

Geheimdienste in Demokratien

Erich Schmidt-Eenboom

Geheimdienste sind für den modernen Staat zur Gewährleistung seiner inneren und äußeren Sicherheit wesentlich und stehen ständig vor neuen Herausforderungen. Die Dienste der Bundesrepublik sind aus der Frontstaatlage im Kalten Krieg gewachsen, und ihr Wert als geheimes Regierungsinstrument ist durch eine Vielzahl systemischer Probleme erheblich eingeschränkt. Zudem gibt es weder eine klare Standortbestimmung der Dienste im politischen System, noch eine moralische Grenzziehung ihrer Aktivitäten.

Bundesnachrichtendienst, Medien, Demokratie

A functioning intelligence system is of fundamental importance for the security of a modern state and constantly faces new challenges. The intelligence services of the Federal Republic of Germany have grown out of their "front-state" role during the Cold War, at the same time as their value as a secret instrument of the government is substantially reduced by a variety of system-inherent problems. Moreover, there is neither an explicitly defined position of the services within the political system nor a moral limitation of their activities.

Intelligence Service, Media, Democracy

Erich Schmidt-Eenboom, geb. 1953, Studium der Pädagogik und Neueren Geschichte an der Universität der Bundeswehr Hamburg, seit 1990 Leiter des Forschungsinstituts für Friedenspolitik e.V. in Weilheim/Obb. Forschungsthemen: Geheimdienste, Bürgerrechte.

Publikationen: Geheimdienst, Politik und Medien. Meinungsmache Undercover, Berlin 2004.
E-Mail: Heenboom@aol.com



Der vorliegende Beitrag diskutiert die Notwendigkeit eines funktionierenden Nachrichtendienstes in demokratischen Gemeinwesen. Die Beispiele stammen überwiegend aus der Zeitgeschichte (West-)Deutschlands und seiner Nato-Verbündeten; sie sind in der kleinen Literaturauswahl nachvollziehbar, als jüngeres Zeitungswissen bekannt oder als unveröffentlichtes Originalmaterial ausgewiesen. Das idealtypische Bild eines Nachrichtendienstwesens wird konterkariert durch einige „demokratie-unverträgliche Probleme“, die den Nutzwert desselbigen stark einschränken oder sogar aufheben. Im Kern folgt der Beitrag dem, was Wolfgang Abendroth der *Voltaire-Flugschrift* Nr. 28 „So arbeitet der Verfassungsschutz“ ins Vorwort und dem modernen Staat mit seinen politischen Geheimdiensten ins Stammbuch schrieb: „Das rechtsstaatliche Prinzip der Bindung an Normen und öffentlicher Kontrolle widerspricht seinem Wesen nach diesem Betätigungsbereich des Staates. Er muss sich daher von vornherein darauf richten, die Geheimdiensttätigkeit durch Unterwerfung zu bändigen, mindestens aber durch einen deutlich abgeschirmten Bereich seiner eigenen Entfaltung zu beschränken.“

Der „ideale Geheimdienst“

Der größtmögliche Nutzen, den ein Staat aus dem Einsatz eines Nachrichtendienstes ziehen kann, ist leicht beschrieben. Im Äußern verschafft er der Regierung und ihren Ministerien ein Lagebild in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht über alle Nationen, über die im Vollzug eigener Außenpolitik solches Handlungswissen vonnöten ist. Darüber hinaus wirken nachrichtendienstliche Aktionen auf die Willensbildung in oder bei anderen Staaten ein.

In politischer Hinsicht forscht er die Absichten fremder Regierungen aus, ganz gleich, ob sie alliiert, neutral oder gegnerisch sind. Er verschafft sich Regimekenntnis, klärt Spitzenpolitiker von Regierung und Opposition über Strukturen und Vernetzungen von Clans und politischen oder religiösen Gruppierungen auf, und sei es nur, um im Fall der Entführung eigener Staatsbürger den Täterkreis einzuengen und Verhandlungspartner ausfindig machen zu können.

