

DEMOKRATIE UND NACHRICHTENDIENSTE

Analyse und Perspektiven

HANS-GEORG WIECK

HAMBURG

20. November 2013

I.

Geheimdienste – Teil unserer demokratischen Ordnung

Lassen Sie mich meinen Ausführungen zu dem Thema „Demokratie und Geheime Nachrichtendienste“ einige Thesen zu dem hier zu behandelnden Problemkreis voranstellen, die Ihnen die Komplexität, ja in gewissem Sinne auch Widersprüchlichkeit des hier zu behandelnden Problemkreises bewusst machen sollen.

1. Geheimdienste sind für eine fundierte Beurteilung der inneren und die äußeren Sicherheitslage des Augenblicks und in der Perspektive unverzichtbare, unentbehrliche Instrumente der Regierungen. Geheimdienste können wichtige Erkenntnisse für die Abschätzung der Risiken von geplanten oder getroffenen Regierungsentscheidungen einbringen.

2. Gemessen am staatspolitischen Wertekanon unserer Zeit sowie vor dem Hintergrund unseres heutigen Demokratie- und Rechtsverständnisses sind Geheimdienste in der Vergangenheit in Deutschland und werden auch heute noch in anderen Staaten machtpolitisch missbraucht, um politische Opponenten zu bekämpfen und um die Bevölkerung zu unterdrücken.

3. Vor dem Hintergrund des massiven Missbrauchs geheimdienstlicher Einrichtungen in der NS-Periode – wie auch danach in der DDR selbst - sind in der Bundesrepublik Deutschland die Geheimdienste, denen in jeweils getrennten Organisationsstrukturen die Aufgabe obliegt, Informationen über Gefährdungen der äußeren und der inneren Sicherheit zu sammeln und zu bewerten, in die demokratische Staatsordnung und in die Rechtsordnung integriert. Eingriffe in die vom Grundgesetzten geschützten Bürgerechte sind nur auf gesetzlicher Grundlage möglich.

4. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es – im Gegensatz zu fast allen anderen Ländern – nur **einen** Auslandsnachrichtendienst, dem die Sammlung und Auswertung relevanter Informationen auf militärischem und auf nichtmilitärischem Gebiet obliegt.

5. Geheimdienste im heutigen Deutschland haben **keine** polizeilichen Befugnisse. Sie können Niemanden festnehmen. Von Partnern kommende Erkenntnisse mit Folter-Hintergrund dürfen nicht in Strafprozessen verwendet werden. Bei der Analyse des Meldungsaufkommens auf den Gebieten des internationalen Terrorismus und des politischen Extremismus gibt es gemeinsame Analyse-Einrichtungen, deren Ergebnisse von den jeweils zuständigen Ministern und ihren Ministerien in eigener Verantwortung umgesetzt werden.

6. Die Erfahrung lehrt, dass die deutschen Geheimdienste mit den ihnen zu Gebote stehenden nachrichtendienstlichen Mitteln ihre Aufgaben im Wesentlichen erfüllen können. Es hat aber auch Fehlleistungen gegeben. Angesichts der nun unbestrittenen Tatsache, dass Alliierte gegen die Bundesrepublik Deutschland spionieren, sind neue Abwehrmaßnahmen erforderlich sowie eine Überprüfung der den Alliierten in Deutschland eingeräumten Möglichkeiten, Spionage gegen andere Ziele im Rest der Welt auszuüben. Vorzuziehen wäre die Anwendung des deutschen Grundsatzes: **Keine Spionage gegen den Verbündeten und das andere Mitglied der Europäischen Union.**

Äußerungen von Personen, auch herausragenden Vertretern unseres politischen Lebens und der Medien über die angeblich fehlende Effizienz der deutschen Geheimdienste erweisen sich in aller Regel als nicht fundiert, spiegeln aber das generelle Misstrauen gegen die Institutionen des Staates wider, denen auf gesetzlicher Grundlage und mit parlamentarischer Kontrolle die Gewaltmitteln des Staates anvertraut sind.

7. Die von der DDR gestützte, auf den angeblichen Faschismus in der Bundesrepublik Deutschland abstellende, Jahrzehnte hindurch betriebene Diffamierungskampagne gegen Schlüsseleinrichtungen des Landes wie den Streitkräften, den Geheimdiensten, den Auswärtigen Dienst und die Justiz hatte in der veröffentlichten Meinung und in der politischen Diskussion des Landes erheblichen Einfluss. Mit der Auflösung der DDR und der Sowjetunion ist diese „Meinungsmache“ fast vollständig verschwunden.

