

Demokratie und Geheimdienste

Die Rolle der Geheimdienste in der Demokratie

Hans-Georg Wieck

Oktober 2011

INHALTSVERZEICHNIS

- I. Die Einbettung der Geheimen Nachrichtendienste in einer lebenden und rechtstaatlich verankerten deutsche demokratische Ordnung**
- II. Sicherheitsrisiken in der global vernetzten Staaten- und Völkergemeinschaft**
- III. Demokratie und Geheimdienste – ein unauflöslicher Gegensatz?**
- IV. Konkurrenz zwischen nationalen Geheimdiensten der Ressorts**
- V: Zusammenfassung**

Die Rolle der Geheimdienste in der Demokratie.

Hans-Georg WieckA

I.

Die Einbettung der Geheimen Nachrichtendienste in eine lebende und rechtsstaatlich verankerte deutsche demokratische Ordnung

1. In unserem heutigen Verständnis von demokratischer Staatsordnung und dem Respekt vor der Würde des Einzelnen ist prinzipiell kein Raum für Geheimdienste, die hinter dem Rücken der Regierung und des Parlaments mit geheimdienstlichen Mitteln Informationen sammeln oder gar Menschen verhaften und foltern. Und doch – auch unser Land und andere Länder mit der hier skizzierten demokratischen Rechtsordnung brauchen angesichts der Realitäten der Welt und der Gesellschaft Geheimdienste, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln außen- und sicherheitspolitische Informationen von Belang für fundierte und abgewogene Entscheidungen der Regierung und von Bedeutung für die Früherkennung von Gefahren für die Sicherheit der Menschen im Lande und ihrer Staatsorgane selbst sind.
2. Um den Missbrauch geheimdienstlicher Mittel zu unterbinden, sind im Falle der Bundesrepublik Deutschland Sicherungen eingebaut, und zwar
 - die der politischen Kontrolle und Verantwortung der Regierung im Wege der Auftragssteuerung und Bewertung der Ergebnisse,
 - die der parlamentarischen Kontrolle im Wege der Gesetzgebung, und besonderer Verfahren bei Einschränkung der Grundrechte durch geheime nachrichtendienstliche Aktivitäten
 - die der Steuerung der Haushalte,
 - die der parlamentarischen Kontrolle auch in geheimen Sitzungen eines dazu besonders gewählten Ausschusses, und
 - die der Kontrolle durch den Rechnungshof sowie
 - im Zweifelsfalle die der Verwaltungsgerichte.

Dieses Konstrukt ist aus der Erfahrung des vielfältigen Missbrauchs der staatlichen Macht in unserer eigenen Geschichte – aber auch mit dem Blick auf ähnliche Realitäten in anderen autoritären Systemen in Geschichte und Gegenwart, aber auch in demokratisch verfassten Staaten - entwickelt worden. Nach wie vor stellen Geheimdienste der überkommenen Natur den Normalfall dar. Rechtlichen und politischen Bedenken wird mit der Betonung nationaler Interessen und den Geheimhaltungserfordernissen begegnet.

3. Das Ringen konkurrierender politischer Parteien und einer offenen Gesellschaft über die Relevanz tatsächlicher oder nur imaginiertes Bedrohungen wird auch bei uns hart geführt und kann dazu führen, den Diensten nur unzureichende finanzielle Mittel oder unzureichende Vollmachten für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mitteln zur Verfügung zu stellen. Damit werden sie in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Geheimdienstliche Operationen sind stets mit politischen Risiken verbunden. Öffentlichkeit, Regierungen und Parlamente sollten sich dessen bewusst sein und im Falle von Indiskretionen angemessen, d. h. in abgewogener, nicht hektischer und aufgeregter Weise reagieren.

Das hier vorgestellte Konstrukt effizienter Geheimer Nachrichtendienste in einer pluralistischen parlamentarischen Demokratie wie der der Bundesrepublik Deutschland ist in Jahrzehnten entwickelt worden, zum Teil in harten politischen Auseinandersetzungen.