In militärischer Hinsicht klärt er die Dislozierung und Struktur potenziell feindlicher Streitkräfte auf. Er verschafft sich Kenntnisse über die Leistungsparameter gegnerischer Waffensysteme und der Rüstungswirtschaft, ihren technischen Einsatzbereitschafts- und personellen Ausbildungsstand sowie taktische und strategische Optionen. Im besten Falle erkennt er die militärpolitischen Absichten oder leistet zumindest Interpretationshilfe. Er erkennt und bekämpft auch analoge Bedrohungen wie den transnationalen Terro-

alismus, verschafft der Regierung einen Überblick über Rüstungsanstrengungen oder die Abrüstungsbereitschaft Verbündeter.

In wirtschaftlicher Hinsicht analysiert er ökonomische, wissenschaftlich-technische Potenziale und Entwicklungen sowie Exportstrategien anderer Nationen. Störfaktoren der Weltwirtschaft, resultierend aus der Organisierten Kriminalität (Geldwäsche, Drogenhandel, Schmuggel und Piraterie) werden genau so untersucht wie die Rohstoffpolitik einzelner Staaten.

Im Innern stellt ein Nachrichtendienst durch Spionageabwehr sicher, dass kein Geheimnis ausgespäht wird, dessen Kenntnis einem dritten Staat Vorteile zu Lasten des eigenen Landes oder Verbündeter verschafft. Bedrohungspotenziale werden ständig neu gewichtet. Er kontrolliert die Organisationen niedergelassener Ausländer, ob und wo von ihnen eine Bedrohung für die auswärtigen Belange oder die innere Sicherheit ausgeht. Gruppierungen, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung gewaltsam verändern oder substanziell gefährden, werden observiert.

In der politischen Wirklichkeit stehen allen diesen erwarteten Meisterleistungen Hindernisse im Weg, die systembedingt, hausgemacht oder aufgezwungen sind. Das soll im folgenden Beitrag diskutiert werden.

Die Gegen-Spionage

Das größte Problem eines Geheimdienstes sind die gegnerischen Geheimdienste. Es gibt aber auch Beispiele dafür, dass befreundete Geheimdienste den eigenen Geheimdienst in unangenehme Situationen bringen können, wie dies der Fall „Felfe“ zeigt.¹ Eine Übersicht der Warnungen der CIA an den BND aus den späten 1980er Jahren zeigt, dass die USA weit mehr U-Boote in Pullach vermuteten, als nach der Wende zum Auftauchen gezwungen worden waren. Die Frage, ob die übrigen Verdächtigen auf Tauchstation gingen oder ob sie zu Unrecht beschuldigt wurden, ist eigentlich unerheblich, weil von der Gefahr fortbestehender Lecks ausgegangen wird. Die Partnerdienste sahen sich mit ihren permanenten Zweifeln an der Dichtigkeitsüberprüfung des BND bestätigt, als Ingo Johann „Humbach“, Leiter des Beschaffungsreferats Donauraum in Sofia im Oktober 2003 wegen Spionage für den bulgarischen Nachrichtendienst festgenommen wurde. Er war von der nach München nachgereisten stellvertretenden Generalkonsulin

¹ Im Jahr 1961 führte die Enttarnung von Heinz Felfe, einem leitenden Mitarbeiter des BND, der bereits seit 1954 als KGB-Spion in Verdacht stand, dazu, dass der CIA dem BND weniger Partnerdienstmaterial zukommen ließ, als selbst den kleinen skandinavischen Diensten. Neben „kleineren Fischen“ erwiesen sich nach der Wende die BND-Regierungsdirektorin Gabriele Gast und der BND-Hauptmann Alfred Spuhler als langjährige HVA-Agenten im Herzen des Gegners.

Mariana Dimowa in die „Honigfalle“ gelockt worden. Mit dem Überläufer in die DDR Hansjoachim Tiedge und dem HVA-Maulwurf in den eigenen Reihen, Klaus Kuron, stand der Verfassungsschutz kaum besser da.

