

Demokratische Außenpolitik und Geheimdienste – ein Widerspruch? Vergleichende Fallanalysen zu Deutschland

Hans-Georg Wieck

August 2007

Vorwort

Einführung in die Rahmenbedingungen von Außenpolitik und geheimen Nachrichtendiensten in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland wird im In- und Ausland aus guten Gründen als ein demokratisch verfasster Staat angesehen – mit Schwachstellen, wie jede verfasste staatlich-gesellschaftliche Struktur sie in der einen oder anderen Weise auch aufweist. Die Bundesrepublik Deutschland hat auch gesetzlich legitimierte geheime Nachrichtendienste – für die internationale Dimension den Bundesnachrichtendienst (BND) und für die innere Sicherheit das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Beide Dienste stehen unter der Kontrolle der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. Auf der Ebene der Bundesländer stehen die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) unter der Kontrolle der Landesregierungen und Länderparlamente. Die Bundeswehr unterhält zur Abwehr gegen Spionage und politische Unterminierung der Streitkräfte den Militärischen Abschirmdienst (MAD). Die geheimen Nachrichtendienste in Deutschland haben keine Vollmachten auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Etwaige Erkenntnisse über strafbare Handlungen werden den Strafverfolgungsbehörden und der Bundes- bzw. den Länderregierungen berichtet.

In vielen Staaten haben die geheimen Nachrichtendienste auch polizeiliche Vollmachten, ja auch Befugnisse auf dem Gebiet der Strafverfolgung. So war es auch in der DDR. In manchen Staaten führen geheime Nachrichtendienste auf Veranlassung ihrer Regierungen militärische Operationen durch (z. B. im Jahre 2001 in Afghanistan).

Was folgt aus der Rechtslage für die Dienste und der demokratischen politischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland für unsere Fragestellung – ob nämlich die Außenpolitik dieses demokratisch verfassten Staates und die Existenz von geheimen Nachrichtendienste in diesem Land einen unlöslichen Widerspruch darstellen?

In der verfassten politischen Wirklichkeit Deutschlands gibt es einen solchen Widerspruch nicht – aber natürlich gibt es Spannungen, die sich in Konfliktsituationen entladen und gegebenenfalls Korrekturen der Rechtslage zur Folge haben. Die rechtliche Durchsetzung des personenbezogenen Datenschutzes machte Änderungen in der gesetzlichen Ausformung der geheimen Nachrichtendienste notwendig. Das ist ein Beispiel für den fortlaufenden Anpassungsprozess der staatlich geschaffenen Institutionen – wie denen der geheimen Nachrichtendienste – an die rechtliche Ausformung der Grundrechte, aber gegebenenfalls auch an neue Bedrohungsprofile – zum Beispiel die der nichtstaatlichen, grenzüberschreitenden Aktivitäten von terroristischen Gruppen.

Auch demokratisch verfasste Staaten werden Gefahren und Bedrohungen ausgesetzt, denen sie wirksam begegnen müssen. Dazu gehört auf jeden Fall eine auch der Fortschreibung unterliegende Feststellung der Lage und möglicher weiterer Entwicklungen von innerer oder äußerer sicherheitspolitischer Relevanz für das Land.

Im eigenen Land können verdeckte Operationen terroristischer Gruppierungen zu einer akuten Gefahr für die Bürger und für die Einrichtungen des Staates, einschließlich der gesamten Infrastruktur werden.

Früherkennung akuter Gefährdungen ist von existenzieller Bedeutung für das Land und seine Bürger.

Auf der internationalen Ebene mögen solche Gefahren von staatlichen und von nicht staatlichen Akteuren ausgehen. Nur auf dem Wege über geheimdienstliche Aufklärung ist zuverlässige Früherkennung solcher Gefahren möglich.

Es obliegt der Außenpolitik des Landes, solchen Gefahren wirksam zu begegnen und dabei die Chancen sowie Risiken der eigenen Politik und die der befreundeten Länder richtig einzuschätzen. Dazu braucht die Regierung verlässliche Erkenntnisse, die nur mit Hilfe geheimdienstlicher Aktivitäten beschafft und dann zusammen mit den offiziell und öffentlich bekannten Unterlagen zu einer Lagebeurteilung verdichtet werden müssen. Die alle anfallenden Informationen verarbeitende Auswertung wird von dem geheimen Auslandsnachrichtendienst vorgenommen. Sie steht allen mit den Fragen befassten Mitgliedern der Bundesregierung zur Verfügung und kann durch persönliche Informationsgespräche beispielsweise der in den Ressorts tätigen Sachverständigen vertieft werden. Von großer, ja entscheidender Bedeutung ist es, dass die Auslandsaufklärung letztlich in einer Hand liegt und es keine unproduktive, ja gefährliche Konkurrenz und Rivalität zwischen militärischen und nicht-militärischen geheimen Auslandsnachrichtendiensten gibt. In Deutschland liegt die Auslandsaufklärung ausschließlich beim Bundesnachrichtendienst, in dem auch viele Offiziere und andere Dienstgrade tätig sind.

