

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Katja Keul, Volker Beck (Köln), Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Tom Koenigs, Jerzy Montag, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Export von Überwachungs- und Zensurtechnologie an autoritäre Staaten verhindern – Demokratischen Protest unterstützen**

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vor dem Hintergrund der politischen Umwälzungen in zahlreichen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas wurde die Debatte um die demokratiefördernde Wirkung der Neuen Medien intensiv geführt.

Neue Informations- und Kommunikationstechnologien sind mitnichten per se ein Garant für Freiheit und Demokratie. Sie können jedoch helfen, da wo Meinungs- und Informationsfreiheit staatlicherseits nicht gewährleistet sind, diese zu unterstützen. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien spielen daher eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, alternative Informationskanäle zu allein staatlich kontrollierten Medien zu eröffnen. Dies kann dabei helfen, alternative Öffentlichkeiten zu schaffen, oppositionellen und demokratischen Protest zu ermöglichen und zu vernetzen.

Für Regimekritikerinnen und Regimekritiker entstehen in autoritären Staaten teils erhebliche Gefahren, wenn Telekommunikation von offizieller Seite behindert, manipuliert oder überwacht und das Mobilitätsverhalten von Personen nachvollzogen wird. Hierzu werden oft speziell konzipierte Programme eingesetzt, die Kommunikation flächendeckend filtern, einschränken und kontrollieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass auch nicht mehr davor zurückgeschreckt wird, zentrale Teile der Telekommunikationsinfrastruktur auszuschalten, um damit Kommunikation über nationale Grenzen hinaus unmöglich zu machen. Derartige Eingriffe sind mit den in den universellen Menschenrechten verankerten Prinzipien der Presse- und Meinungsfreiheit unvereinbar.

Im Zuge der Debatte über die politischen Umbrüche in zahlreichen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas wurde auch die Rolle der westlichen Staatengemeinschaft kritisch diskutiert. Hierbei rückten in Deutschland und weiteren EU-Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen in den öffentlichen Fokus, die Software herstellen, die in autoritären Staaten zur Zensur und Überwachung der Bevölkerung eingesetzt wird. Zum Teil wurden die entsprechenden Unternehmen bei der Entwicklung ihrer Programme mit öffentlichen Geldern unterstützt. Diese Programme sind ein Mittel,

um Kommunikation via E-Mail, in sozialen Netzwerken, in Blogs oder per Mobiltelefon zu überwachen und zu beschränken.

Es wurden zahlreiche Fälle bekannt, bei denen nachgewiesen werden konnte, dass die in Deutschland und anderen europäischen Mitgliedstaaten entwickelten Programme in autoritären Staaten eingesetzt wurden, um Dissidentinnen und Dissidenten zu identifizieren, sie aufzuspüren und um ihre Protestnetzwerke zu analysieren.

Der Export entsprechender Software kann bislang häufig nicht verhindert werden, da die Ausfuhr meistens nicht genehmigungspflichtig ist. Lediglich bei Software, die auch militärisch genutzt werden kann oder die über kryptographische Anteile verfügt, wird die Ausfuhr aus der Europäischen Union kontrolliert.

Software, die zu Überwachungs- oder Zensurzwecken hergestellt worden ist, wird jedoch meist nicht von Militärs, sondern von Polizei- oder nachrichtendienstlichen Behörden eingesetzt. Der Export dieser Software aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist daher frei. Um diesen Missstand abzuschwächen, werden einzelfallbezogen Länderembargos erlassen, die die Ausfuhr entsprechender Technologie und Software in Länder wie z.B. Syrien unterbinden sollen. Auch wenn sich diese als in Teilen durchaus zielführend erwiesen haben, ist ein solches rein reaktives Exportkontrollsystem jedoch insgesamt zu hinterfragen.

Es bestehen somit erhebliche Defizite bezüglich der Kontrolle des Exports entsprechender Technologie und Software auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene. Trotz des Wissens, welche Firmen entsprechende Software an welche Länder geliefert haben und der Gewissheit, dass die Technologien in diesen Ländern zu Menschenrechtsverletzungen in erheblichen Ausmaß beigetragen haben und trotz mehrfacher Aufforderungen – auch aus der Zivilgesellschaft – die bestehenden Exportbestimmungen auf deutscher und internationaler Ebene zu verschärfen, ist die Bundesregierung bis heute, trotz anderslautender Absichtserklärungen, nicht tätig geworden, sondern verweist stattdessen lediglich auf laufende internationale Verhandlungen.