Das Versagen der Abschottung beeinträchtigt nicht nur die Partnerdienstfähigkeit eines Nachrichtendienstes, sondern führt in der Regel auch zu Belastungen des Klimas zwischen den Regierungen. So dürfte die US-Administration unter George Bush 1991 wenig erfreut darüber gewesen sein, dass der Agent des irakischen Militärattachés in Bonn in der Verschlusssachenverwaltung des Auswärtigen Amtes, Jürgen Mohamed Gietler, seinem Auftraggeber die Kriegsankündigung des amerikanischen Präsidenten gegenüber dem Irak rechtzeitig beschaffte. Und noch weniger erbaut war wohl die israelische Regierung darüber, dass Gietler Saddam Hussein einen BND-Bericht über israelische Raketabwehrstellungen mit Satellitenfotos im Original zukommen ließ.

Vitale Interessen versus internationale Verpflichtungen

Ein funktionierender Dienst sichert die vitalen Interessen seines Landes gerade dort, wo sie mit denen anderer Nationen kollidieren. Er fühlt sich dem nationalen Eigennutz mehr verpflichtet als internationalen Organisationen und Abmachungen, selbst wenn seine Regierung diesen beigetreten ist. Das trifft auf die zahllosen Verstöße gegen das Interventionsverbot diverser Regierungen in Washington zu. Der gravierendste Fall für die Geschichte der Bundesrepublik war der „Waffenschmuggel im Staatsauftrag“.²

Auch in der jüngsten Vergangenheit des wiedervereinigten Deutschland findet sich ein recht drastisches Beispiel: Im Vorfeld der kroatischen Offensive auf die mehrheitlich von Serben bewohnte Krajina analysierte der Bundesnachrichtendienst im Dezember 1994 in der Pullacher Zentrale die Defizite der kroatischen Streitkräfte. Er suchte erfolgreich nach Wegen, um am Waffenembargo der Vereinten Nationen vorbei die Streitkräfte Zagrebs so zu stärken, dass sie im Juli 1995 erfolgreich angreifen konnten. Nur aus der unmittelbaren Militärberatung hatte sich der BND wenige Wochen vor der Operation zurückgezogen: Zum einen, um den US-Amerikanern das Feld zu überlassen, zum anderen wegen des Risikos der Aufdeckung deutscher Beteiligung.

² So lautet der Titel des 1986 erschienenen Buches von Heinz Vielain über die illegalen Rüstungsexporte des Waffenhändlers Gerhard Mertins, der bis 1969 im Auftrag des BND Waffen in zahlreiche Krisen- und Kriegsregionen verschob. Trotz erwiesener Straftaten blieb er unbehelligt und erhielt zur Abwehr einer Staatshaftungsklage gegen die Bundesrepublik sogar eine Entschädigung von fünf Millionen D-Mark; hauptsächlich, um die politische Zukunft des verantwortlichen Staatssekretärs und späteren Bundespräsidenten Carl Carstens nicht zu gefährden.

Heimlich in militärische Auseinandersetzungen einzugreifen, sowohl internationales Recht als auch nationale Gesetze außer Acht zu lassen, ist die gravierendste Form nachrichtendienstlichen Handelns. Der Dienst folgt dabei in der Regel den Vorgaben der Regierung, so dass die eigentliche Konfliktlinie zwischen Regierungshandeln und Verfassungstreue verläuft. Da die Regel gilt: „Je imperialer die Außenpolitik eines Staates ist, desto offensiver sind auch seine Nachrichtendienste“, muss die aus der Fesselung der Blockkonfrontation befreite Bundesrepublik mit ihrer wachsenden militärischen Auslandspräsenz in dieser Hinsicht stärker unter parlamentarische und mediale Kontrolle gestellt werden als die Bonner Republik.

Nachhaltigkeit versus Kurzatmigkeit

Politik ist im besten Falle von Nachhaltigkeit bestimmt: Sie will ihre Ziele auch auf lange Sicht realisiert wissen. Ausnahmen in der außenpolitischen Orientierung sind in Demokratien eher selten. Die Unumkehrbarkeit sozial-liberaler Entspannungspolitik auch unter der nachfolgenden konservativen Regierung Helmut Kohls ist für deutsche Verhältnisse ein Paradebeispiel. Nachrichtendienstliches Handeln ist insofern militärischer, als es besonders in Umbruch-, Krisen- und Kriegssituationen den schnellen Erfolg sucht, vielleicht suchen muss, um im Spiel der Mächte überhaupt mitmachen zu können. Bei der Auswahl der zu beschützenden Personen und Gruppierungen führt dies zu dem Zwang, auf besonders durchsetzungsfreudige Protagonisten zu setzen, die sich in der Regel eher durch gesteigerte Gewalt- als durch Dialogbereitschaft und Bemühungen um Konsens auszeichnen. Was die Zauberlehrlinge im Nachrichtendienst dabei an Geistern herbeirufen, erweist sich nach Jahren häufig als ein Teufel, mit dem ein geschwächter Beelzebub ausgetrieben werden sollte.³