4. Auf diese Entwicklung hatte auch die offene und geheime Arbeit - Arbeit in diffamierendem Sinne versteht sich - durch die Geheimdienste und die SED der DDR eingewirkt. Es ist bekannt, dass die DDR-Dienste u.a. Bestechungsversuche gegenüber Bundestagsabgeordneten unternommen haben. Personelle Kontinuität wurde als Beweis für politische Kontinuität der Bundesrepublik Deutschland in einem faschistischen Geiste gedeutet. Vielleicht ist es bezeichnend, dass sich erst nach dem Ende des Kalten Krieges, in dessen Verlauf die Arbeit der Geheimen Nachrichtendienste noch wichtiger als heute war, eine gelassener und ausgewogenere Wahrnehmung der deutschen geheimen Nachrichtendienste in unserer Öffentlichkeit und unseren parlamentarischen Strukturen entwickelt hat. Die negative Einwirkung des DDR-Regimes mit seinem außerhalb der Rechtsordnung stehenden Geheimdienst, der auch Menschen verhaften und foltern konnte, als Störfaktor hat aufgehört zu existieren. Dieser Wandel findet seinen sichtbaren Ausdruck darin, dass es Bundesregierung und Parlament vierzig Jahre hindurch ablehnten, den Dienstsitz des BND an den Sitz der Bundesregierung zu verlegen, dass dies aber ohne große öffentliche Diskussion nach der Herstellung der deutschen Einheit gelang – begleitet von einigen Geräuschen aus Bayern, die immer stolz darauf gewesen waren, dem BND in einem Vorort der Stadt München Heimrecht gegeben zu haben.
5. Wir haben mit der Geschichte Deutschlands zu leben, der man sich weder mit ideologischer noch gesellschaftlicher Überheblichkeit entziehen kann. In dem Steinbruch, den Deutschland im Jahre 1945 mit seiner Katastrophe in moralischer und physischer Hinsicht darstellte, wurden die Grundlagen der neuen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen gelegt, die nur dort Bestand hatten, wo sie nicht mit militärischer Gewalt implantiert oder wie im Falle der DDR im Jahre 1953 nach dem Volksaufstand durchgesetzt wurden. Heute ist es üblich geworden, mit erhobenem Zeigefinger auf personelle Kontinuitäten zwischen den Einrichtungen des NS-Systems und staatlichen Einrichtungen, politischen Parteien und in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur der Bundesrepublik Deutschland (alt) hinzuweisen. Nachsehen für seine politischen Sünden der Vergangenheit konnte nur erfahren, wer sich bestimmten politischen Richtungen auf dem linken Spektrum verpflichtete. Die Willkür des kommunistischen Staates wurde bagatellisiert oder verdrängt.

6. Ich sehe die Zäsur für die Menschen, die unter dem NS-Regime und unter dem kommunistischen Regime gelebt haben, zwischen der diktatorischen Staatlichkeit einschließlich ideologischer Gleichschaltung welcher Richtung auch immer und der offenen Gesellschaft, die auf das Wirken des Bürgers mit seinen unveräußerlichen Grundrechten und auf einen entsprechend strukturierten Staat setzt. Von der Verantwortung für seine Handlungen unter der Diktatur kann den Einzelnen weder die offene Gesellschaft noch der autoritäre Staat befreien. Das Gericht hat eine Rolle zu spielen, aber keiner kann dem Anderen den Weg zur Einsicht verweigern oder ihm die Möglichkeit dazu absprechen.

Die Geschichte muss aufgearbeitet werden – aber nicht in moralischer Überheblichkeit, sondern mit der Nüchternheit des Chronisten.

Ich bin in einer Familie aufgewachsen, in der über Generationen hinweg die Väter früh starben und in der jeder junge Mensch wegen besonderer Umstände früh erfuhr, dass der Krieg, den Hitler begann, verloren gehen wird. Diese Gewissheit gründete sich auf die bedrückende Erfahrung des ersten Weltkrieges. Heute glaube ich zu wissen, dass Deutschland beide Kriege hätte verhindern können, ohne seine Existenz und seine Interessen in Gefahr zu bringen oder zu verleugnen.

Tiefe Beklommenheit wurde daher von den Menschen in den kritischen Augusttagen 1939 empfunden.

Lassen Sie sich nicht – weder heute noch in der historischen Betrachtung - von der Ausstrahlung der Medien eines autoritären Regimes täuschen. Meist handelt es sich um ein potemkinsches Dorf.

Damit sind wir wieder bei der Schlüsselrolle von Geheimdiensten für die Aufbereitung von fundierten Unterlagen für politische Entscheidungen angelangt, die sich von der Einsicht in die Begrenztheiten der eigenen Potenziale und in die tatsächlichen Potenziale möglicher Gegner in der Gegenwart und auf der Zeitachse in die Zukunft hinein leiten lassen sollten. Am Vorabend beider Weltkriege hat die deutsche politische Führung die eigenen Potenziale überschätzt und die strategischen Implikationen eines deutschen Angriffskrieges (Belgien 1914, Polen 1939, Sowjetunion 1941) sowie die Folgen eines völkerrechtswidrigen Vernichtungskrieges (Polen, Sowjetunion) ganz zu schweigen von den Folgen des Holocaust nicht in Betracht gezogen.

II

Sicherheitsrisiken in der global vernetzten Staaten- und Völkergemeinschaft

1. Die internationale Sicherheitslage hat sich in den Jahrzehnten nach dem Ende des Kalten Krieges sehr stark verändert. An die Stelle des einen großen die Weltpolitik bestimmenden Gegensatzes zwischen ideologisch und militärisch geprägten und zusammen gehaltenen Blöcken sind Konfliktherde ganz unterschiedlichen Charakters getreten, die für global agierende Volkswirtschaften zahlreiche Risiken bergen und die Regierungen sowie die mit internationaler Zusammenarbeit befassten Institutionen wie die Vereinten Nationen zum Handeln zwingen. Die Zahl der von den Vereinten Nationen autorisierten Operationen zur Sicherung des Friedens ist gestiegen, ebenso die Zahl der Staaten, in denen die öffentliche

Ordnung nicht mehr gewährleistet ist. Soziale Spannungen, religiöser Eifer, ethnische Reibungen haben scheinbar fest gefügte autoritäre Regime gestürzt. Neue Führungsschichten bilden sich. Die wenigsten von ihnen werden in der Lage und willens sein, mit freien und fairen Wahlen einen demokratischen Transformationsprozess einzuleiten. National geführte militärische Interventionen wie im Irak, aber auch VN autorisierte und vom Nordatlantischen Bündnis durchgeführte militärische Interventionen wie in Afghanistan verfehlen ihre politischen Ziele. Zwischen dem Hindukusch und dem Mittelmeer mit Ausstrahlungen nach Afrika und Zentralasien gibt es keine politische Stabilität.