Angesichts der heutigen Bedeutung von Internet und Neuen Medien für moderne Demokratiebewegungen und der Erkenntnis, dass entsprechende Programme heute eine beinahe flächendeckende Überwachung ermöglichen, ist es dringend geboten, die bestehenden Kontrollregime auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu reformieren und eine effektive Kontrolle entsprechender Programme zu forcieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sofort alle Möglichkeiten zu nutzen, um den Export von entsprechender Technologie und Software auf nationaler Ebene zu regulieren und in autoritäre Staaten zu unterbinden sowie, sollte dies notwendig sein, dem Bundestag hierzu entsprechende Gesetzesinitiativen vorzulegen;
2. auf europäischer Ebene dafür zu sorgen, dass entsprechende Technologie und Software entweder in die Dual-Use-Liste aufgenommen wird, oder dass ein dem bisherigen Dual-Use-Regime entsprechender Kontrollmechanismus eingerichtet wird und sich bis zur Umsetzung dieser Maßnahmen für mehr Einzelembargos gegen Länder einzusetzen, die Defizite im Rechtsstaatlichkeit- oder Menschenrechtsbereich haben;
3. sich innerhalb des Wassenaar-Abkommens dafür einzusetzen, dass Technologien und Software, die zur internen Überwachung und Zensur genutzt werden können, künftig als „digitale Rüstungsgüter“ erfasst werden und der Handel mit ihnen reguliert wird;

4. die Entwicklung von Überwachungs- und Zensursoftware durch private Unternehmen nicht länger mit öffentlichen Geldern zu fördern und zu gewährleisten, dass keine Hermesbürgschaften für Exporte von Überwachungs- und Zensursoftware übernommen werden;
5. sich auf europäischer und internationaler Ebene verstärkt für den freien und ungehinderten Zugang zum Internet einzusetzen, um das demokratische Potential der Neuen Medien für Demokratie und Rechtstaatlichkeit bestmöglich nutzbar zu machen;
6. die Entwicklung und die Verbreitung von Techniken, die eine Umgehung staatlicher Überwachungs- und Zensurbestrebungen zum Ziel haben und das Potential bergen, Menschen, die demokratischen und oppositionellen Protest zum Ausdruck bringen, vor staatlicher Verfolgung zu schützen, stärker als bisher zu unterstützen;
7. dem Bundestag halbjährlich über ihre bisherigen Tätigkeiten einen Bericht vorzulegen.

Berlin, den 14. Mai 2013

**Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion**

### **Begründung**

Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung haben mit Hinweis auf entsprechende Formulierungen des Koalitionsvertrags, nach dem das Internet „das freiheitlichste und effizienteste Informations- und Kommunikationsforum der Welt“ ist und „maßgeblich zur Entwicklung einer globalen Gemeinschaft“ beiträgt, in der Vergangenheit wiederholt das demokratische Potential der Neuen Medien im Allgemeinen und des Internets im Speziellen gelobt. So wurde Bundeskanzlerin Angela Merkel im Zuge der Münchner Sicherheitskonferenz 2011 mit folgenden Worten zitiert: „Und dass man Facebook und Twitter überall auf der Welt hat, dass es zunehmend schwer wird, das zu sperren, ob es in China ist, in Ägypten, in Tunesien oder sonstwo auf der Welt, das ist auch ein kleines bisschen unser Verdienst.“

In der Vergangenheit sprachen sich Vertreter der Bundesregierung wiederholt gegen eine Effektivierung entsprechender Exportbestimmungen aus, so in etwa anlässlich der Diskussion auf europäischer Ebene über die Einführung von Vorabkontrollen von Dual-Use-Gütern. Im Vorfeld der Plenarabstimmung am 25. März 2011 wandte sich der damalige Bundeswirtschaftsminister Brüderle in einem Brief an die deutschen Abgeordneten und machte deutlich, dass es lediglich um den Export von Gütern für „unkritische Zwecke“ gehe und man durch die Einführung einer Vorabkontrolle außerdem das „Ziel der Verfahrenserleichterung“ verfehlen würde, da sie für „Exporteure und die Verwaltung mit erheblichen bürokratischen Belastungen“ verbunden sei. Die Annahme entsprechender Änderungsanträge zur Exportkontrolle würde daher laut Minister Brüderle die deutsche Exportwirtschaft schwächen und das allgemeine Ziel der Europäischen Union, Verwaltungslasten und Bürokratiekosten zu minimieren, in Frage stellen (siehe Antwort der Bundesregierung auf Frage 21 der Kleinen Anfrage vom 2. Dezember 2011 auf Drucksache 17/8052).

