Das deutsche Ohr im globalen Kommunikationsstrom

Maximilian Steinbeis

14.01.2020 doi: 10.17176/20200120-130100-0

Wenn eine Syrerin mit einer Syrerin in Syrien telefoniert und von deutschen Sicherheitsbehörden dabei abgehört wird – kann sie sich dann auf das deutsche Grundgesetz berufen? Unter den vielen Grundsatzfragen, die bei der heutigen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Thema BND-Gesetz diskutiert wurden, war diese wohl die grundsätzlichste. Und so viel wird man nach dem Verlauf der Verhandlung sagen können: Dass die Antwort der Bundesregierung und der Überwachungspraxis nach dem Urteil weiter im Großen und Ganzen schlankwegs Nein lauten wird, ist nach den kritischen Rückfragen vieler Richter_innen des Ersten Senats eher unwahrscheinlich.

Konkret ging es in der Verhandlung um die Frage, welchen Schranken der deutsche Auslandsgeheimdienst BND bei der Überwachung von Kommunikation im Ausland unterliegt bzw. nach dem Maßstab des Grundgesetzes unterliegen sollte. Seit 2016 enthält das BND-Gesetz entsprechende Regeln, die aber denkbar locker beschaffen sind. Der Bundesnachrichtendienst darf die Kommunikation zwischen Ausländer_innen im Ausland weitgehend unbeschränkt überwachen, auswerten und anderen kooperierenden Nachrichtendiensten zur Verfügung stellen.

Dagegen klagen eine Reihe von investigativen Journalist_innen und Menschenrechtsaktivist_innen, da diese Praxis jede vertrauensvolle Kommunikation unmöglich mache. Wenn die Quellen "davon ausgehen müssen, dass ihre Kommunikation über Jahre hinweg in Datenbanken liegt, aus denen sie an diverse Geheimdienste der Welt geraten kann, hat das eine enorme einschüchternde Wirkung", sagte Christian Mihr von der NGO Reporter ohne Grenzen. Dies verletze ihre Grundrechte aus Artikel 5 (Pressefreiheit) und 10 (Fernmeldegeheimnis) des Grundgesetzes.

Das setzt aber voraus, dass sie diese Grundrechte überhaupt in Anspruch nehmen können. Aus Sicht der Bundesregierung, vertreten durch Joachim Wieland von der Universität Speyer, können sie das nicht: Wenn sie als Ausländer_innen außerhalb des deutschen Territoriums subjektive Grundrechte aus dem deutschen Grundgesetz für sich geltend machen, wäre dies zumindest höchst begründungsbedürftig. Laut Präambel gelte das Grundgesetz "für das gesamte Deutsche Volk". Deutsche Staatsgewalt bezieht und beschränkt sich auf deutsches Staatsgebiet. Ausländer im Ausland seien damit erst einmal nicht gemeint, wenn das deutsche Grundgesetz Grundrechte verleihe. Was sie miteinander am Telefon besprechen, dürfe der deutsche Geheimdienst damit – jedenfalls was das Grundgesetz betrifft – bis an den Rand der Menschenwürde (Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung) abhören. Denn im Grundgesetz stehe halt nichts Gegenteiliges drin.

Diese Argumentation leuchtete aber oben auf der Richter_innenbank, um es mal vorsichtig zu formulieren, nicht allen ein.

Menschenrechte, Deutschenrechte, deutsche Rechte

Kann man der Präambel entnehmen, dass die deutschen Grundrechte an der Grenze des personalen und territorialen Hoheitsbereichs Deutschlands enden? Wieso eigentlich? Die Formulierung in der Präambel besage doch nur, dass nach der Wiedervereinigung das Grundgesetz jetzt eben die Verfassung des gesamten Deutschen Volkes sei, gab der Senatsvorsitzende Stephan Harbarth zu bedenken. Gabriele Britz wandte ein, dass das Grundgesetz zwischen dem "Standardmodell" der Jedermann-Grundrechte und dem "Abweichungsmodell" der speziellen Deutschen-Grundrechte (z.B. Versammlungsfreiheit) unterscheide. Der Standard sei damit, dass die Grundrechte gerade nicht auf Deutsche beschränkt sind, und nicht umgekehrt.