2. Angesichts des Scheitern konventionell geführter Kriege gegen Zentren des internationalen Terrorismus und potenziell aggressive Nationalstaaten, aber auch auf Grund neuer Technologien für den Einsatz von Waffen (Cyberwar; Drohnen-Krieg) sowie von Luftstreitkräften und Raketen haben Spezialkräfte der Geheimdienste und Streitkräfte die Umsetzung des politischen Willens bedrohter Staaten oder der Vereinten Nationen im Kampf gegen feindselige nicht staatliche Machtzentren und deren Kämpfer übernommen. Im Falle Libyens wird in Umsetzung eines VN-Mandats mit Militärschlägen – ohne Bodenstreitkräfte – der Aufstand gegen einen Diktator unterstützt und ihm zum Sieg verholfen. In anderen Fällen wird der Kampf von den Geheimdienste selbst geführt oder von Spezialkräften der Streitkräfte – mit Zustimmung oder ohne Kenntnis der Staaten, auf deren Territorium die Gefahrenherde liegen oder operieren können. In Anlehnung an diese internationale Entwicklung hat auch der lockere sicherheitspolitische Verbund von Nachfolgestaaten der Sowjetunion – „Collective Security Treaty Organisation (CSTO)“, zu dem neben der Russischen Föderation als stärksten Partner auch Armenien, Belarus, Kasachstan, Kyrgistan, Tadjikistan und Usbekistan gehören, eine Interventionsstrategie gegen innere Aufstände entwickelt.

Es liegt auf der Hand, dass den geheimen Nachrichtendiensten in der komplexen internationalen Sicherheitslage unserer Zeit eine Fülle von Aufgaben ins Haus stehen – den Auslands- wie den Inlandsdiensten: Sie sollen in den gewaltigen innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Strömen der globalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen, auch spirituellen Verbindungen terroristische Zellen und deren Planungen sowie Aktionen frühzeitig erkennen und deren Beseitigung ermöglichen. Sie sollen in fragilen Staaten soziale, politische Gruppierungen erkennen, die mit internationaler Hilfe politische Stabilität wiederherstellen können. Sie sollen im eigenen Lande terroristische Zellenbildung erkennen. In der Bundesrepublik Deutschland ist dazu im Jahre 2004 ein „Gemeinsames Terrorismusabwehr-Zentrum“ zur Erfassung und Bewertung von Meldungen über terroristische Aktivitäten (GTAZ) geschaffen worden, in dem vierzig Bundes- und Länderbehörden zusammenarbeiten.

3. Die geheimen Nachrichtendienste sind mit ihren umfassenden Analysestrukturen zu unentbehrlichen Wissenszentren der Regierungen geworden, in denen offene Quellen wie geheime Quellen und offizielle Unterlagen ausgewertet werden. Im Englischen spricht man von „Finished Intelligence“. In den Vereinigten Staaten ist die Veröffentlichung von Projektionen der internationalen Entwicklung für die kommenden zwanzig Jahre zu einer viel beachteten Übung geworden. Die Veröffentlichung von Langzeitanalysen des BND sollte auch in Deutschland ins Auge

gefasst werden. Die vorhandenen Analysekapazitäten im BND reichen dazu allerdings gegenwärtig nicht aus.

4. Bei der Fülle der komplexen Sicherheitsrisiken, denen offene Gesellschaften und demokratische Staaten heute und morgen ausgesetzt sind und sein werden, fragt man sich, ob die Geheimen Nachrichtendienste mit ihrer Einbettung in die pluralistische parlamentarische Demokratie, wie sie in den Jahrzehnten des Kalten Krieges entwickelt wurde, heute in der Lage sind, ihren Auftrag zufriedenstellend zu erfüllen. Haben sie genügend Vollmachten und Handlungsfreiheit, um Quellen in den Krisengebieten zu gewinnen und zu nutzen? Werden sie finanziell angemessen ausgestattet. Zweifel sind angezeigt. Eine Bestandsaufnahme angesichts der neuen internationalen Entwicklungen mit einem vielfältigen sicherheitspolitischem Engagement der Bundesrepublik Deutschland erscheint mehr als nur angezeigt. Die Bestandsaufnahme ist überfällig.

III

Demokratie und Geheimdienste – ein unauflöslicher Gegensatz?