Die Kooperation des BND mit der terroristischen UCK im Kosovo oder die zeitweise Kohabitation der CIA mit islamistischen Kräften in Bosnien-Herzegowina erhöhten die Geschwindigkeit des angestrebten Zerfallsprozesses Gesamtjugoslawiens. Doch auf mittlere Sicht schon erweisen sich die alten Hilfstruppen als Haupthemmnisse für die europakompatible De-

³ Als schneller Erfolg präsentierte sich z.B. zunächst die Gründungshilfe des britischen Auslandsnachrichtendienstes MI 6 für die Taliban in Pakistan 1986. Sie wurden als eine stabile Ordnungsmacht eingesetzt, die sich den nach dem Abzug der Sowjetunion das Land zerfleischenden Warlords entgegensetzen sollten. Diese Vernachlässigung der Nachhaltigkeit zugunsten brachialer Effizienz lässt sich kaum mit dem Begriff „Eigentor“ verniedlichen, angesichts der Folgen der Taliban-Herrschaft als Schutzmacht des *Al-Quaida*-Terrorismus und des anhaltenden nationalpaschtunischen Kampfes gegen die ausländischen Truppen am Hindukusch.

mokratisierung des südslawischen Raumes und als Gefährdung für die militärischen Kontingente der Nato.

Proliferationsdilemmata

Ein verlässlicher Auslandsnachrichtendienst überwacht und verhindert im Zusammenwirken mit inländischen Sicherheitsbehörden den Export von Know-how und Material zur Herstellung von Massenvernichtungsmitteln. Zwar kennt der politische Sprachgebrauch in Deutschland den Begriff „Schurkenstaaten“ nicht, dennoch blickt jede Bundesregierung aus Sorge vor einer Verschiebung regionaler Machtgleichgewichte auf einige Nationen, die sich nuklear, chemisch und/oder biologisch bewaffnen wollen. Man sieht die Gefahr, dass illegal erworbene Kapazitäten im Ringtausch noch weiter verbreitet werden und fahrlässig oder vorsätzlich in die Kampfmittelbestände terroristischer Vereinigungen gelangen können.

Geheimdienste haben in diesem Bereich drei Optionen: Zum Ersten können sie durch Informationsbeschaffung mit nachrichtendienstlichen Methoden die Verbreitung aus dem eigenen Land strikt unterbinden. Zum Zweiten können sie operativ in den Beschaffungskreislauf eindringen, um Lücken in der Eigensicherung aufzuklären und den Importeur mittelfristig an der Vollendung seines Programms zu hindern. Zum Dritten können sie entgegen der von der offiziellen Politik vorgebrachten Argumentation Beschaffungsvorhaben der „Schurkenstaaten“ dann befördern, wenn geheime außenpolitische Absichten oder solche außenwirtschaftlicher Natur dies ratsam erscheinen lassen.

Bezüglich der Proliferation erreichen uns immer wieder befremdliche Neuigkeiten. Der Leiter des belgischen Nachrichtendienstes Koen Dassen räumte Ende Januar 2006 seinen Sessel, weil er der Justizministerin angeblich Informationen über ein brisantes Exportgeschäft eines flämischen Unternehmens vorenthalten hatte, wie der Parlamentsausschuss zur Überwachung der Polizeidienste feststellte. Laurette Onkelinx hatte deshalb im Parlament fälschlicherweise behauptet, nichts von Vorbehalten der CIA gegen die Ausfuhr gewusst zu haben. Hintergrund für den Rücktritt von Koen Dassen war die Lieferung einer atomtechnischen Anlage, genauer einer isotastischen Presse, an den Iran Ende 2004.