Internationale Abkommen über Abrüstung und Rüstungskontrolle sehen Kontrollen vor, sowie Überprüfungskonferenzen, bei denen Regierungen auch die Ergebnisse und Erkenntnisse aus nachrichtendienstlich gewonnenen Informationen legal verwenden können.

Daraus folgt zwingend: Auch ein demokratisch verfasster Staat braucht zur Erfüllung seiner Aufgaben – Gewährleistung der äußeren und der inneren Sicherheit des Landes und seiner Bürger - die Zu-Arbeit von gesetzlich geschaffenen und parlamentarisch sowie auf dem Rechtswege kontrollierten geheimen Nachrichtendiensten..

Um die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der Fragestellungen des Hauptthemas abzurunden, kann man – ohne wesentliche Abstriche – feststellen, dass es sich bei der deutschen Außenpolitik um die Außenpolitik eines demokratisch verfassten Staates handelt, und dass diese demokratische Ordnung in allen wesentlichen Komponenten den Demokratie-Kriterien des Europarats entspricht.

Ob wir es im Falle der deutschen Außenpolitik mit einer „demokratischen Außenpolitik“ zu tun haben, hängt von dem Sinngehalt ab, den wir diesem mehr in der wissenschaftlichen, als in der politischen Debatte verwendeten Begriff geben.

Warum also die Fragestellung: Ist es ein Widerspruch in sich selbst von einer „demokratischen Außenpolitik“ zu sprechen und im gleichen Atemzuge den Geheimdienst als eine unterstützende Struktur eben dieser demokratischen Außenpolitik zu postulieren und zu legitimieren?

Die immer wiederkehrende Fragestellung lässt auf Schwierigkeiten, Probleme, ja widersprüchliche Vorstellungen in Verbindung mit dem Begriff „Demokratische Außenpolitik“ schließen, die offenbar in der Öffentlichkeit und in manchen wissenschaftlichen Disputen auftreten.

Aber auch die in vielen Fällen von Ängsten, Alpträumen und falschen Vorstellungen bestimmten Assoziationen des Bürgers mit der Einrichtung „geheimer Nachrichtendienste“ sind zu beachten und bedürfen der Klärung. Geheime Nachrichtendienste - meist mit dem Kürzel *Geheimdienste* umschrieben – können, wie uns die Geschichte lehrt, furchtbare Werkzeuge in der Hand des totalitären oder autoritären oder des Kriegführenden Staates zur Unterdrückung von Menschen sein, um nur einen Aspekt der vielen Vorstellungen über geheimdienstliche Aktivitäten in historischen und gegenwärtigen Zusammenhängen zu nennen.

Es ist unbestritten, dass viele Bürger den Geheimdiensten des eigenen Landes und denen anderer Länder mit großem Misstrauen begegnen.

In Übereinstimmung mit der Gesetzgebung totalitär oder autoritär verfasster Staaten werden Menschen in der Hand des Geheimdienstes ohne gerichtliche Verfahren oder nach manipulierten gerichtlichen Verfahren misshandelt. Geheime Nachrichtendienste in solchen Staaten unterliegen in der Regel nicht den allgemeinen Strafgesetzen des Landes. Aber auch in demokratisch verfassten Staaten kommt es im Wege einer Art Notstands- oder Kriegsgesetzgebung, also zur Gefahrenabwendung oder Bekämpfung eines Gegners zur Aushöhlung der Rechte der Bürger und zu Vollmachten für Geheimdienste, Gewalt im operativen Sinne oder gegenüber Menschen in ihrem Gewahrsam anzuwenden (Folter).

Die Kontrolle der geheimen Nachrichtendienste durch Regierung und Parlament ist - auch wenn es dafür gesetzliche Regelungen gibt - schwierig, in die Wirklichkeit umzusetzen. Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums des Deutschen Bundestages für die Kontrolle der Regierung auf dem Gebiet der geheimen Nachrichtendienste beklagen zu Recht die unzureichenden Hilfsmittel und das Fehlen geeigneter Mitarbeiter, mit deren Hilfe die Kontrolle effizient gemacht werden könnte, jedenfalls effizienter, als sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt sein kann.