1. In der objektiv gegebenen prekären äußeren und inneren Sicherheitslage unserer Gesellschaften und Staatsordnungen können Regierungen auf die Arbeit Geheimer Nachrichtendienste auf dem Gebiet der äußeren und der inneren Sicherheit nicht verzichten. Diese Dienste brauchen ausreichende Mittel und Vollmachten, um ihre Aufträge befriedigend erfüllen zu können.
2. Die demokratische Ordnung eines Staates verlangt nach parlamentarischer Kontrolle der Regierung auf allen Gebieten ihres Tätigwerdens – also auch auf den Feldern der von der Regierung unterhaltenen Geheimen Nachrichtendienste. Die Bundesrepublik Deutschland erhebt den Anspruch, eine lebende Demokratie entwickelt zu haben, in der die geheimen Nachrichtendienste eine wichtige Funktion für die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes erfüllen, aber unter wirksamer parlamentarischer Ordnung stehen.

Entspricht die Wirklichkeit diesem Anspruch?

3. Das wichtigste Instrument für die Kontrolle der Geheimdienste durch Regierung und Parlament stellt die Gesetzgebung dar, mit der die Aufgaben und die Arbeitsmöglichkeiten von Geheimdiensten definiert und die parlamentarischen Kontrollmechanismen geschaffen werden, die den Ermessensspielraum der Regierung auf dem Felde der von ihr unterhaltenen und beaufsichtigten Geheimdienste bestimmen.

Im Falle der Bundesrepublik Deutschland ist es erst nach jahrlangen Beratungen im Jahre 1990 zur Gesetzgebung für den Bundesnachrichtendienst (BND) und den Militärischen Abschirmdienst (MAD) gekommen, während die Gesetzgebung für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) auf die Anfänge der Bundesrepublik Deutschland zurückgeht (29.09.1950). Die Kontrolle geheimdienstlicher Aktivitäten auf innenpolitischem Gebiet war ein zu sensibles Gebiet des öffentlichen Lebens – vor dem Hintergrund der NS-Diktatur und der in der DDR bestehenden kommunistischen Diktatur - als dass man die Ausgestaltung des Dienstes der Exekutive hatte überlassen wollen und können.

4. In dem Gesetz über den Verfassungsschutz aus dem Jahre 1950 wurde der Grundsatz der Trennung zwischen den der Informationsgewinnung dienenden Aktivitäten des geheimen Inlanddienstes einerseits und den Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden andererseits festgelegt, denen die Festnahme von Personen unter dem Vorbehalt des Haftrichters möglich ist. Die Anwendung von Foltermethoden ist verboten. In den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland zögerte der Gesetzgeber, in einem Gesetz über den Auslandsnachrichtendienst Vollmacht für die geheime Nachrichtenbeschaffung in anderen Ländern zu erteilen, eine Aktivität, die in dem betroffenen Land als strafbare Handlung verfolgt werden musste. Der Bann war erst gebrochen, als in den internationalen Rüstungskontrollvereinbarungen der achtziger Jahre die Einbringung von Erkenntnissen der geheimen Nachrichtendienste in die Beurteilung der Vertragstreue von Vertragspartnern international als zulässig erklärt wurde.
5. In Ländern mit entwickelter Verwaltungsgerichtsbarkeit wie der Bundesrepublik Deutschland hat der Bürger die Möglichkeit, vor Gericht die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen von Verwaltungseinrichtungen des Staates, also auch die der Geheimdienste überprüfen zu lassen – beispielsweise die Vereinbarkeit von spezifischer Telefonüberwachung mit der bestehenden Rechtsordnung und den Grundrechten des Bürgers. Eine vergleichbare Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht nur in einigen anderen Ländern.
6. Auch in demokratisch verfassten Staaten ist es nicht üblich, den Kontrollgremien Einzelheiten von Operationen zur Beschaffung von Informationen offen zu legen. Dies nicht zu tun oder tun zu wollen, stellt nicht eine Brückierung oder Missachtung des Kontrollanspruchs des Parlaments dar, sondern ist aus Gründen des Schutzes von Quellen und Partnerdiensten geboten. Hier ist Konfliktpotenzial zwischen Parlament und Regierung gegeben, weil es nicht selten Indiskretionen in der Presse gibt, die Einzelheiten von Operationen zutage fördern, über die zu sprechen, die Regierung im geheim tagenden parlamentarischen Kontrollgremium ablehnt.
7. In der Tat, die Mitwirkung des Parlaments an der Ausgestaltung der Geheimdienste geschieht über die Gestaltung der zugrundeliegenden Gesetzgebung, bei der Haushaltsberatung in geheimer Sitzung und bei den gesetzlich vorgeschriebenen regelmäßig stattfindenden Unterrichtung des Kontrollgremiums durch der Regierung über besondere Entwicklungen bei den Geheimdiensten – aber auch bei der Beratung in geheimer Sitzung über die Freigabe von Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte von Bewohnern des Landes sowie gegen Einrichtungen im Lande, also nicht nur gegenüber deutschen Staatsangehörigen. Die Details von nachrichtendienstlichen Operationen als solche sollten nicht Gegenstand parlamentarischer Beratung sein. Die Legislative kontrolliert die Exekutive, kann aber in exekutiven Fragen keine eigene Verantwortung beanspruchen. Über diesen Grundsatz der Gewaltentrennung besteht nur im Grundsatz Einmütigkeit. Im Anwendungsfall sieht es anders aus, weil das Kontrollgremium Einblick in Akten verlangen kann. Das gilt auch für den Fall der Einrichtung von Untersuchungsausschüssen. Zur Wahrung des Minimums von Schutz für Quellen muss auf das Mittel der Schwärzung von Namen und Institutionen zurückgegriffen werden.