Nun ist in solchen Fällen selten klar, ob der Nachrichtendienst tatsächlich versagt und eigenmächtig gehandelt hat oder ob er als Sündenbock für politische Skandale herhalten muss. Ablehnungsmöglichkeit heißt der nachrichtendienstliche Fachbegriff für die politische Strategie, dem Geheimdienst in die Schuhe zu schieben, was eigentlich die Politik zu verantworten hätte. Im Fall Dassen spricht alles für diese zweite Möglichkeit, denn der Geheimdienstchef wurde nach dem Bekanntwerden des Ausschussberichts nicht

nur „ehrevoll“ aus seinem Amt entlassen, sondern fiel die Karriereleiter sogar hinauf: Er reüssierte als Experte für europäische und internationale Sicherheits- und Migrationsfragen bei seinem liberalen Parteifreund und Innenminister Patrick Dewael.

Zugleich erfährt die Öffentlichkeit 2006 aus dem Buch „State of War“ des Geheimdienstexperten der New York Times James Risen, dass die CIA dem Iran im Februar 2000 in Wien Know-how zum Bau von Nuklearwaffen übermitteln wollte, in das Fehler eingebaut waren, um ein Desaster bei der Erprobung auszulösen. Der Überbringer, ein übergelaufener russischer Atomphysiker, warnte die iranische Vertretung bei der Internationalen Atomenergiebehörde jedoch vor den Fälschungen in der Bauanleitung für den Zündsatz. Mit dieser Operation „Merlin“ hätten die USA zum wiederholten Male die Bedrohung, vor der sie so nachhaltig warnen, verstärkt und im schlimmsten Fall einen Kriegsgrund geliefert.

Eigenmacht oder Eigenmächtigkeit

Die Forderung, staatliche Bremsen gegen die Eigendynamik der nachrichtendienstlichen Apparate einzubauen, basiert auf dem verfälschten Eindruck, der durch die Skandalberichterstattung der Medien geprägt wurde – nämlich dass Nachrichtendienste oft am erklärten Willen der Regierung vorbei ihre eigenen Ziele verfolgen. Dies trifft jedoch nur im Ausnahmefall zu. Beispielsweise verzichtete der BND nicht auf Entwicklungshelfer als nützliche Informationsquellen, entgegen der vom damaligen Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler vorgegebenen Maßgabe, dass diese nicht als Agenten angeworben werden dürfen. In der Regel folgen die Dienste mehr oder minder vagen Zielvorgaben ihres Dienstherrn, der jedoch bewusst auf intensive Kontrolle und die Nachvollziehbarkeit jedes Schritts verzichtet. Die Dienstaufsicht vom Kanzleramt über die Chefs der jeweiligen Nachrichtendienste und von dort über die Arbeitsebenen wird bewusst locker ausgeübt, um die Effizienz der Dienste, die mitunter in nicht unerheblichem Maß rechtliche Grenzen überschreiten, so wenig wie möglich einzuschränken. Man beschränkt sich auf bloße Zielvorgaben und will sich mit den eingesetzten Methoden nicht näher befassen. Auch hier heiligt der Zweck die branchentypischen Mittel.

Ungläubiges Staunen müsste demzufolge auch der Fall des jüngsten BND-Engagements im Vorfeld des Irak-Krieges und seiner Kooperation mit den US-Geheimdiensten auslösen, wo die Weisungen des Bundeskanzleramts zu den Grenzen der Zusammenarbeit weder schriftlich fixiert, noch allen in die Operation Eingebundenen in vollem Umfang mitgeteilt wurden. Während im gewöhnlichen Staatsapparat oder in Wirtschaftsunternehmen Kenntnis der Regularien per Unterschrift zu bestätigen ist, beruht eine solche

„Entbürokratisierung“ auf dem Vorsatz, dem Dienst Handlungsfreiheit zu gewähren.