Es gibt also für viele Fragen der Öffentlichkeit und zum Teil auch im wissenschaftlichen Bereich zusätzlichen Erklärungsbedarf. Wir brauchen auch den akademischen oder wissenschaftlichen Dialog über die schillernde Begriffsbildung „Demokratische Außenpolitik“ oder auch „Friedenspolitik“ und in Bezug auf die Vereinbarkeit wie auch immer strukturierter geheimer Nachrichtendienste mit dem demokratisch verfassten Staat und gegebenenfalls mit einer „demokratischen Außenpolitik“.

Den nachstehenden konkreten Fragen wollen wir uns nun zuwenden:

- Was soll man unter „demokratischer Außenpolitik“ verstehen und was unterscheidet „demokratische Außenpolitik“ von anderer Außenpolitik?

- Auf Grund welcher Annahmen kann die Auffassung vertreten werden, dass „demokratisch verfasste Staaten“ oder Länder mit einer „demokratischen Außenpolitik“ ohne geheime Nachrichtendienste auskommen können?

„Demokratische Außenpolitik“ – Begriffsverwirrung oder Propaganda

Was findet man unter dem Stichwort „Demokratische Außenpolitik“ im Suchdienst GOOGLE:

Erstens weist der Suchdienst den Leser unter dem Stichwort „Demokratische Außenpolitik“ auf die Außenpolitik „demokratischer politischer Parteien“, also auf Parteien hin, die sich die Sache der liberalen, also bürgerlichen oder der volksdemokratischen, also der kollektivistischen Version der Demokratie auf die Fahnen und als zentralen Punkt in ihr Programm geschrieben haben.¹ Die Frontstellung bürgerlicher Demokratie-Ideale gegen kommunistische oder nationalsozialistische Ideologien und die Frontstellung kollektivistischer Demokratievorstellungen gegen faschistische Doktrinen liegen auf der Hand.

Zweitens weist der Suchdienst auf Literatur und Erklärungen zu der Frage hin, ob es Sache der Außenpolitik eines Landes sein kann, und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen, sich gegenüber anderen Ländern – den Regierungen und oder den Zivilgesellschaften - für die Durchsetzung demokratischer Wertvorstellungen einzusetzen. Die Demokratiewerte beziehen sich vor allem auf individuelle Menschenrechte und auf Fragen des demokratischen Staatsaufbaus sowie von freien und fairen Wahlen.

Im Raume steht die problematische Frage des Einsatzes militärischer Gewalt in diesem Zusammenhang.

Mit anderen Worten: es wird die Frage nach einer idealistischen, ja missionarischen Außenpolitik oder alternativ nach einer pragmatischen, realistischen Außenpolitik aufgeworfen, die bei Verfolg der eigenen außenpolitischen Ziele in und gegenüber anderen Ländern von den bestehenden Verhältnissen ausgeht und die innere Verfasstheit und Lage eines Staates ausklammert.² Nach den Anschlägen fundamentalistischer islamischer Selbstmordtäter im Jahre 2001 vollzog die amerikanische Politik einen deutlichen Kurswechsel von einer stark idealistisch geprägten Außenpolitik zu einer strategisch auf den Kampf, den Krieg gegen den internationalen Terrorismus ausgerichteten realistischen, auch pragmatisch genannten Außenpolitik.³

In der Regel haben wir es mit einer hybriden Außenpolitik zu tun, d.h. ideelle und machtpolitische Komponenten werden in den außenpolitischen Zielsetzungen vermengt.

¹ z. B. Behring, Rainer, „Demokratische Außenpolitik für Deutschland“, Düsseldorf, 1999)

² Hans J. Morgenthau, „Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik“, Gütersloh, 1963;

Robert Keohane und Joseph S. Nye, Power and Interdependence. World Politics in Transition,“ Boston 1977 und 198).

³ Hans-Joachim Spanger „Zwischen demokratischem Idealismus und sicherheitspolitischen Realismus: Russland und der Westen nach dem 11. September 2001“ in „Internationale Politik und Geschichte – International Politics and Security 4/2202

Unter welchen Voraussetzungen, so muss man nun fragen, kann eine bürgerliche demokratische Entwicklung durch auswärtige politische oder gar militärische Intervention gefördert werden – in welchen Fällen nicht?

Drittens weist der Suchdienst unter dem Stichwort „Demokratische Außenpolitik“ auf die Literatur zu einer „demokratische Außenpolitik“ eines Staates hin, der diese „demokratische Außenpolitik“ als bewusste Alternative zu der skrupellosen, wenn nicht sogar völkerrechtswidrigen Macht- oder Ideologiepolitik eines anderen meist autoritären Staates oder gar des eigenen Vorgängerstaats verfolgt, von der sich der demokratisch verfasste Staat sowohl mit der demokratischen Struktur des eigenen Staates, als auch durch eine „demokratische“ Außenpolitik deutlich unterscheiden will, die auf die universelle Geltung der Menschenrechte, auf die VN gestützten Regeln der Krisenbewältigung und die Einhaltung der internationalen Rechtsordnung ausgerichtet ist.