8. Bei der Steuerung von Operationen müssen sich die Geheimdienste von den Aufklärungsanforderungen der Regierung leiten lassen, aber auch von der im Ermessenswege vorgenommenen Abschätzung des technischen und des politischen Risikos einer Beschaffungsoperation. Heute entscheidet in vielen Fällen das Kanzleramt über die Hinnahme oder Ablehnung des politischen Risikos einer geplanten Beschaffungsoperation. Mit der Verlegung des Hauptsitzes des BND an den Sitz der Bundesregierung wird das Interesse der Regierung an dieser Einrichtung und ihren Beiträgen zur Sicherheitspolitik anerkannt. Aber in der täglichen Arbeit verweigert das Kanzleramt – im Vergleich zur Vergangenheit – heute aus innenpolitischen Gründen in weitaus mehr Fällen als es in der Vergangenheit der Fall war die politische Verantwortung für Beschaffungsoperationen. Das Kanzleramt soll nicht wegen der Geheimdienste in die Schusslinie der öffentlichen Auseinandersetzung und Kritik geraten. Diese Konstellation der Befindlichkeiten ist fatal.

In den Vereinigten Staaten ist der Präsident des Landes bei bestimmten geheimdienstlichen Operationen gesetzlich gehalten, die mit geheimdienstlichen Angelegenheiten befassten Ausschüsse des Kongresses vorab zu unterrichten. Dieser Grundsatz wurde bei der Verabschiedung des CIA-Gesetzes vom 18. September 1947 vereinbart.

9. Von fundamentaler Bedeutung für das Selbstverständnis von Demokratien mit ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit ist es, dem verfassungsrechtlich verankerten praktizierten Schutz der Bürgerrechte auch im Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit Geltung zu verschaffen. Daher gibt es in Deutschland die gesetzlich verankerte Trennung zwischen den auf die Informationsgewinnung konzentrierten geheimen Nachrichtendiensten und den Strafverfolgungsbehörden, denen das Recht vorbehalten ist, Menschen unter dem Vorbehalt des Haftrichters vorläufig festzunehmen. Aber auch den Strafverfolgungsbehörden ist die Androhung oder Anwendung von Folter untersagt. Andererseits ist ihnen der Einsatz geheimer Nachrichtendienstmittel nicht zugestanden worden. es sei denn im Einzelfall auf Grund besonderer richterlicher Autorisierung. Es gibt Tendenzen, diese Vollmacht auszuweiten.
10. Die Trennung zwischen Nachrichtendiensten zur Informationsgewinnung und den strafrechtlich orientierten Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden ist von fundamentaler Bedeutung für rechtsstaatlich strukturierte demokratische Staatsordnungen und offene Gesellschaften. Diese Trennung wurde nach dem zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund des massiven Missbrauchs geheimdienstlicher Praktiken durch das NS-Regime beschlossen.
11. Das Monopol des Staates zur Anwendung von Gewalt im Verteidigungsfall und bei Situationen des nationalen Notstands bzw. analogen Situationen kommt in Deutschland mit der Bildung der Polizei-Einsatz-Truppe GS 9 und auf dem internationalen Ebene mit den Spezialkräften der Bundeswehr (KSK) für den militärischen Einsatz zum Ausdruck. Beide Einheiten sind schon mehrfach im Einsatz gewesen – unter Beachtung des Völkerrechts für den Konflikt, den Kriegsfall. Im Kampf gegen die Piraterie auf See werden neben Marineeinheiten zukünftig auch seitens der Bundesrepublik Deutschland private Sicherheitsfirmen eingesetzt werden. In den Verträgen über solche Einsätze muss die Gesamtverantwortung staatlicher Einrichtungen (Polizei, Bundeswehr) erhalten bleiben. Im Falle des

Bundeswehreinsatzes stellt sich die Frage nach der vorherigen Zustimmung des Bundestages bzw. der Beratung in geheimer Sitzung des Außenpolitischen und des Verteidigungsausschusses.

12. Geheime Nachrichtendienste unter effektiver parlamentarischer Kontrolle Struktur gibt es in einer Reihe von Demokratien. Aber diese Ausprägung von Geheimdiensten unserer Zeit ist nicht stimmig mit der allgemeinen Wirklichkeit Geheimer Nachrichtendienste und von Geheimdiensten, wie sie in Geschichte und Gegenwart bestanden haben und noch bestehen. Nicht selten werden auch Vorbehalte gegenüber der Effektivität des sozusagen demokratischen Konstrukts eines auf die Informationsgewinnung beschränkten Geheimdiensten geltend gemacht. Aus Gründen der Funktionstüchtigkeit wird dem Typus des klassischen omnipotenten Geheimdienstes mit Vollmachten für eine Vielzahl von Operationen, einschließlich Maßnahmen exekutiven Charakters der Vorrang eingeräumt.
13. In manchen Ländern ist die Umstellung geheimer nachrichtendienstlicher Operationen von Kriegs- und kriegsähnlichen Bedingungen auf rechtsstaatlich verankerte Rahmenbedingungen für die Geheimdienste in Friedenszeiten gar nicht oder erst spät vollzogen worden. Die Bedingungen des Kalten Krieges perpetuierten den Kriegszustand der vorangegangenen Epoche. In dem besiegten und zerstörten Deutschland des Jahres 1945 und danach rekrutierten die siegreichen Mächte das ihnen nützliche Personal für den Technologietransfer, aber auch zur Spionage für militärisch oder politisch motivierte Operationen gegen die anderen Siegermächte. So kam es auch zur Organisation Gehlen in Pullach bei München, der Keimzelle des späteren Bundesnachrichtendienstes (BND). In der DDR wurde das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) zu einer omnipotenten Institution, die de facto auch nicht der Kontrolle durch die SED und den Staatsapparat unterlag.