Bei aller Tendenz der Dienste, Grauzonen auszunutzen und Grenzen zu überschreiten, sind sie zugleich bemüht, ihr Vorgehen durch die Annahme neuer Rechtsnormen zu legalisieren. Dabei nutzen und forcieren sie Bedrohungsszenarien, um diesem Ziel näher zu kommen, wie die Genese und Fortschreibung des *Patriot Act* in den USA vor Augen führt. Typisch dafür ist auch ein fünfseitiger Brief Konrad Porzners an das Bundeskanzleramt vom 9. Februar 1995, in dem der BND-Präsident vorschlägt, für seinen Dienst gesetzliche Ausnahmeregelungen im Betäubungsmittel- und Außenwirtschaftsrecht, beim Kriegswaffenkontroll- und Kryptogesetz sowie beim Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter zu schaffen. Zwar hatte er auch im parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Operation „Hades“, dem Plutoniumschmuggel des BND nach München, betont, seine Behörde habe nicht rechtswidrig gehandelt, zugleich aber forderte er, das strafrechtliche Damoklesschwert über seinen Mitarbeitern für die Einfuhr nuklearen Materials abzuhängen.

Missbrauch und Gebrauch von Informationen

Die Welt der Nachrichtendienste ist in Ordnung, wenn sie mit ihren Informationen bei den Bedarfsträgern im Regierungsapparat auf offene Ohren treffen, politisches Handeln erfolgreich beraten und vor Fehlschlüssen oder gar Fehlritten bewahren. Durch die funkelektronische Aufklärung gewann z.B. der BND die Erkenntnis, dass die russischen Streitkräfte den Putsch in Moskau 1991 nicht stützen und dieser deshalb erfolglos bleiben wird.

Diese Harmonie kann jedoch in beide Richtungen gestört sein. Häufig stößt gute *Intelligence* auf schlechte politische Verwertung. Einer der wohl bekanntesten Präzedenzfälle ist der des deutschen Meisterspions Richard Sorge, der Stalin 1941 vergeblich vor dem deutschen Überfall auf die Sowjetunion gewarnt hatte. Im BND zeigte sich diese Unterlegenheit nachrichtendienstlicher Aufklärungsergebnisse gegenüber politischen Vorurteilen z.B. darin, dass die gesicherten Erkenntnisse über einen bevorstehenden Einmarsch der Russen in Afghanistan im Dezember 1979 vom Präsidenten des BND, dem Genscher-Vertrauten Klaus Kinkel, unter den Tisch gekehrt wurden.

Doch auch das Gegenteil kommt vor: Schlechte *Intelligence*, die bei aller Unzulänglichkeit erwünschte politische Wirkungen auslöst. Statt mit Kanonen auf Spatzen zu schießen, erweist es sich im nachrichtendienstlichen Waffengang gelegentlich als wirkungsvoller, mit einem Luftgewehr auf kapitales Großwild anzulegen. Nach diesem Prinzip verfuhr der BND, als er 2000 einen Bericht über die Geldwäsche in Liechtenstein durchsickern ließ,

der das Fürstentum als „ideales Geldwäscheparadies“ für die „lateinamerikanischen Drogenclans, italienische Mafiagruppierungen und russische OK-Gruppen“ darstellte. Beschwerden aus Vaduz und Strafanträge gegen BND-Präsident Hanning blieben erfolglos. Der Bericht vom April 1999, der einer übereifrigen Sachbearbeiterin in die Schuhe geschoben wird, war fehlerhaft und beruhte auf unseriösen Quellen. Als nützlich erwies er sich dennoch, weil Liechtenstein ein von den europäischen Partnern lange gefordertes Gesetz zur Eindämmung der Geldwäsche erließ.

Im Vertrauen auf die Unüberprüfbarkeit der Berufung auf Geheimdienst-erkenntnisse neigen Politiker zum Schaden der Dienste häufig dazu, nachrichtendienstliche Erkenntnisse vorzutäuschen, um ihre durch keinen vernünftigen Grund erklärbaren politischen Ziele durchzusetzen. Als Paradebeispiel wird überdauern, wie US-Präsident George W. Bush die Litanei von der Existenz bedrohlicher irakischer Massenvernichtungsmittel predigte und seinen Außenminister Colin Powell anstiftete, dieses Propagandagespinnst am 5. Februar 2003 der UNO als Ergebnis amerikanischer Aufklärung zu präsentieren. Ein deutsches Beispiel für dieses Phänomen ist die Warnung von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im Januar 2006 vor Anschlägen mit einer schmutzigen Bombe im Umfeld der Fußballweltmeisterschaft. Mit Blick auf die fehlenden personellen und technischen Fähigkeiten von *Al Qaida* gab der BND zeitgleich in dieser Hinsicht Entwarnung für die WM. Schäuble war mit seiner Tatarenmeldung seinem Ziel, die Bundeswehr im Innern einzusetzen, jedoch insofern ein Stück näher gekommen, als ABC-Abwehrkräfte für das Fußballgroßereignis bereit gehalten werden.