8. In vielen Staaten haben Geheimdienste polizeiliche Vollmachten und werden zum Einsatz von Machtmitteln bei der Durchführung von

Regierungsaufträgen und bei der Sammlung von Informationen autorisiert – auch in Friedenszeiten.

9. In vielen Staaten gibt es keine effektive parlamentarischer Kontrolle der Regierung auf dem Gebiet der in ihrem Auftrag handelnden offiziellen Geheimdienste.

10. Im heutigen internationalen Krisenmanagement fallen den Geheimdiensten wichtige Aufgaben zu. Neben den weltweit auftretenden Bedrohungen durch den international und grenzüberschreitend operierenden Terrorismus unterschiedlicher geistiger Provenienz gibt es die internationalen Krisenzonen liegen vor allem zwischen Hindukusch und Mittelmeer, im Raum der Südchinesischen See und in Afrika. Man muss sich fragen, ob in Deutschland ausreichend Mittel für die heutigen und morgigen Aufgaben der auf den Feldern der äußeren und der inneren Sicherheit arbeitenden Geheimdienste zur Verfügung stehen.

11. Die internationale Zusammenarbeit findet nicht nur zwischen den Diensten befreundeter und verbündeter Staaten statt, sondern auch im Rahmen der Lagezentren des Nordatlantischen Bündnisses und der Europäischen Union. Geheimdienste arbeiten mit ihren Netzwerken auch in Diktaturen und anderen autoritären Ländern.

II.

Geheimdienste im 21. Jahrhundert

Die Sicherheitsinteressen des Landes gebieten es, Gefahren für die innere und die äußere Sicherheit des Landes, seiner Bürger und Einrichtungen im In- und Ausland frühzeitig zu erkennen, und ihnen angemessen und wirksam zu begegnen.

In Krisenfällen müssen Machtmittel zur Verfügung stehen, um - zusammen mit anderen Ländern und falls notwendig mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats - den Ausbruch der Krise zu verhindern, gegebenenfalls die Krise einzudämmen und eine Politik zur Behebung der Ursachen der meist, aber nicht in allen Fällen regional begrenzten Krise zu entwickeln. Wir nennen das das internationale Krisenmanagement, in dem auch den militärischen Mitteln erhebliche Bedeutung zufällt, aber nicht ihnen allein.

Dieses Szenario unserer Zeit unterscheidet sich ganz wesentlich von den Gefahren, die das imperiale Zeitalter und die globalen ideologischen und militärischen Mächtekonfrontationen starker und superstarker Mächte des 20.

Jahrhunderts ausmachten. Ich spreche von den beiden Weltkriegen und von dem vierzig Jahre währenden Kalten Krieg.

Der Krisenbogen zwischen Hindukusch und Mittelmeer weist Spannungen und Allianzen der unterschiedlichsten Art auf. Er ist der Krisenbogen par excellence dieses Jahrhunderts. Vielleicht entwickelt sich eine ähnliche Spannungszone im Südchinesischen Meer.

Regional verankerte Konflikte wie die Spannungen zwischen Israel und Palästina und Glaubenskriege (Islamistischer Terrorismus gegen westliche Kulturen) wie Rivalitäten (Schiiten-Sunniten) manifestieren sich in Spannungen, Bürgerkriegen, Terrorakten, Militärinterventionen (Irak, Afghanistan) und machtpolitischen Einflussnahmen von außen (Libyen, Syrien). In dieser Übersicht darf der Hinweis auf die internationale Seepiraterie – von der Straße von Malakka bis zum Golf von Aden - nicht fehlen.

Vertrauliche Verhandlungen, internationale Konferenzen, militärische Demonstrationen und Interventionen – auch mit neuesten Verfahren und Instrumenten wie Cyberwar und Drohnen - und parallel dazu Initiativen im Bereich der Entwicklungskooperation, Wirtschafts- und Finanzhilfe gehören zu den Werkzeugen der Länder, die jeweils zu Lösungen beitragen wollen und können.

Unterdrückungsmaßnahmen, Terrormaßnahmen sind die Hauptwerkzeuge der örtlichen Mächte, die in die Konflikte verwickelt sind oder diese vom Zaune brachen.

Neben den Machtmitteln der Staaten bedrohen nicht staatliche gewaltbereite und weltweit, also grenzüberschreitend arbeitende Terroristengruppen die Sicherheit von Staaten und Menschen, wo immer sie sich befinden mögen und haben zur Entwicklung komplexer Abwehrstrukturen innerhalb der gefährdeten Staaten geführt – in Deutschland beispielsweise zum Aufbau des ressortübergreifenden „Gemeinsamen Analysezentrum zur Terrorismusbedrohung“ und zum Zentrum für die Analyse von Erscheinungen des politischen Extremismus im Lande selbst (NSU-Prozess).