IV

Konkurrenz zwischen nationalen Geheimdiensten der Ressorts

1. Von hoher Relevanz für die Effizienz von geheimen Nachrichtendiensten ist die Regelung der Zuständigkeiten:

In vielen Ländern bestehen nebeneinander – in Kooperation und Konkurrenz - die geheimen Nachrichtendienste der Streitkräfte und der Auswärtigen Ämter und gegebenenfalls der Innenministerien. Die Ministerien neigen dazu, mit denen ihnen exklusiv zugeleiteten geheimen Informationen ihre Politik innerhalb der Regierung zu begründen. Das sich aus diesen Beratungen ergebende Bild der Bedrohung ist in den vielen Fällen gegenüber der wirklichen Lage verfremdet und hat damit einen insgesamt negativen Einfluss auf die politisch relevanten Entscheidungen der jeweiligen Regierungen.
2. Eine gemeinsame Definition der Aufträge an die oder den Geheimdienst bringt das Gesamtgewicht der nationalen Interessen angemessen zum Ausdruck, und so muss auch die Berichterstattung an die Regierung in ihrer Gesamtheit adressiert sein -

wegen der Gesamtzuständigkeit an das Amt des Regierungschefs und den Regierungschef persönlich sowie an die Chefs und Apparate der mit inneren und äußeren Sicherheitsfragen befassten Ressorts. Das schließt Zusatzberatungen der einzelnen Ressorts in den Bereichen ihrer Zuständigkeiten nicht aus – ja macht sie erst möglich. Lagebesprechungen müssen die schriftliche Kommunikation ergänzen. Daher gehören die Geheimen Nachrichtendienste an den Sitz der Regierung. Diese Einsicht hat die Bonner Republik Jahrzehnte hindurch verdrängt.

3. Auch in den USA ist mit der Errichtung der Central Intelligence Agency (CIA) im Jahre 1947 der Versuch unternommen worden, eine für alle Bereiche relevante Auswertung zu gewährleisten. Auf die Dauer haben jedoch die militärischen Dienste – voran die NSA National Security Agency, befasst mit der Erfassung aller Kommunikationen weltweit – und die der einzelnen Streitkräftegattungen - Heer, Luftwaffe und Marine – ihre eigenen militärischen Aufklärungsdienste so stark ausgebaut, dass deren Beiträge zur Gesamtbeurteilung von dominierender Natur wurden – jedenfalls in der Regel. In der Irakkrise setzte der Verteidigungsminister eine besondere Auswerter-Gruppe ein, um im Gegensatz zu CIA eine ihn befriedigende Lageanalyse der Situation in Irak zu generieren.

Es besteht die Gefahr der Manipulation von Erkenntnissen aus politischen Gründen, wie es ganz offensichtlich bei der Lagebeurteilung der Situation im Irak vor Erteilung der Angriffsbefehle für die US-Streitkräfte im Jahre 2003 geschehen ist, aber auch die der Machtanmaßung von Geheimdienstchefs, zum Beispiel bei der Umgehung eines Beschlusses des US-Kongresses gegen Rüstungslieferungen an die Oppositionskräfte im Nicaragua-Konflikt der achtziger Jahre.

4. Die Wahrung der äußeren und inneren Sicherheit eines Landes und seiner Bevölkerung ist eine der vornehmsten Aufgaben von Regierungen. Von je her unternehmen Regierungen geheime Operationen, um sich und ihre Vorstellungen von der Ausgestaltung der Staates gegen äußere und innere Gefahren zu schützen und frühzeitig Aktivitäten geheimer Verbindungen im Lande oder von außen gesteuerte Operationen zu erkennen, die den Staat und seine Organe, seine Gesellschaftsordnung gefährden könnten. Sie suchen auch, frühzeitig aggressive Absichten möglicher Gegner oder Koalitionen auf dem Felde der internationalen Politik zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Dazu gehört selbstverständlich die Aufklärung des militärischen Arsenal, die Entwicklung neuer Waffen beim potentiellen Gegner, ja auf diesem Feld auch beim befreundeten Konkurrenten. Verhandlungspositionen anderer Länder werden ausspioniert Dies sollte unter befreundeten Nationen nicht geschehen. Aber manche Regierung setzt sich über diese guten Sitten hinweg.
5. Kontakte, ja ein ständiger Informationsaustausch mit den Diensten befreundeter Länder gehören zum täglichen Geschäft. Nur in seltenen Fällen kommt es zu gemeinsamen Operationen. Aber auch die Zusammenarbeit im Sinne des Informationsaustausches mit weniger oder gar nicht befreundeten, aber nicht verfeindeten Staaten steht hoch im Kurs, und zwar im Interesse der Sicherheit des eigenen Landes. Das wird aus verschiedenen Gründen geheim gehalten – auch vor dem Hintergrund der Diskrepanz zwischen dieser Zusammenarbeit und den in den offiziellen Beziehungen bestehenden Spannungen und der Kritik der eigenen Öffentlichkeit an den Menschenrechtsverletzungen in den in Frage stehenden