Im umgekehrten Fall leugnen Politiker das Vorliegen von Geheimdienst-erkenntnissen, die ansonsten politischen Handlungsdruck hätten auslösen müssen. So behauptete der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl 1989 wider besseres Wissen, vom BND nicht über die Involvierung deutscher Firmen in die C-Waffen-Rüstung Gaddafis in Rabta unterrichtet worden zu sein.

Die Gemeinsamkeit der angerissenen Spannungsfelder im politischen Verwertungsprozess nachrichtendienstlicher Erkenntnisse liegt in der Beliebigkeit und Willkür ihrer Nutzung. Sie kann weder von einem ausgewählten Kreis von Oppositionspolitikern geschweige denn vom Souverän, dem Wahlvolk, überprüft werden. Nur gelegentlich wird sie vom investigativen Journalismus ins Blickfeld einer schnelllebigen Öffentlichkeit gerückt.

Konkurrenz der Dienste

Verschiedene Dienste ein und desselben Landes bekämpfen sich nicht selten im Wettstreit um Wichtigkeit und Ressourcen. Dies hat nicht erst der Konflikt zwischen der willfährigeren *Defense Intelligence Agency* und der

einen Rest an analytischer Wahrhaftigkeit währenden CIA bei der Beurteilung der Frage, ob der Irak noch über Massenvernichtungsmittel verfüge, vor Augen geführt. Während der ganzen Zeit des Kalten Krieges war das Verhältnis von BND und Verfassungsschutz zu wenig kooperativ und in Zeiten sich spinnefeind gegenüberstehender Leiter – wie im Falle Reinhard Gehlens gegen Günter Nollau – sogar kontraproduktiv. Neue Konkurrenzfelder – diesmal zwischen BND und BKA – taten sich auf, als der Bundesnachrichtendienst Anfang der 1990er Jahre auf der Suche nach neuen Aufgaben beim Kampf gegen den internationalen Drogenhandel in Besitzstände des Bundeskriminalamtes einzudringen suchte.

Inzwischen ist die Konkurrenz zwischen BND, BfV und BKA entschärft. Insbesondere die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus – sichtbar im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum im Berlin und bei gemeinsamen Vernehmungen Terrorverdächtiger in Damaskus oder Guantanamo Bay – hat die Kooperation der drei Dienste verbessert, zugleich jedoch das Trennungsgebot zwischen Polizei- und Geheimdienstbehörden aufgeweicht.

Ein relativ neues Konfliktfeld liegt darin, wo die Bundeswehr am Aufbau geheimdienstlicher Kapazitäten arbeitet und mittels Satelliten- und Funkaufklärung bis hin zum Einsatz von Operateuren geheime Nachrichtenbeschaffung betreibt. Eine Erkenntnis darüber, wie dies geschieht, wird von der Mehrheit der Regierungskoalition im Untersuchungsausschuss ausgeblendet, obwohl das wechselnde Neben-, Mit- und Gegeneinander von BND und Bundeswehr in den Einsatzregionen der Streitkräfte dringend einer Normierung bedarf.

Protektion und Proporz

Als der langjährige Vizepräsident des BND Paul Münstermann (April 1986 bis September 1994) in den Ruhestand trat, warf ihm kein Geringerer als Kanzleramtsminister Friedrich Bohl vor, mehr einer Partei als dem Staat gedient zu haben. Ganz korrekt ist diese Darstellung nicht, da Münstermann dem von der HVA unter falscher Flagge angeworbenen Publizisten Gerhard Baumann regelmäßig BND-Geheimdokumente zugänglich machte und so neben seiner CSU auch der SED von Nutzen war. Aber Bohls Vorwurf wirft ein Schlaglicht auf die Tatsache, dass im Bundesnachrichtendienst – durch die CSU-Seilschaft oft bis in die unteren Ränge – Einflüsse der etablierten Parteien sachfremd auf die Personalpolitik einwirkten.