In den Vereinigten Staaten wird im Kampf gegen Terroristen das Kriegsrecht angewendet, in Deutschland das Polizei- und Strafrecht.

Der hier skizzierte Krisenbogen in Nahmittelkost und der aufkommende Krisenraum der chinesischen See sowie die Proliferationsfragen im ABC-Waffenbereich stellen heute die zentralen Aufgaben der Aufklärung von Krisenbereichen durch geheime Nachrichtendienste dar. Im Falle des Bundesnachrichtendienstes ist auch die taktische Aufklärung für die in Krisengebieten zu Krisen-Managementaufgaben stationierten Bundeswehreinheiten zu nennen. Der aufzuklärende „Gegner“ operiert nicht mit klassischen Waffen und in klassischen Kampanzügen, sondern inmitten der Zivilbevölkerung.

Lagezentren und Entscheidungsgremien stehen mit in zeitnahen Kontakt mit Analysten und Diplomaten. Unter solchen Rahmenbedingungen kommt den obersten Beamten der Ressorts – den Staatssekretären auf nationaler und internationale Ebene - eine, **die** Schlüsselfunktion bei der Vorbereitung und später der Um- und Durchsetzung von Entscheidungen der politischen Ebene zu.

An die Stelle von Anforderungsprofilen der klassischen Natur des Kalten – oder auch heißen Krieges sind heute sehr viel komplexere Anforderungsprofile an die geheimen Nachrichtendienste getreten.

Nationale, Europäische und NATO-Lagezentren müssen bedient werden. War es während des Kalten Krieges für Regierung und Ministerien in Bonn noch undenkbar, den BND in unmittelbarer Nachbarschaft zu haben, so ist die Verlegung seines Hauptsitzes an die Chaussee-Straße in Berlin in die unmittelbare Nähe der Ressorts heute eine Selbstverständlichkeit.

Wegen der Jahre hindurch unerkannt gebliebenen Morde an Ausländern durch gewaltbereite Mitglieder einer rechtsradikalen Gruppe (NSU) stehen Regierungskontrolle und Lenkung der Dienste sowie die Frage effektiver parlamentarischer Kontrolle der Regierung und der Dienste in Fragen der internationalen und der AntiTerror-Sicherheit heute wieder im Zentrum des politischen Interesses. Der Bericht des NSU-Untersuchungsausschuss vom September 2013 enthält interessante und erwägenswerte Empfehlungen.

Aber das sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass unsere innere und äußere Sicherheit einer Fülle von Bedrohungen ausgesetzt werden - sei es durch Terrorakte nichtstaatlicher Akteure – vornehmlich aus dem Krisenbogen vom Hindukusch bis Nordafrika - und die äußere Sicherheit durch internationale Krisen in eben dieser Zone.

Ungeachtet vielfältiger technischer Möglichkeiten zur Sammlung von relevanten Informationen aus den Aktionszentren anderer Länder und Strukturen, bleibt die menschliche Quelle auch heute von unersetzlicher Bedeutung, wenn sie denn zur Verfügung steht.

Andere Länder pflegen die Übung, ihre nachrichtendienstlichen Erkenntnisse im Gespräch mit den Regierungschefs und Mitglieder direkt einzubringen, um Wirkung zu erzielen. In diesen Tagen führt uns diese Praxis der israelische Präsident Netanjahu mit dem Hinweis auf den in naher Zukunft zum Nuklearschlag befähigten Iran vor. Nachrichtendienste sind gut beraten, ihre Regierungschefs und Kabinettsmitglieder mit dem tatsächlichen Bild der Lage und den Zukunftsimplicationen der Lage vertraut zu machen, um sie in die Lage zu versetzen, auf Pressionen anderer Regierungen richtig und wirksam reagieren zu können.

Regierungen sind auch gut beraten, auch in diesen Zeiten einer unübersichtlichen und komplexen Sicherheitslage in regelmäßig dem Bundestag vorzulegenden und weit zu verbreitenden **Weißbüchern** wie es zwischen 1970 und 1990 geschah, die Entwicklung der Streitkräfte, des Bündnisses und die Entwicklung der internationalen Sicherheitslage vorzutragen. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr der Verzettelung der Debatte in Einzelfragen. Dabei ist es doch so, dass Einzelheiten ihre Relevanz durch den Ort erhalten, an dem sie im großen Gemälde der internationalen Sicherheit, also in der geostrategischen Lage Relevanz haben. Welche Bedeutung hat die internationale Mächtegruppe „Shanghai-Gruppe für internationale Zusammenarbeit“, welche Bedeutung die eurasischen Ambitionen der Russen und Chinesen, um nur ein oder zwei Beispiele zu nennen.