autoritär regierten Ländern wie zum Beispiel Libyen und anderen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Kritisch wird die Zusammenarbeit allerdings, wenn diese Beziehungen dazu benutzt werden, um von festgehaltenen Personen, die im eigenen Lande nicht der Folter ausgesetzt werden dürfen, in den Verliesen des autoritär regierten Staates Informationen zu erpressen. Im Zeitalter der Durchlässigkeit von gesicherten digital geführten Informationsbanken – Wikileaks ist das markanteste Beispiel für diese Praxis - sind keine Informationen sicher. Der Vorwurf der Unglaubwürdigkeit einer proklamierten Menschenrechtspolitik und deren Kompromittierung durch eigenes Tun hinterlässt seine negative Wirkung auf das Ansehen eines Landes in der Welt. Staaten werden nicht nur an ihren Erklärungen gemessen, sondern auch an ihren Taten, auch den geheim gehaltenen, die schließlich durch Indiskretionen oder infolge neuer technischer Möglichkeiten bekannt werden. Die Bereitschaft zur offenen Zusammenarbeit mit Ländern, die sich dem Vorwurf der Missachtung erklärter Grundsätze der eigenen Staatlichkeit und Weltsicht nimmt in anderen Ländern in erheblichem Umfang ab. Aus mehr als einem Grunde hat das internationale Ansehen der USA in den letzten zehn Jahren zu Lasten der USA und ihres Einflusses in der Welt Schaden genommen.

6. Bei ihren geheimen Operationen - von der Informations-Beschaffung und den dabei angewandten Methoden bis hin zu den Ergebnissen, also den Erkenntnissen, die auf diesen Wegen gewonnen - lassen sich Regierungen ungern in die Karten schauen, auch nicht von Parlamenten und schon gar nicht von den Medien. Indiskretionen sind jedoch die Regel.

Zu den geheimen Beschaffungsmethoden gehören in nicht wenigen Ländern auch die Festnahme von Menschen und die Anwendung von Folter – ungeachtet des Verbots der Folter durch eine internationale Konvention. Gegenmaßnahmen gegen innere und äußere Bedrohungen können auch in exekutiven Operationen im In- und Ausland bestehen – mit Anwendung physischer Gewalt. Für Staaten, die weltweite Ziele bei der Sicherung ihrer Positionen verfolgen und sich nicht auf internationale Institutionen und internationale Verträge abstützen wollen oder können, sind geheime bewaffnete Operationen ein Gebot des Machterhalts. Parlamente und Öffentlichkeit können in diesen Fällen durch forcierte nationalistische oder ideologisch aufgeladene Strömungen oder im Wege kontrollierter Medien eingeschworen, und oppositionelle Stimmen und Kräfte durch Gewalt oder Einschüchterung ausgeschaltet werden. Im Kriegsfall und in kriegsähnlichen Umständen scheint dies der Normalfall zu sein.

Die geheimen Operationen auf der internationalen Ebene konnten lange Zeit hindurch in fast allen Ländern geheim gehalten werden.

7. Gegen die Einschüchterungs- und Unterdrückungspolitik von autoritären Regimen, in denen den Geheimdiensten mit Zugriff auf die Bürger und Bewohner des Landes ohne Beachtung der Rechtsordnung eine wichtige Funktion zufiel, schien kein Kraut gewachsen, außer dem internen und internationalen Protest – gestützt auf die von den Vereinten Nationen im Jahre 1948 verabschiedete Allgemeine Menschenrechtserklärung. Die heute verfügbaren weltweit zugänglichen Informationsprogramme – vom Internet bis hin zu den Service-Einrichtungen wie Twitter, Wikipedia, Wikileaks, Facebook etc. - lassen heute viele Regierungen, auch solche von demokratisch verfassten Staaten wegen ihrer Verwicklungen mit autoritären Systemen in zwielichtigem Lichte erscheinen, vor allem in Zeiten des

Friedens. Das internationale Ansehen von Staaten hat ein Eigengewicht in der internationalen Absicherung der Politik eines Landes. Die Koalitionsfähigkeit eines Landes ist in nicht geringem Masse von dem internationalen Ansehen eben dieses Landes abhängig. Der internationale operative Einsatz von Geheimdiensten zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele ist in mehr als einer Beziehung „ins Gerede“ gekommen.

V.

