheitsstrategie, die das Weiße Haus im Mai 2010 vorgelegt hat, heißt es dazu wörtlich: „Die Vereinigten Staaten müssen sich das Recht vorbehalten, unilateral zu handeln, wenn dies die Verteidigung unserer Nation und unserer Interessen erfordert.“

Solche Sätze sind interpretatorisch offen. Was im nationalen Interesse liegt, kann je nach Befindlichkeit der Entscheidungsträger und der jeweils aktuellen Bewertung sicherheitspolitischer Herausforderungen unterschiedlich ausgelegt werden. Dass die amerikanischen Nachrichtendienste solche Sätze als Blankoscheck nutzen, dürfte auf der Hand liegen. Dass es dann auch im nationalen Interesse liegen kann, die sicherheitspolitische Zuverlässigkeit des Verbündeten zu überprüfen, ist zumindest für Vertreter des politischen Realismus folgerichtig.

Drehen wir noch ein wenig an der Schraube allgemeinen Entsetzens und spekulieren über Aktions-Reaktions-Mechanismen im amerikanischen Nachrichtendienst. Vor dem Irak-Krieg des Jahres 2003 hatte der damalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) aus wahltaktischen Gründen – im September 2002 war Bundestagswahl – massiv einen möglichen Angriff der Bush-Regierung auf Saddam Hussein verurteilt. Washington dürfte davon nicht nur überrascht worden sein. Vermutlich wird das Auftreten Schröders unter amerikanischen Nachrichtendienstlern auch Misstrauen gegenüber der Treue des deutschen Verbündeten gesät haben. Zumindest aus der Sicht der NSA wäre es dann durchaus sinnvoll gewesen, das Verhalten der Bundesregierung in künftigen Krisen besser voraussagen zu können: Ist auf Deutschland Verlass – oder muss Amerika, wie im Krieg gegen Saddam Hussein, wieder mit rhetorischer Gegenmachtbildung in Form des damaligen „Blocks“ aus Berlin, Paris und Moskau rechnen?

Deutsches Wehklagen und deutsche Ohnmachtsgefühle sind in dieser Situation verständlich, aber auch Zeichen sicherheitspolitischer Naivität und Ignoranz. Denn die Amerikaner agieren absolut transparent. Nationale Interessen und Machtansprüche werden klar formuliert. Sind Strategien wie Zbigniew Brzezinski, der von 1977 bis 1981 Nationaler Sicherheitsberater von Präsident Jimmy Carter war, nicht mehr im Amt, wird das letzte verbale Tarnhemd abgestreift. In seinem 1997 veröffentlichten Buch „Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft“ spricht Brzezinski von „amerikanischen Vasallen und tributpflichtigen Staaten“ – und meint damit auch Deutschland.

Bei einem Staat, der so mächtig ist, besteht zudem grundsätzlich die Gefahr der Selbstüberschätzung. Vertreter des offensiven Realismus wie John J. Mearsheimer gehen des Weiteren davon aus, dass es für die führende Großmacht geradezu natürlich ist, ein sicherheitspolitisches Vakuum ausfüllen zu wollen. Übertragen auf die NSA-Affäre, bedeutet dies: Ein Hegemon, der in bestimmten Machtsegmenten – also auch dem Nachrichtendienstwesen – keinen wirklichen Widerstand zu erwarten hat, begibt sich automatisch auf den Weg der ungezügeltel Machtausdehnung.

# Nicht auf Augenhöhe

Der Mächtige kann das Recht nutzen, der Schwache muss es. Drei deutsche Optionen angesichts der wirklichen und vermeintlichen Machenschaften des amerikanischen Geheimdienstes NSA.