In ihren Antworten auf eine Kleine Anfrage vom 2. Dezember 2011 (Drucksache 17/8052) gab die Bundesregierung an, „bislang keine Schlussfolgerungen zu Fragen der Internetzensur sowie zur

Nutzung westlicher Technologien für die Zwecke der Internetzensur in anderen Staaten gezogen“ zu haben.

Im Dezember 2011 antwortete die Bundesregierung auf entsprechende parlamentarische Nachfragen noch, dass sich die bestehenden Regelungen der Kontrolle „bewährt“ hätten und man vor diesem Hintergrund „keine grundlegende Überarbeitung“ der geltenden Ausführbestimmungen beabsichtige.

Im Januar 2012 wollte EU-Handelskommissar De Gucht ursprünglich konkrete Vorschläge zur Zukunft der EU-Exportkontrolle unterbreiten. Angedacht war hier u.a. ein integriertes EU-System, das eine gemeinsame Risikobewertung, eine dezentrale Organisation der Ausfuhrkontrolle, ein Informationsaustauschsystem sowie europaweite Instrumente zur Identifizierung verdächtiger Vorgänge umfassen sollte. Alle vier Elemente lagen bisher aus Gründen der nationalen Sicherheit unter der Kontrolle der Mitgliedsstaaten. In einer Stellungnahme machte die Bundesregierung Ende Oktober 2011 abermals deutlich, dass sie einer Übertragung von Kompetenzen an die europäische Ebene kritisch gegenüber steht. Einer zukünftigen Harmonisierung der EU-Exportkontrollen erteilte sie damit bereits im Vorfeld eine Absage.

Mittlerweile scheint sich die Position der Bundesregierung, was eine Effektivierung entsprechender Kontrollen angeht, gewandelt zu haben. Eine effektivere Regulierung der Ausfuhr von Überwachungs- und Zensursoftware wurde mehrfach von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung in Aussicht gestellt.

So lobte Bundesaußenminister Westerwelle im Rahmen der am 14.09.2012 in Berlin stattfindenden Konferenz „The Internet and Human Rights: Building a free, open and secure Internet“ nicht nur die aufklärende Kraft des Internets. Weiter erinnerte er daran, dass er sich in Tunesien mit protestierenden Bloggern traf, die heute das Land regierten, und sprach in diesem Zusammenhang von der Chance, dass dank der Netztechnologien eine globalisierte Aufklärung möglich werde. Insbesondere könne das Internet dort die Menschenrechte propagieren, wo traditionelle Medien von diktatorischen Regimes gegängelt und kontrolliert werden. Hierzu führte der Bundesminister des Auswärtigen aus: „Man darf diesen Regimes nicht die technischen Mittel geben, ihre Bevölkerung zu überwachen“. Bereits im November 2011 forderte Bundesaußenminister Westerwelle in einer Rede über die Ereignisse des „arabischen Frühlings“ im Rahmen einer Veranstaltung der Stiftung Wissenschaft und Politik, Programme zur Kontrolle des Internets in die bestehenden Exportkontrollregime aufzunehmen: „At the EU level, countries like Germany and Finland – with our strong telecommunications industries – should push for technology for controlling the internet to be included in sanctions regimes. If technological development changes the form of repression, sanctions cannot stop at small arms and water cannons.“

Obwohl die Bundesregierung eine verbesserte Regulierung der Exporte von Überwachungs- und Zensursoftware mehrfach in Aussicht stellte, entsprechende Aufforderungen auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie „Reporter ohne Grenzen“ wiederholt an sie gerichtet werden und Regierungen einzelner EU-Mitgliedsstaaten erste Schritte zur Effektivierung der Kontrolle vorgenommen haben, ist die Bundesregierung bisher untätig geblieben und verweist stattdessen noch immer auf laufende internationale Verhandlungen.