Johannes Masing, der als Berichterstatter im Senat den Urteilsentwurf verfassen wird, bezweifelte, ob sich

aus der Präambel überhaupt irgendein Schluss auf eine territoriale Beschränkung der Grundrechtsgeltung ziehen lasse. Die Grundrechtsbindung ergebe sich doch nicht aus der Staatsgewalt über das Staatsgebiet, sondern aus der Menschenwürde: Dem Menschen als Menschen gegenüber bindet sich der deutsche Staat bei seinem Handeln.

Schon, entgegnete Wieland. Aber dann müsse er das halt tun. Anders als bei Inlandsfällen sei dies nicht von vornherein so und könne es auch gar nicht sein. Denn wenn man anfangen würde, Ausländer im Ausland pauschal zu deutschen Grundrechtsträgern zu machen, dann würde man damit auf völkerrechtlich höchst bedenkliche Weise in die Souveränität anderer Staaten eingreifen.

Mit diesem Argument geriet Wieland aber erst recht in schwere See. So wollte Andreas Paulus, im Zivilberuf Völkerrechtsprofessor in Göttingen, nicht einleuchten, wieso das Verleihen von Rechten an Ausländer generell als "Grundrechtsimperialismus" verübelt werden sollte. Auch Gabriele Britz erinnerte daran, dass es ja nicht darum gehe, fremde Staatsgewalt zu binden, sondern die eigene. Ein Problem gebe es beim Rechtsschutz gegen eigene Grundrechtsverletzungen auf fremdem Boden, aber das sei kein Grund, ihn gleich komplett auszuschließen.

Johannes Masing wurde noch deutlicher. Ob die Position der Bundesregierung nicht darauf hinauslaufe, dass der "Grundrechtsschutz hinter der Internationalisierung zurückbleibt"? In einer Welt, in der die Geheimdienste miteinander kooperieren und sich wechselseitig ihre Überwachungsdaten zur Verfügung stellen, ist jeder irgendwo Ausländer und könnte sich niemand mehr seiner Rechte sicher sein. "Wird damit nicht die universale Idee der Menschenrechte unterlaufen?"

Innere Sicherheit, äußere Unsicherheit

In der Tat scheint mir die Position der Bundesregierung darauf abzuzielen, zwischen universelle Menschen- und verfassungsrechtliche Grundrechte einen Keil zu treiben: Wir hier drinnen im idyllischen Verfassungsstaat Deutschland genießen Grundrechte, die nach Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz alle staatliche Gewalt binden und die wir in Karlsruhe einklagen können. Aber dort draußen, wo es wild und böse zugeht, gibt es höchstens irgendein Völkerrecht, das man dann vielleicht in Straßburg einklagen kann, aber keine verfassungsrechtliche Bindung deutscher Macht. Diese vermeintlich so heimelige Innen-Außen-Theorie legt sich wie ein Kuschelteppich über eine radikal entgrenzte Praxis, wo alle Welt mit aller Welt kommuniziert und Machtausübung sich um nationale Grenzen kaum noch schert und zu scheren braucht, und macht sie vermeintlich aushalt-, jedenfalls aber unsichtbar: alles super in der Gemeinschaft souveräner Territorialstaaten, die nach innen verfassungsrechtlich gebunden regieren und nach außen völkerrechtlich souverän ihre Interessen wahren. Wen stört denn da noch das bisschen Drohnengebrumm am Himmel.