Von Professor Dr. Martin Wagener

Ist diese Arroganz verwunderlich? Sie entspringt nicht nur totaler machtpolitischer Überlegenheit. Sie gründet auch auf der Beobachtung, dass es immer wieder die Vereinigten Staaten sind, die für die deutsche Sicherheitspolitik in die Bresche springen müssen. Wer hat im Kosovo-Krieg 1999 den Durchbruch gegen das serbische Regime Milošević erzielt? Wer hat Operationen der Bundeswehr am Hindukusch von 2002 bis 2013 umfassend unterstützt? Wer hält international die Seewege offen? Wer hat sich im Gegenzug in der Libyen-Krise 2011 im UN-Sicherheitsrat enthalten? Und wer hat den Terrorismus in Mali als eine „Bedrohung für Europa“ bezeichnet, dann aber nur begrenzte militärische Mittel zur Neutralisierung dieser Bedrohung zur Verfügung gestellt? Man wird Washington kaum vorwerfen können, dass es aus diesen Ereignissen den Schluss zieht, zu Alleingängen geradezu gezwungen zu sein. Anders formuliert: Welchen Blick auf das Spielfeld erwartet Deutschland, wenn es stets nur Geld für die billigen Stehplätze im Stadion ausgeben möchte und sich nicht in die vorderen Reihen traut?

Es liegt daher in der Logik einer strukturell vernachlässigten Sicherheitspolitik, dass auch der Bundesnachrichtendienst nicht auf „Augenhöhe“ mit den amerikanischen Nachrichtendiensten konkurrieren kann. Dafür reichen weder die finanziellen Mittel noch die personelle oder technische Ausstattung aus. Der Bundesnachrichtendienst hat laut eigenem Internetauftritt etwa 6500 Mitarbeiter. Sein Etat 2013 umfasst annähernd 531 Millionen Euro. Stimmen die Angaben Snowdens und zuvor von der Obama-Administration veröffentlichte Daten, dann verfügen die sechzehn amerikanischen Nachrichtendienste über mehr als 107 000 Mitarbeiter. Der Haushaltsansatz für das Fiskaljahr 2013 soll knapp 39 Milliarden Euro (52,6 Milliarden Dollar) betragen.

Die mangelnde Ausstattung ist, wie auch im Verteidigungssektor, der Innenpolitik geschuldet. Hätte Bundeskanzlerin Merkel (CDU) deutsche Kampfflugzeuge gegen malische Terroristen eingesetzt,

dann hätte sie im Bundestagswahlkampf 2013 den absehbaren Sieg möglicherweise dadurch verspielt, dass sie der SPD endlich jene Wahlkampfmunition geliefert hätte, die diese bis zum Schluss nicht finden konnte. Warum hätte Frau Merkel das riskieren sollen? Ähnlich sieht es bei der notwendigen, aber im Koalitionsvertrag ausgesparten Aufstockung der Mittel für die Nachrichtendienste aus. Welche Regierung auch immer den Etat des Bundesnachrichtendienstes deutlich erhöhen würde, sie müsste sich innenpolitisch mit dem Vorwurf auseinandersetzen, einen Sicherheitsstaat aufzubauen. Auch der Hinweis, dass der Ost-West-Konflikt vorbei sei, würde nicht helfen.

Der Bundesnachrichtendienst muss allerdings nicht nur strukturelle Engpässe auffangen. Seine Handlungsfähigkeit wird auch durch eine hohe rechtliche und ethische Selbstbindung eingeeengt. Alle Maßnahmen des Bundesnachrichtendienstes müssen – und das ist gut so – durch das Grundgesetz gedeckt sein; nicht ohne Grund beschäftigt der Dienst Heerscharen von Juristen. Auch werden befreundete Staaten nicht ausspioniert. Die Überwachungsmechanismen sind konsequenterweise eng. Zu nennen sind die Dienst- und Fachaufsicht (Abteilung sechs des Bundeskanzleramtes), die G-10-Kommission, das Vertrauensgremium, der Bundesrechnungshof und der Bundesdatenschutzbeauftragte. Besondere Bedeutung hat das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages; sagte dort ein Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes gezielt die Unwahrheit, wäre seine Karriere beendet. Im Vergleich mit den vermutlich mit weniger restriktiven Arbeitsauflagen versehenen Nachrichtendiensten Chinas und Russlands, aber auch Amerikas und Großbritanniens ist es für den Bundesnachrichtendienst daher unmöglich, auf „Augenhöhe“ in der Aufklärungsarbeit mitzuhalten.