Bezugnehmend auf die derzeit bestehenden Defizite wurde in der jüngsten Vergangenheit immer diskutiert, in welcher Form eine effektivere Regulierung der Ausfuhr entsprechender Techniken auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene realisiert werden kann.

Der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr ist grundsätzlich frei. Dies ergibt sich aus europäischem und nationalem Recht. Zum Schutze der Sicherheit und der auswärtigen Interessen können Rechtsgeschäfte mit und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr, vor

allem solche, die im Zusammenhang mit der Entwicklung bzw. Ein- oder Ausfuhr von Kriegsmaterialien stehen, beschränkt werden. Der Export von Kriegswaffen, sonstigen Rüstungs- sowie Dual-Use Gütern wird in Deutschland durch das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz, die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, die Dual-Use-Verordnung und den Gemeinsamer Standpunkt der EU für die Ausfuhrkontrolle von Militärgütern und Militärtechnologie reglementiert. Die Gesetzgebungskompetenz für den Dual-Use-Bereich liegt bei der Europäischen Union.

Laut Dual-Use-Verordnung sollen Güter mit doppeltem (zivil und militärisch) Verwendungszweck (dies schließt Software und Technologien explizit ein) bei ihrer Ausfuhr aus der Gemeinschaft wirksam kontrolliert werden. Güter mit doppeltem Verwendungszweck sind solche, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. Artikel 2 Ziffer 1 der Dual-Use-Verordnung stellt klar, dass hierunter grundsätzlich auch Überwachungs- und Zensursoftware fällt. Welche Produkte konkret einer Ausfuhrbeschränkung bzw. Genehmigungspflicht unterliegen, regeln vornehmlich die Anhänge zur Verordnung. Danach fällt Überwachungs- und Zensursoftware nur dann unter Kategorie 5 (Telekommunikation und Informationssicherheit) des Anhangs I zur Verordnung (EU) Nr. 388/2012, wenn sie eine „kontrollierte Kryptographie“ einsetzt, also bestimmte Verschlüsselungskomponenten enthält. Dies ist aber regelmäßig nicht der Fall, da die entsprechende Programme oftmals bewusst so konstruiert werden, dass sie nicht unter die Bestimmung fällt und somit auch keine Genehmigungspflicht unterliegt.

Überwachungs- und Zensurtechnologie ist häufig zum Einsatz durch Polizei- oder nachrichtendienstliche Behörden und nicht zur militärische Verwendung bestimmt. Es handelt sich nach bisherigem Verständnis nicht um Dual-Use-Güter im Sinne der Dual-Use-Verordnung. Der Handel mit diesen Gütern ist daher weitgehend frei. Eine Genehmigungspflicht ergibt sich nur, wenn die Software kryptographische Elemente enthält.

#### **Zum Petikum:**

zu 1: Überwachungs- und Zensurtechnologie könnte etwa als eigene Kategorie in der Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung, die ohnehin regelmäßig aktualisiert wird, explizit aufgenommen werden. Das Merkmal „kryptographisch“ sollte künftig (wie bereits in Großbritannien) möglichst weit ausgelegt werden und sich grundsätzlich auf Überwachungs- und Zensurtechnologie erstrecken.

zu 2: Entsprechende Technologien sollten künftig vollumfänglich vom bestehenden Dual-Use-Regime erfasst werden. Hierzu ist es notwendig, die Dual-Use-Listen entsprechend zu erweitern und künftig auch die Ausfuhr von Gütern zu regulieren, die nicht direkt militärisch, sondern typischerweise von Nachrichtendiensten genutzt werden können, d.h. auch die Ausfuhr von Software genehmigungspflichtig zu machen, die keine kryptographischen Elemente enthält.

zu 3: die Einführung einer neuen Kategorie „digitale Rüstungsgüter“ im Wassenaar-Rahmen wäre die umfassendste Lösung, die sich mittelbar auch auf die europäische und die nationale Ebene auswirken würde, da die einzelnen Staaten ihre Exportkontrolllisten in der Regel nach den Absprachen im Wassenaar-Rahmen richten. Da eine Einigung auf dieser Ebene allerdings auf sich warten lässt, müssen bereits jetzt Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene ergriffen werden.