III.

Die Verortung der Geheimdienste in der deutschen demokratischen Ordnung

Der Bundesnachrichtendienst ging aus der nach dem Kriege von den US-Streitkräften in Europa, später von CIA finanzierte Organisation Gehlen hervor, die unter Leitung des früheren Chefs der „Aufklärung Fremde Heere Ost“ im Oberkommando des Heeres die sowjetischen Streitkräfte aufklärte, im Jahre 1945 diese Unterlagen den US-Streitkräften zur Verfügung stellte und in ihrem Auftrage unter Gehlens Leitung mit Angehörigen seiner früheren Abteilung und aus anderen Sicherheitsdiensten des Reichs den osteuropäischen Raum nachrichtendienstlich aufklärte. Nach Bildung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 unterrichtete Gehlen auch die Bundesregierung über seine Erkenntnisse und die seiner Organisation.

Auch als Bundesnachrichtendienst – BND - blieb diese Einrichtung der einzige Auslandsnachrichtendienst, der für militärische und nicht militärische Bereiche zuständig war.

Die Bundesregierung unterließ es bei Übernahme der Organisation im Jahre 1956, die Organisation nach deutschen Vorschriften umzugestalten und auch für die Überprüfung der Mitarbeiter einen Personalgutachterausschuss einzusetzen. Der Dienst hätte auch in die Nähe der Bundeshauptstadt verlegt werden müssen. Aus den hier genannten Gründen blieben Bundesregierung und BND lange Zeit hindurch Fremde für einander.

Die inneren Abläufe der Organisation gerieten in die Kritik – innerhalb des Dienstes – und aus der politischen Sphäre, u.a. wegen des Vorwurfs der Inlandsaufklärung.

Vor Jahresfrist ist eine Historiker-Kommission mit dem Auftrag gegründet worden (Vorsitzender Prof. Krieger, Marburg), die Geschichte der Organisation und des BMND von 1945-1968 (Ende der Ära Gehlen).

Die Verlegung des Hauptsitzes von Pullach nach Berlin – nach der Herstellung der deutschen Einheit – stellte sich als fast problemlos heraus.

2004 haben einige frühere Angehörige des BND, MAD und BFV einen „**Gesprächskreis Nachrichtendienste**“ gegründet, dem ich als Vorsitzender des Beirats angehöre, und dessen Aufgabe es ist, in Zusammenarbeit mit Politischen Stiftungen und Akademien Themen der „Demokratie und Geheimdienste“ mit interessierten Bürgern und Wissenschaftlern, Wirtschaftlern und Journalisten zu erörtern. Aktive Mitglieder der Geheimdienste können kein Mitglied sein, wohl aber Angehörige der Streitkräfte, der Polizei, Verwaltungen, Unternehmen und Medien. Es gibt auch eine Veröffentlichungsreihe „Demokratie und Geheimdienste“.

Der **Militärische Abschirmdienst** in der Bundeswehr hat den Auftrag der Spionageabwehr und der Früherkennung von verfassungswidrigen Unterwanderungsversuchen in den Streitkräften. – Er ist sozusagen das Bundesamt für Verfassungsschutz für den Bereich der Streitkräfte.

In den Bundesländern, die ja vor der Bundesrepublik Deutschland existierten, arbeiteten regionale Ämter für Staats- oder Verfassungsschutz. Nach Gründung der Bundesrepublik wurde das Bundesamt für Verfassungsschutz gegründet, das seine Kompetenzen mit denen der Landesämter teilt – oft mit nachteiligen Folgen für die Effizienz des Verfassungsschutzes in Deutschland, wie die NSU-Krise – es ist mehr als eine Affaire – zeigt.

Während für den Verfassungsschutz schon in den fünfziger Jahren ein Bundesgesetz erlassen wurde, unterblieb das für den BND, – da der Gesetzgeber zögerte, in ein Gesetz den Auftrag zur Spionage im Ausland hineinzuschreiben, die ja gegen die Rechtslage in anderen Ländern verstößt. Erst nachdem in internationalen Rüstungskontrollabkommen die Vorlage nationaler ND-Erkenntnisse bei Überprüfungskonferenzen international vereinbart wurde, raffte sich auch Bonn zu einem solchen Gesetz auf, das dann im Jahre 1990 verabschiedet wurde. Bis dahin war mit Kabinettsbeschlüssen und Regierungsverordnungen gearbeitet worden.