Was folgt daraus? Die Bundesregierung laivert gezwungenermaßen zwischen innenpolitisch bedingten Beschränkungen und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten. Da die Fähigkeiten der Bundeswehr wie auch jene des Bundesnachrichtendienstes begrenzt sind, muss sie auf gleichende Maßnahmen der Vereinigten Staaten setzen. Eine enge Anlehnung Berlins an Washington ist daher unter den ge-

genwärtigen Bedingungen Teil der deutschen Staatsräson. Wer jedoch nicht auf „Augenhöhe“ zusammenarbeiten kann oder will, der muss dafür einen Preis zahlen (im Sinne Brzezinskis die „Tributleistung“). Diesen legen die Vereinigten Staaten fest. Und sie sind es auch, die maßgeblich die Spielregeln im Bündnis bestimmen.

Mit Blick auf die dritte, eingangs aufgeworfene Frage ergeben sich nun drei Optionen, die Deutschland zur Verfügung stehen, um auf die NSA-Affäre zu reagieren. Option eins: Die Bundesregierung folgt den Ratschlägen jener, die eine sicherheitspolitische Distanzierung von Washington erwarten. Dazu würde auch gehören, dass Amerika von nun an im Visier des Bundesnachrichtendienstes ist, die Spionageabwehr also umfassend gegen den Bündnispartner aufgebaut wird. Die Machtprojektionsfähigkeiten der deutschen Sicherheitspolitik wären zudem erheblich aufzustocken. Dies würde nur funktionieren, wenn Haushaltsmittel massiv umverteilt werden, also vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Federn ließe, das gut 38 Prozent der Gelder des Bundeshaushalts erhält. Welche Bundesregierung wollte das ernsthaft wagen? Die Kritik der Gewerkschaften, der Sozialverbände und nicht zuletzt der Sozialpolitiker sämtlicher Bundestagsparteien wäre ihr sicher. Die Vereinigten Staaten wiederum würden auf die Distanzierung reagieren, im schlimmsten Fall mit dem Abzug ihrer fast 43 000 Soldaten und damit dann wohl auch der Aufkündigung des nuklearen Schutzschilds für Deutschland.

Option zwei: Deutschland entwickelt sich zum selbstbewussten Juniorpartner. Es wirkt am hegemonialen Management der Amerikaner mit und wird dadurch stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden. Vorbilder wären im Idealfall die amerikanisch-britische, realistisch vermutlich eher die amerikanisch-australische Allianz. Berlin könnte dann eventuell etwas verlässlicher darauf hoffen, von Washington auch im Nachrichtendienstwesen fair behandelt zu werden. Voraussetzung wäre gleichwohl, dass Deutschland bereit wäre, den Vereinigten Staaten etwas anzubieten. Dazu gehört die Übernahme von mehr Verantwortung in internationalen Konflikten. Dies setzt wie Option eins voraus, künftige

mehr finanzielle Mittel für die Sicherheitspolitik zur Verfügung zu stellen. Option zwei, die ein wenig an das Angebot von Präsident George H. W. Bush von 1989 erinnert, Deutschland und die Vereinigten Staaten könnten „Partner in der Führung“ sein, dürfte nicht nur innenpolitisch scheitern. Ihr steht derzeit auch die in militärischen Fragen ausgeprägte deutsche „Kultur der Zurückhaltung“ entgegen.