Viertens weist der Suchdienst auf die wissenschaftliche, meist von Soziologen und Politikwissenschaftlern geführte Debatte und politische Diskussion über die Rolle und Einwirkungsmöglichkeiten von Zivilgesellschaft auf die Außenpolitik eines demokratisch verfassten Staates hin – in einem „positiven Sinne“ im Wege der „offenen Diplomatie“ und „in einem negativen Sinne“ in Form von Interessenverbänden.

Solche Aktivitäten können auf die Entscheidungsebenen in der Regierung, aber auch im Parlament und die Meinungsbildung der Medien einwirken. Sie können aber auch die zentrale Rolle des demokratisch legitimierten Parlaments beeinträchtigen, dessen Aufgabe es ja in erster Linie ist, den „Strömungen“ im Land politisch relevanten Ausdruck zu geben und gegebenenfalls öffentlichen, d.h. politischen Druck auf die Regierung auszuüben. Im Gegensatz zu den Nichtregierungsorganisationen, den Interessenverbänden, ja auch den Stiftungen – kann das Parlament auf seine demokratische Legitimation durch freie und faire Wahlen pochen. Nur im Wege eines gesetzlich geregelten Verfahrens zur Basisdemokratie (Volksentscheid) wie in der Schweiz kann auch „unmittelbare Demokratie“ bei außenpolitischen Entscheidungen – wie zum Beispiel der Frage des Beitritts zur Europäischen Union – vorgesehen werden. Gelegentlich haben Präsidialsysteme die Neigung, das Parlament durch aus freien Stücken beschlossene Volksentscheide, Plebiszite, Referenda auszumanövrieren. In jedem Fall wird damit das Land in einer außenpolitischen Frage polarisiert und die Stimmungslage eines Moments zum Richter über die langfristigen Geschicke des Landes gemacht.⁴ Man kann sagen, das ist ein vermeidbares und gefährliches Spiel mit dem Feuer!

Fünftens weist Google auf die internationale Diskussion darüber hin, ob Demokratien in höherem Masse als Diktaturen und autoritäre Länder zur Friedenspolitik in der Lage befähigt seien. Das sollte man wohl meinen, wird aber durch die Geschichte nicht bestätigt. Zwar sind Konflikte zwischen Demokratien eher die Ausnahme, aber Demokratien sind häufiger in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt, als autoritäre und diktatorische Systeme, es sei denn diese Diktaturen betreiben eine ideologische oder imperiale Politik. Das ist im vergangenen Jahrhundert in besonders krassen Fällen der Fall gewesen (Sowjetunion NS-Deutschland, Japan).⁵

⁴ Dürr, Tobias und Walter, Franz, Herausgeber „Politische Führung in Bonn und Washington: Formelle und informelle Bedingungen des Regierens im parlamentarischen und im präsidentiellen Regierungssystem, in „Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft“, Opladen, Nerdke und Budrich, 1999, Seite 249-264;

⁵ Sven Chojnacki, Demokratien und Krieg, Das Konfliktverhalten demokratischer Staaten im internationalen System 1946-2001, Diskussionspapier, P 20003-04, Wissenschaftszentrum Berlin, 2003

Ob Demokratien in höherem Masse als autoritäre Systeme in internationalen Konflikten kompromissfähig sind, ist m. E. durchaus strittig. In der Regel verfügen Demokratien über Regierungen mit schwachen Mehrheiten oder es stehen Wahlen an. Solche Regierungen sind meist nicht in der Lage, international relevante Kompromisse einzugehen, die auch einen Verzicht auf eigene nationale Positionen involvieren und die Einblick in die internationale Gewichtung der an der Lösung beteiligten Staaten gewähren. Die Medien-Diskussion ist in Demokratien eine real wirkende Kraft – die vierte Säule der demokratischen Ordnung neben der Legislativen, der Exekutiven und der Judikativen. Die öffentliche Meinung ist für eine demokratisch gewählte Regierung von kritischer Bedeutung. Autokratische Systeme kontrollieren in der Regel die Medien und unterbinden die öffentliche Diskussion problematischer Fragen, wenn immer das wünschenswert ist.

Auf die Dauer besitzt der nach öffentlicher Diskussion durchgebrachte Kompromiss eine größere Glaubwürdigkeit als der vom herrschenden autoritären Regime angeordnete Kompromiss.

Aber das ist eine auf längere Sicht hin richtige, kurzfristig nicht greifende Perspektive.