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung auf dem Gebiet der geheimen Nachrichtendienste ist vielfältig:

- Haushaltsgesetz (Aufgabe eines gesonderten geheim tagenden Unterausschusses des Haushaltsausschusses)
- Parlamentarische politische Kontrolle – anfangs durch die Fraktionsvorsitzenden, dann über einen Vertrauensmännergremium, dann über die Parlamentarische Kontroll-Kommission, und jetzt über da Parlamentarische Kontroll- Gremium (9 Mitglieder, die individuell vom Bundestag gewählt werden, also nicht von den Fraktionen in das Gremium entsandt werden). Die Bundesregierung hat das Gremium über wichtige Entwicklungen bei den Geheimdiensten zu unterrichten. Das Gremium kann Akteneinsicht verlangen und Einzelne Mitarbeiter befragen.
- G 10 Gesetz zur Beschränkung des Brief- Post- und Fernmeldegeheimnisses – und G 10-Kommission zur Kontrolle der Eingriffe der Dienste in Rechte des Bürgers, die durch den Grundrechtekatalog geschützt sind.
- Rechnungshof (Stichproben)
- Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Bundesregierung hat die Arbeit der Dienste im Deutschen Bundestag zu vertreten. Es können und wurden auch schon Untersuchungsausschüsse über Angelegenheiten der Geheimdienste eingerichtet.

Im Kanzleramt übt der Chef des Bundeskanzleramtes die Dienst- und Fachaufsicht gegenüber dem BND aus– das BMI für das BfV und das BMVerteid. für den MAD.

Die Koordinierung der Dienste liegt bei einem der Staatssekretäre des Kanzleramtes.

Der BND war früher nach Beschaffung, Fernmeldeaufklärung, Auswertung, Technik und Sicherheit gegliedert. Diese auf Trennung von Operation und Auswertung ausgerichtete Struktur ist in den letzten Jahren aufgegeben worden. Beschaffung und Auswertung sind für einzelne Bereiche/Regionen in gemeinsamen Abteilungen integriert.

Der BND unterhält Residenturen in Ländern, mit denen zusammen gearbeitet wird.

Der Dienst arbeitet mit einer Vielzahl von Staaten zusammen – auch Nichtdemokratien, wenn dies zur Auftrags Erfüllung zweckmäßig ist.

Seine integrierten Beurteilungen anderer Länder und Konflikte genießt in den meisten Ländern hohes Ansehen.

Die Arbeit des Dienstes beruht auf dem Auftragsprofil, das die Bundesregierung jährlich mit vierteljährlichen Anpassungen festlegt. Erfolgskontrolle besteht.

Die Quintessenz:

1. Das MfS und mit dem Staatssicherheitsministerium auch die von Markus Wolf geleitete Auslandsaufklärung waren ein Macht-Instrument der SED und standen außerhalb der wie auch immer gestalteten Rechtsordnung der DDR. Das MfS konnte Personen ohne Begründung und Richter verhaften, foltern und durch die Gerichte verurteilen lassen.

Das MfS unterhielt auch einen Unterwanderungsapparat in der Bundesrepublik und belegte eine Reihe von Themen der öffentlichen Auseinandersetzung – Aufbau der Bundeswehr, NATO-Mitgliedschaft, NATO-Doppelbeschluss, Auswärtiges Amt, Justiz und Geheimdienste. Das MfS fächerte aufkommende öffentliche Diskussionen in sensiblen Bereichen an.

Heute spürt der Fachmann, dass die Meinungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland solchen unterwandernden Aktivitäten nicht ausgesetzt ist – allenfalls aus dem islamischen Fundamentalismus.

2. Die Arbeitsergebnisse der Dienste sind zur Analyse von Konfliktfeldern unverzichtbar. Die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene ist professionell – auf der Leitungsebene unterliegt sie oft persönlich bedingten Schwankungen.

3. Die Geschichtswissenschaft stellt immer wieder fest, dass der BND die militärische Lage des Sowjetblocks, insbesondere die militärische Lage der Sowjetstreitkräfte in der DDR umfassend erkannt und verfolgt hat und auch in den Krisen Berlin 1948/1949; 1958/61 und Kuba (1962) bestens aufgestellt war. Der BND hat früh die veränderten Ziele von Gorbatschow erkannt und ebenso den Willen der Mehrzahl der Deutschen in der DDR zur Vereinigung mit der Bundesrepublik – lieber heute als morgen.

4. Die Geheimdienste sind Teil der Rechtsordnung der Bundesrepublik und damit der gelebten, der praktizierten Demokratie in unserem Land.