Option drei: Die Bundesregierung macht, was sie muss und kann. Sie wurschtelt sich durch die NSA-Affäre hindurch und versucht, die Problematik auszusitzen. Parallel dazu startet sie Initiativen, die auf mehr europäische Unabhängigkeit (also unter anderem eigene Routings/Netze, eigene Clouds) und rechtliche Bindungen der Vereinigten Staaten (zum Beispiel No-Spy-Abkommen, Entwicklung eines „Völkerrechts im Netz“ mit digitaler Grundrechtscharta) setzen. Die Wirkungen werden begrenzt sein: Koppelt sich Europa digital ab, werden die amerikanischen Nachrichtendienste über einzelne europäische Verbündete Wege finden, wieder in diese Netze einzudringen. Digitales Völkerrecht wird ebenfalls nur begrenzte Wirkungen entfalten; insbesondere bei einem Staat, der im Falle bedrohter nationaler Interessen bereit ist, auch den UN-Sicherheitsrat zu ignorieren. Dass der vormalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) im Bundestag forderte, „Ungleichgewichte durch Recht auszugleichen“, ist ehrenwert. Jenseits des Atlantiks dürfte die Mahnung nur ein müdes Lächeln hervorrufen.

Die absehbaren deutschen Initiativen sind gut gemeint, aber letztlich nicht mehr als Placebos für jene emotional bewegten Teile des Wahlvolkes, die geradezu hyperventilierend auf das Geschehen schauen. Sie glauben wider jede Erfahrung, dass Europa zur sicherheitspolitischen Einheit fähig ist oder Amerika sich rechtlich einbinden lässt. So viel zur pessimistischen Sichtweise, die vermutlich zugleich realistisch ist. Gibt es dazu eine Alternative? Bei Licht betrachtet, hat die Bundesregierung keine. Option drei ist daher nicht wirklich als Wahlmöglichkeit zu bezeichnen; sie ist der vorgegebene Handlungsweg, der vor allem innenpolitisch determiniert ist. Deutschland wird diesen Weg gehen müssen und kann nur hoffen, dass die Vereinigten Staaten die richtigen Konsequenzen aus der NSA-Affäre ziehen. Dazu sollten gehören: Zeigt mehr Respekt für befreundete Nationen! Sorgt dafür, dass Geheimnisse solche bleiben! Verhindert, dass Verbündete durch Geheimnisverrat vorgeführt werden! Und managt die nächste Krise etwas weniger dilettantisch!

Solange in Deutschland an Universitäten über die grundgesetzwidrige „Zivillklausele“ zur Unterdrückung sicherheitspolitischer Forschung diskutiert wird und Lehrstühle mit sicherheitspolitischer Ausrichtung einer Minderheit angehören, solange Sicherheitspolitik unterfinanziert ist und Beschaffungsmaßnahmen der Bundeswehr innenpolitisch regelmäßig in Frage gestellt werden, solange eine Debatte nationaler Interessen von vielen für anrüchlich gehalten wird und sich nur wenige Bundespolitiker für militärische Fragen interessieren, so lange wird Deutschland in Fragen der Sicherheitspolitik mit Amerika nicht einmal ansatzweise auf „Augenhöhe“ operieren können. Das Ergebnis sind Abhängigkeiten, die der Starke ausnutzen kann und der Schwache hinnehmen muss.

In der NSA-Affäre haben sich weder der Bundesnachrichtendienst noch die Bundesregierung mit Ruhm bekleckert. Sie sind dennoch die falschen Prügelnaben. Eine Änderung der Lage setzt einen breiten, gesellschaftlich angelegten Diskurs über militär- und sicherheitspolitische Fragen voraus. Die seriösen Bundestagsparteien müssen dabei zu einem Konsens in zentralen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik gelangen. Zumindest die Linkspartei ist dazu nicht in der Lage. Als Gregor Gysi in der Sitzung des Bundestages forderte, Edward Snowden den Friedensnobelpreis zu verleihen, wurde deutlich, dass er in einer sicherheitspolitischen Phantasiewelt lebt. Die SPD sollte auch das bedenken, wenn sie sich der Nachfolgepartei der SED weiter öffnen will.



Der Verfasser ist Professor für Politikwissenschaft/ Internationale Politik an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl/Haar.