Sechstens weist Google auf das Phänomen der außen-, sicherheits- und wirtschafts- bzw. finanzpolitischen Interessenvertretung von nationalen Interessen auf dem Wege über Internationale Organisationen hin, vor allem im Falle der Europäischen Union, aber auch im Falle des Nordatlantischen Bündnisses, der Vereinten Nationen sowie der OSZE und auf wirtschaftlich-finanziellem Gebiet über WTO, den Internationalen Währungsfonds(IWF) und zum Teil über die Weltbank. Das bedeutet eine partielle Einbindung nationaler Entscheidungsprozesse in von gemeinsamen Werteordnungen getragenen internationalen Organisationen, kann aber auch eine Einflussoptimierung ermöglichen.⁶

Was lehrt uns dieser Diskurs?

1. Dem außenpolitischen Praktiker drängt sich bei der Diskussion über Nutzen und Frommen des Begriffs „Demokratische Außenpolitik“ die von Erfahrung und von Lehrsätzen geprägte Schlussfolgerung auf, dass

- der Erfolg internationaler Zusammenarbeit – insbesondere bei langfristigen Bindungen integrativen Charakters – von gemeinsamen Wertvorstellungen über und von gelebten Praktiken in innerstaatlichen demokratischen Strukturen –
- sowie von der Fähigkeit der Staaten zur völkerrechtlichen Ausgestaltung des globalen Systems ohne militärische oder unitaristisch-ideologische Unterwerfung

abhängt.

2. Die Bewältigung akuter internationaler Krisen im sicherheitspolitischen Bereich (Kriegsgefahr, Aggression) hingegen hängt - unter deutlicher Vernachlässigung ideologischer und demokratischer Wertvorstellungen - von der außen- sicherheits- und

⁶ Tübinger Arbeitspapier zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 48, Matthias Dembinski, Katja Freistein, Brigitte Weiffen, „Form Characteristics of Regional Security Organizations – The Missing Link in the Explanation of the Democratic Peace“;

Harnisch, Sebastian, Demokratische Außenpolitik und Geheimdienste: (k)ein Widerspruch) – Vortrag, Technische Universität Dresden 22.4.2006; Arbeitspapier

wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit oder der Relevanz der territorialen und anderen Besonderheiten eines Partners oder der potentiellen Partner und Alliierten ab. Ideellen Aspekten fällt eine untergeordnete Rolle zu.

Die in diesem Zusammenhang häufig geübte Praxis der Legitimierung scheindemokratischer Systeme ist ein Bumerang und sollte unter allen Umständen vermieden werden.

3. Die Begriffe „Demokratische Außenpolitik“ oder „Friedensaußenpolitik“ bieten sich unter dem Gesichtspunkt der internationalen Vertrauensbildung beim außenpolitischen Auftritt von post-autoritären, post-diktatorischen Staaten an. Sie können damit ihren fundamentalen Bruch mit dem aggressiven Unterdrückungssystem der Vergangenheit dokumentieren. Die Begriffe bergen jedoch die Gefahr, dass Staaten mit einer deklamierten „Demokratischen Außenpolitik“ aus systemischen Gründen versuchen, sich als „Zivilmacht“ zu etablieren und eine „Außenpolitik ohne Waffen“ zu proklamieren. Damit diffamieren sie moralisch unausgesprochen jeden anderen auch demokratisch strukturierten Staat wegen seiner Bereitschaft zum Einsatz von Waffen unter bestimmten Voraussetzungen. Damit aber werden bei anderen Staaten Zweifel an der Glaubwürdigkeit des „demokratischen Friedensbekenntnisses“ des jungen demokratisch verfassten Staates genährt, der gerade die autoritäre und aggressive Politik des Vorgängerstaates auf dem eigenen Staatsgebiet hinter sich gelassen hat.

Man vermutet eine neutralistische außenpolitische Linie bei der neuen „Friedens-“ oder Zivilmacht.“

Im Zweifel hat dieser neue Teilnehmer an der internationalen Zusammenarbeit auch die Regeln der Charta der Vereinten Nationen anerkannt, die ihn – den jungen demokratischen Staat - verpflichtet, unter Umständen der Aufforderung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen folgen zu müssen, mit militärischen Mitteln zur Niederwerfung eines Aggressorstaates beizutragen.

4. Als Folge der Jahrzehnte hindurch im Wirkungsbereich des Warschauer Paktes lancierten, kommunistisch geprägten Propaganda gegen das Nordatlantische Bündnis gibt es auch heute noch durchaus mentale Reserven unter manchen Mitbürgern – meist in den neuen Bundesländern - gegenüber der Relevanz des Nordatlantischen Bündnisses in unseren Tagen. „Friedens-Außenpolitik“ – zum Unterschied von der problemorientierter Außen- und Sicherheitspolitik langjähriger NATO-Mitgliedstaaten - kann vor diesem Hintergrund der ungewollten Legitimierung schein-demokratischer, in Wirklichkeit aber autoritärer und in Fragen der Anwendung militärischer Gewalt durchaus handlungsbereiter Systeme dienen.