Auch bei der Verhandlung in Karlsruhe poppte immer wieder hoch, wie weit die Frage nach der Grundrechtsbindung im Ausland über die BND- und Überwachungsproblematik hinausreicht. Der Prozessvertreter der Bundesregierung Wieland wurde nicht müde, das Gericht auf die Ausmaße seiner Verantwortung hinweisen: "Bedenken Sie die Folgen!" Auslandseinsätze der Bundeswehr! Flüchtlinge irgendwo in Libyen! Wenn die alle Grundrechte genießen, so die Implikation, dann brechen alle Dämme.

Der Erste Senat in Karlsruhe wird sich davon voraussichtlich nicht ins Bockshorn jagen lassen. Schon in seiner Einführungsbemerkung betonte Richter Masing, dass die "grundsätzliche Dimension" der Frage der Grundrechtsbindung "nicht abschließend allgemein entschieden werden" müsse. Richterin Yvonne Ott wies darauf hin, dass es hier um die Abwehrdimension des Grundrechts auf Fernmeldegeheimnis gehe, und Klägervertreter Matthias Bäcker, Verfassungsrechtsprofessor aus Mainz, griff das Stichwort auf: Es gebe eine große Vielfalt von Grundrechten und Grundrechtsdimensionen, und die juristische Auslegungskunst mache es möglich, sie unterschiedlich zu handhaben. Wenn man eine Syrerin ein grundrechtliches Abwehrrecht gegen Übergriffe eines Geheimdienst gebe, dann heißt das noch lange nicht, dass man ihr auch ein Leistungs- und Teilhaberecht

auf deutsche Sozialhilfe oder deutsches Asyl geben müsse.

Der Fall wirft noch eine Menge weiterer teilweise sehr grundsätzlicher Fragen auf: etwa worauf sich eigentlich die Zuständigkeit des Bundes für den Bundesnachrichtendienst gründet. Der Geheimdienst informiert ja nicht nur die Außenpolitik der Bundesregierung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), sondern ist auch eng in die Gefahrenabwehr und die Aufklärung von Verbrechen eingebunden, etwa bei der Terrorbekämpfung. Auch dazu gab es eine Menge kritischer Nachfragen von der Richter_innenbank.

Der Nachmittag war der Diskussion der faktischen Arbeit des Bundesnachrichtendienstes und ihrer technischen und rechtlichen Grundlagen gewidmet, darunter die Möglichkeit, Berufsgeheimnisträger_innen besser zu schützen. Auch dazu gäbe es noch eine Menge zu sagen. Aber das sollen Qualifiziertere tun.

Klägervertreter Matthias Bäcker gab dem Gericht noch den Hinweis auf den Weg, dass auch die Vorstellung, Kommunikation finde immer nur zwischen Menschen statt, möglicherweise gar nicht mehr zutrifft. Was ist mit der Kommunikation zwischen Mensch und Maschine oder gar zwischen Maschine und Maschine? Bäcker brachte das Beispiel eines Fernsteuerungsbefehls an eine Drohne. Ist die auch von Art. 10 Grundgesetz geschützt? Von dieser Abgrenzung den Grundrechtsschutz abhängig zu machen, sei jedenfalls schon deshalb problematisch, weil man zumeist erst in die Kommunikation hineinschauen müsse, um überhaupt zu wissen, wer daran beteiligt ist. Jedenfalls, so Bäcker, sei die Situation im Jahr 2020 dramatisch anders als die im Jahr 1999, als das Gericht zuletzt über diese Thematik geurteilt hatte. “Wenn Sie das absegnen”, mahnte er die Richter_innen, “müssen wir damit rechnen, dass der BND in 5 bis 10 Jahren noch mal etwas ganz anderes macht.”

AUTOR*IN

Maximilian Steinbeis
Maximilian Steinbeis ist Gründer und Herausgeber des Verfassungsblogs.

EMPFOHLENE ZITATION

Steinbeis, Maximilian: Das deutsche Ohr im globalen Kommunikationsstrom, Verfassungsblog, 14.01.2020, doi: 10.17176/20200120-130100-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200120-130100-0.