Zusammenfassung

1. Im Zuge einer Globalisierung, die staatliche und gesellschaftliche Interessen in weltweite Zusammenhänge stellt und Informationsflüsse bis in die entferntesten Winkel der Welt kommen lässt, sind lokale, regionale und weltweit wirksame Konflikte „vorprogrammiert“. Parallel zur medialen Vermittlung des Geschehens mit dem Zwang und der Neigung zu unmittelbaren Stellungnahmen und Reaktionen der Regierungen gibt es eine Informationsgewinnung und Verarbeitung durch geheime Nachrichtendienste, die ihrerseits weltweit vernetzt sind – über die Grenzen der offiziell guten oder weniger guten Beziehungen hinweg bis in den Kreis autoritärer Regime..

Dass autoritäre Systeme der Geheimdienste wie auch zentralisierte Medien zur Aufrechterhaltung der Herrschaft bedürfen, versteht sich von selbst.

2. Nach dem Zusammenbruch autoritärer Regime ist daher die Aufarbeitung der Unterdrückungsmaßnahmen gegen die eigene Bevölkerung das Gebot der Stunde, wie es beispielsweise mit den Arbeiten der Behörde zur Aufarbeitung der Stasi-Akten der früheren DDR in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland geschehen ist. Noch gibt es keine Behörde in der Russischen Föderation zur Untersuchung von Amtsmissbrauch in der Sowjetunion. Allerdings sind in der Regel die Terrorurteile gegen Sowjetbürger und andere Personen aufgehoben wurden. Aber das kann nicht genügen. Es ist kein Verfahren gegen KGB-Mitarbeiter und solche anderer sowjetischer Behörden wegen Amtsmissbrauch oder Folter bekannt geworden. Die Aufarbeitung der Verbrechen des Sowjetsystems ist noch nicht erfolgt.
3. Dass aber auch demokratische Staatsordnungen ihre Entscheidungen zur inneren und äußeren Sicherheit auf die Erkenntnisse ihrer Geheimdienste abstützen, ist weniger bekannt und weniger geläufig. Demokratie und Geheimdienste schienen sich einander ausschließende Größen zu sein.
4. Es war und ist die Aufgabe demokratisch verfasster Staaten und offener Gesellschaften, im Interesse der äußeren und inneren Sicherheit ihres Landes einen rechtstaatlich verankerten und gesellschaftlich akzeptierten Platz für ihre Geheimdienste, deren Produkte von unverzichtbarer Bedeutung für eine verantwortliche Sicherheitspolitik nach Innen und Außen sind, zu entwickeln, der einerseits die Arbeitsfähigkeit der Dienste und ihrer Mitarbeiter gewährleistet, und der andererseits die demokratische Ordnung und die offene Gesellschaft nicht in Frage stellt oder gar ad absurdum führt.

5. Die Regierungen tragen politische Verantwortung für die Tätigkeit ihrer Geheimdienste und bestimmen Aufträge und Vollmachten der Dienste. Geheimhaltung gibt gewissen, aber keinen absoluten Schutz vor Publizität.

Für rechtsstaatlich strukturierte Demokratien ist die Trennung zwischen geheimen Diensten zur Informationsbeschaffung und der öffentlich zugänglichen Strafverfolgung durch Polizei und Kriminalämter von zentraler Bedeutung. Das gilt auch für den Einsatz militärischer Gewalt in Krieg und kriegsähnlichen Umständen, der parlamentarisch und damit politisch abgesichert sein muss.

6. Für Diktaturen sind die Geheimdienste eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Instrument zur Unterdrückung und Einschüchterung der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund und angesichts weltweiter Vernetzung von Geheimdiensten bleiben Geheimdienste in der öffentlichen Wahrnehmung Einrichtungen zweifelhaften Charakters, denen gegenüber Misstrauen und Skepsis geboten zu sein scheint. Die Öffentlichkeit hegt Zweifel an der Kontrollierbarkeit geheimdienstlicher Aktivitäten – und zwar nicht nur in der europäischen Öffentlichkeit.
7. Die Natur der heutigen internationalen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit, aber auch technische Entwicklungen haben die Kriegführung und die Instrumente der Kriegführung in großem Masse verändert und aufgefächert. Geheime Operationen von Streitkräften und Polizei-Kräften ohne Landnahme sind zu einem wichtigen Mittel der Kriegführung oder des Kampfes gegen terroristische Zellen und Strukturen geworden, da sie die problematische, verlustreiche und politisch belastende territoriale Dimension der Kriegführung und damit die Gefahr von zivilen Kollateralschäden aussparen, ohne ihre Wirksamkeit gegen die zu bekämpfenden Ziele – z.B. terroristische Zentren und Schlüsselpersonen – einzubüßen. Der Einsatz von Cyberwar und von Drohnen, also von ferngesteuerten Flugzeugen mit Waffenladungen hat diesen Wandel der Bekämpfung terroristischer Ziele möglich gemacht.
8. In der komplexen internationalen Lage unserer Tage sind belastbare und fundierte Unterlagen von großer Bedeutung für eine abgewogene, aber auch weitschauende Außen- und Sicherheitspolitik. Geheimen Nachrichtendiensten fällt bei der Erarbeitung von belastbaren und fundierten Entscheidungsgrundlagen eine große Aufgabe zu.

Berlin, Oktober 2011

Hans-Georg Wieck