Geheime Nachrichtendienste am Scheidewege – Totengräber der Demokratie oder unverzichtbare Gehilfen gegenüber tödlichen Gefahren

In dem vom Ende des zweiten Weltkrieges bis zum Ende des Kalten Krieges (1945-1990) geführten Ringen um ein kommunistisch/volksdemokratisch oder kapitalistisch/bürgerlich demokratisch geordnetes Europa spielten die Geheimdienste aller beteiligten Mächte eine erhebliche Rolle. Sie sammelten mit allen zweckmäßig erscheinenden Mitteln Informationen; sie betrieben Einflussorganisationen, um das innere Gefüge der Gegenallianz zu unterminieren. Sie betrieben aktive Gegenspionage, um sich zu schützen und die eigenen Netze zu fördern. Sie betrieben systematisch Wirtschaftsspionage und beschafften

Militärgerät der anderen Seite „auf dem schwarzen Markt“ oder von den Schlachtfeldern in dritten Ländern, vor allem in Nahen Osten.

Im Westen wurden vor allem die Einrichtungen des Nordatlantischen Bündnisses in Brüssel als Basis für die Einschätzung des militärischen und wirtschaftlichen Potentials der Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts und für die Bewertung der innenpolitischen Kohäsion sowie der Stimmungslage in Ost-Mitteleuropa genutzt. Im Bereich des Warschauer Pakts geschah dies eher in Moskau als an anderen Stellen. Aber auch im Bereich des Warschauer Pakts gab es Unterschiede in der Beurteilung der Kohäsion des Nordatlantischen Bündnisses.

War es unter solchen Umständen nicht verständlich, dass mit dem Ende des Kalten Krieges und der Vereinbarung neuer internationaler politischer und sicherheitspolitischer Netzwerke – vor allem der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), und des Vertrages über Höchstgrenzen bei den Konventionellen Streitkräften in Europa und über Kontrolleinrichtungen sowie Überprüfungskonferenzen (KSE) - die Reduzierung der geheimen Nachrichtendienste des Kalten Krieges auf ein Minimum oder auf Null als politische Forderung in den Raum gestellt wurde?

Der Ruf nach der Friedensdividende zielte nicht nur auf die Reduzierung des Umfangs der Streitkräfte, sondern auch und in gewisser Weise vor allem auf die Reduzierung der Umfänge der Geheimdienste. Der Zerfall der Sowjetunion und der Sturz der kommunistischen Herrschaftssysteme in allen Staaten des Warschauer Paktes beschleunigten den Zerfall der bisherigen Militär- und Geheimdienststrukturen in Ost- und Mitteleuropa.

Bei der Beratung von Regierungen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in einigen Staaten auf dem Balkan bei der Entwicklung von Konzepten für neue geheime Nachrichtendienste fiel mir auf, wie schwierig es war, die alten Personalnetzwerke aufzulösen, neue Konzepte für Aufgaben und Aufbau der Geheimdienste festzulegen, und Abschied von den bisherigen polizeilichen Vollmachten der Geheimdienste zu nehmen und gar eine parlamentarische Kontrolle in Kauf zu nehmen.

In Deutschland vollzog sich nach anfänglichem Abbau der vermuteten „Überkapazitäten“ ein schwieriger Umschulungsprozess von Fachkräften für die DDR und anderen Staaten des Warschauer Pakts auf die neuen Krisengebiete auf dem Balkan und im Bereich des internationalen Terrorismus. Dieses Beobachtungsfeld gab es schon seit langem, aber nach dem 11.09.2001 und mit der Entwicklung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität gewannen der internationale Terrorismus und die internationale Kriminalität neue Dimensionen.

Es gab einen spürbaren Wandel in der öffentlichen, auch der offiziellen Einschätzung der Bedeutung der Berichterstattung und Analysen der geheimen Nachrichtendienste für den Entscheidungsprozess der Bundesregierung in kritischen Fragen – z.B. der inneren Stabilität der Russischen Föderation und vor allem in den Nachfolgestaaten der Jugoslawischen Föderation, aber eben auch hinsichtlich der Gefährdungen durch nichtstaatliche Strukturen.

Die Bundesregierung musste die Erfahrung machen, dass sie gut beraten war, die Risiken ihrer außenpolitischen Entscheidungen in Bezug auf Krisengebiete kontinuierlich auf die Beurteilungen der Lage durch den für alle Bereiche der Auslandsaufklärung zuständigen Bundesnachrichtendienst abzustützen, und dass sie den ihr nahe gebrachten Beurteilungen anderer Länder mit Vorsicht gegenüberzutreten sollte, die sich nicht auf einen einheitlichen, alle

Gebiete umfassenden geheimen Nachrichtendienst für alle Regierungsstellen abstützen konnten, sondern Ressort bezogenen Beurteilungen erarbeiteten.

In jüngster Zeit hat eine weitere Verstärkung des BND stattgefunden – und zwar in Verbindung mit der Übernahme der taktischen militärischen Aufklärung für alle im Ausland im Einsatz befindlichen Streitkräfte durch den BND, weil in den Einsatzräumen der Bundeswehr nicht so sehr die Frage nach formierten militärischen Kräften eines tatsächlichen oder potentiellen Gegners gestellt ist, sondern die Aufklärung des verdeckt operierenden Attentats- und Störpotentials im Umfeld der Stationierungsräume und der Einsatzgebiete der Bundeswehr.

Es überrascht daher nicht, dass schon – bevor im Jahre 2006 die Entscheidung der Bundesregierung fiel, den Dienst mit allen seinen wesentlichen Teilen von Pullach nach Berlin zu verlegen - die Auswertung und die Abteilung Terrorismus ohne größeres Aufsehen an den Sitz der Bundesregierung nach Berlin verlegt wurden. Jahrzehnte hindurch hatte sich die Bundesregierung geweigert, den BND nach Bonn, an den Sitz der Bundesregierung und der Abnehmer zu verlegen. Man glaubte, ihn in Bonn nicht zu brauchen, da ja die Lagebeurteilung der Sowjetunion und des Warschauer Pakts konsolidiert aus Brüssel (NATO) kamen – übrigens auch sehr realistische Beurteilungen über die Lage der Wirtschaft in der Sowjetunion und in der DDR. Man ging in Bonn damals auch von einer sehr starken Penetration des BND durch das Ministerium für Staatssicherheit (MfS – Auslandsaufklärung) und einen dominanten Einfluss von CIA auf die Auswertung des BND aus.

Die Entwicklung des internationalen Terrorismus und die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland praktisch an allen Projekten des internationalen Krisenmanagements – vom Balkan über den Libanon bis nach Afghanistan – hat zu strukturellen Veränderungen und zu personellen Verstärkungen des BND geführt. Das gilt auch für den Verfassungsschutz, vor allem für das Gemeinsame Auswertungszentrum für den internationalen Terrorismus; das in Berlin-Treptow errichtet wurde, und an dem etwa vierzig deutsche Dienststellen und Ämter beteiligt sind – auch die Strafverfolgungsbehörden, als die Bundes- und Landeskriminalämter.

Offen ist die Frage, in welchen Punkten die Vollmachten der Dienste, vor allem des Verfassungsschutzes, aber gegebenenfalls auch der Bundes- und Landeskriminalämter zur Nutzung von Zugängen zu den elektronischen Verkehren von suspekten Personen verstärkt werden müssen.

Das gemeinsame Ziel aller Aktivitäten ist die Früherkennung akuter Bedrohungen, die von Gruppen des internationalen Terrorismus konkret vorbereitet werden.

Auf dem Balkan und in Afghanistan ist es das Ziel der Nachrichtendienste, frühzeitig Bedrohungen für die dort stationierten Truppenteile und anderen Einrichtungen der Bundesregierung bzw. der Europäischen Union und verdeckte politische Einflussnahmen außen stehender politischer Kräfte zu erfassen.

Ferner richtet sich ein Hauptaugenmerk auf die Entwicklung von Kapazitäten auf dem Gebiet der Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) und weiterreichender Raketen.

Parlamentarische Kontrolle

Angesichts der Sensibilität der öffentlichen Meinung, der Parlamente und der politischen Parteien für den Schutz der durch die Verfassung geschützten Grundrechte der Bürger ist die

Wahrnehmung effektiver Kontrolle durch Regierung und Parlament von großer politischer Bedeutung in Deutschland.

Zentrales Organ der parlamentarischen Kontrolle ist das aus neun Mitgliedern, und zwar individuell gewählter Mitgliedern des Deutschen Bundestages bestehende Parlamentarische Kontrollgremium. Es nimmt nicht nur an der Kontrolle der Haushaltspläne, die hauptsächlich in einem geheim tagenden Unterausschuss des Haushaltsausschusses beraten werden, teil, sondern hat auch den Anspruch, von der Bundesregierung über alle wichtigen Entwicklungen der Dienste unterrichtet zu werden. Es kann Mitglieder der Dienste vorladen und Aktenbeinsicht nehmen, und hat auch zweimal im Jahr dem Plenum des Deutschen Bundestages über die Entwicklung der Dienste und die Verfassungs- sowie Gesetzestreue der Dienste zu berichten.

Zurzeit wird darüber diskutiert, wie dem Kontrollgremium ein Apparat aus Sachverständigen an die Seite gegeben werden kann, der die Parlamentarier-Gruppe laufend unterrichtet und damit die Grundlage für eine intensive Unterrichtung durch die Bundesregierung sowie einen ausreichenden aktuellen Unterrichtungsgrad des Gremiums sicherstellen kann.

Zurzeit kann das Gremium nur auf Medienberichte reagieren oder in abstracto der Bundesregierung Fragen zuleiten.

Es gibt besondere gesetzliche Regelungen einschließlich Erfolgskontrolle für die Durchführung von Eingriffen in das Post- und Telefongeheimnis, also die Privatsphäre von Bewohnern, nicht nur Bürgern der Bundesrepublik Deutschland.

Zusammenfassung⁷

1. Mit dem einzigen in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden geheimen Auslandsnachrichtendienst (BND), der die Bundesregierung im allgemeinen und die Ressorts im konkreten Fall mit kontinuierlichen Analysen auf allen relevanten Gebieten versorgen kann – bis hin zur taktischen militärischen Ebene in Einsatzgebieten - verfügt die Bundesregierung über ein im Prinzip richtig aufgestelltes und auch angemessen leistungsfähiges Instrument auf dem Feld der Auslandsaufklärung. Eine Verbesserung der Finanzausstattung wird angestrebt.

⁷ Dunn, Myriam/Wigert, Isabelle (2004) „Critical Information Infrastructure Protection, in „International CIIP Handbook“ (Editor Andreas Wenger und Jan Metzger), Zürich. Die wissenschaftliche Aufarbeitung des Informationszeitalters unter dem Gesichtspunkt des Gefahrenpotentials durch internationalen Terrorismus ist noch in den Anfängen und deutet auf ein weiteres wichtiges Aktionsfeld nachrichtendienstlicher Aufklärung hin. Das Handbuch enthält Länder-Bestandsaufnahmen;

Weidenfeld, Werner (Herausgeber) (2004) „Herausforderung Terrorismus – die Zukunft der Sicherheit“, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften; Die Beiträge von Christoph Gusy („Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland „) und von Eckart Wertebach „Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit“) analysieren die verschiedenen Möglichkeiten, um in einem demokratisch verfassten Staat äußere und innere Sicherheit wirksam gegen grenzüberschreitende terroristische Bedrohungen durch verdeckt arbeitende nichtstaatliche Strukturen – Gewaltpotentiale zu gewährleisten;

Wieck, Hans-Georg, „Geheime Nachrichtendienste“, in Siegmund Schmidt, Günther Hellmann, Reinhart Wolf (Hrsg.), 2007, , VS Verlag für Sozialwissenschaften, S 259-268.

Es ist noch zu früh zu beurteilen, wie der Bundesnachrichtendienst die in den letzten Jahren vollzogenen und immer noch stattfindenden enormen Umstellungen seiner Struktur und Aufgabenstellung und seiner personellen Zusammensetzung wird verarbeiten können. Psychologisch belastend wirkt der Umstand, dass der innere Zusammenhalt des Dienstes auf Grund widersprüchlicher Aussagen im Parlamentarischen Kontrollgremium und im gegenwärtig bestehenden Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu Einzelfragen Risse aufweist, die möglichst rasch behoben werden müssen.

Ob die in Arbeit befindliche Reorganisation zu einer Erhöhung der Effizienz führen wird, lässt sich auch noch nicht beurteilen.

Wegen der durch Paralleldienste der Ressorts oft an der vollen Entfaltung ihrer Potentiale gehemmten Auslandsnachrichtendienste in anderen Ländern hat es dort in einigen wichtigen Fragen schwere Beurteilungsfehler gegeben - mit entsprechend negativen Folgen für die Außenpolitik dieser Länder.

2. Die Spaltung von Bundes- und Länderzuständigkeiten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit (Bundesamt für Verfassungsschutz, Landesämter für Verfassungsschutz) wird von vielen Beobachtern als gravierendes Defizit angesehen. Ich bin der Auffassung, dass nur Landesämter in der Lage sind, die Mikro-Lage in ihren Territorien zuverlässig aufzuklären. Die Zusammenarbeit im gemeinsamen Analysezentrum reduziert die sonst bestehenden Reibungen zwischen dem Bundesamt und den Landesämtern.

3. Die Leistungsfähigkeit und damit das politische Gewicht des Parlamentarischen Kontrollgremiums muss mit dem Ziel verbessert werden, die Zahl von Krisen infolge aufgetretener Informationsmängel zu reduzieren und einen kontinuierlichen Informationsfluss mit Hilfe eines personell kompetent zusammengesetzten Apparates für das Parlamentarische Kontrollgremium herzustellen.

Berlin, August 2007

Hans-Georg Wieck