Als Beispiel für die Sabotage der Effizienz durch Protektion kann auch der erste offizielle Resident des BND in Moskau gelten, der den russischen Partnerdiensten ohne jede Sprachkenntnis vorgesetzt wurde, den Putsch 1991 regelrecht verschlief und 1992 wegen Unfähigkeit abgelöst werden musste. Auf den lukrativen Auslandsposten hatte ihn keine andere Tatsache beför-

dert als seine parteipolitische Bindung an die Freien Demokraten und ihren Außenminister Genscher.

Damit überdauerte ein Manko den Kalten Krieg, welches darin bestand, dass bis in die parlamentarischen Kontrollgremien hinein einzelne Spitzenpolitiker „ihren Mann in Pullach“ hatten, was der BND häufig auch zur Durchsetzung seiner Interessen in Bonn zu nutzen wusste.

Mittlerweile haben wir in Deutschland zum dritten Mal in Folge die Situation, dass der Präsident des BND aus dem politischen Gegenlager des Kanzlers resp. der Kanzlerin berufen wird: Helmut Kohl machte den parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Konrad Porzner zum Chef in Pullach, Gerhard Schröder erkor sich den CDU-nahen August Hanning zum Chef seines Auslandsnachrichtendienstes, und Angela Merkel berief den SPD-Parteigänger Ernst Uhrlau auf diesen Posten. So nützlich, wie sich diese Einbindung des politischen Hauptkontrahenten für jedes Skandalmanagement erweist, so sehr schwächt es die parlamentarische Kontrolle des Dienstes, wenn die Fraktionen der beiden großen Volksparteien auf diese Weise auf eine Linie gebracht werden.

Schutz der Verfassung oder Schutz der Verfasstheit

Für eine Studie zu der Frage, ob der Verfassungsschutz Parteien am rechten und linken Rand des politischen Spektrums durch operative Maßnahmen erst in die Illegalität getrieben hat, ist es zu früh, weil die diesbezüglichen Akten verwahrt oder vernichtet sind. Fest steht jedoch, dass hier der Nachrichtendienst und nicht die Politik die überwiegende Definitionshoheit erobert hat, wer als Verfassungsfeind eingestuft wird. Im Falle des angestrebten NPD-Verbots durch das Bundesverfassungsgericht scheiterte 2002 jedenfalls ein solcher Versuch der Regierung Schröder, weil Landesämter und Bundesamt eine ganze Gruppe höchst krimineller V-Leute in die Partei eingeschleust hatten, die von der reinen Beobachtung offensichtlich zur Beeinflussung übergegangen waren.

Dass die juristische Korrektur nachrichtendienstlich betriebener Parteiverbote kein Einzelfall ist, zeigt ein Blick in die Adenauerrepublik: Bernhard Kaesberger, in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre Leiter des Verfassungsschutzes in Mainz, setzte 1964 im Alleingang ein Verbot der Deutschen Reichspartei in Rheinland-Pfalz durch, das dann vom Bundesgerichtshof gekippt wurde.⁴

⁴ Das Verbot der Sozialistischen Reichspartei 1952 durch das BVerfG basierte offensichtlich auf geheimdienstlichen Aktivitäten des BfV. Ob das KPD-Verbot 1956 ebenfalls nur über die Einschleusung von Provokateuren möglich war, ist nicht erforscht. BfV-Präsident Günter Nollau rühmte sich 1972 jedoch gegen-

Mit der Absprunghilfe des sächsischen Verfassungsschutzes für drei NPD-Landtagsabgeordnete oder der Aufnahme des früheren SPD-Vorsitzenden und jetzigem Fraktionsvorsitzenden der Linkspartei Oskar Lafontaine in das Nachrichtendienstliche Überwachungssystem mehren sich 2006 die Anzeichen dafür, dass der Verfassungsschutz sich mit der nachrichtendienstlichen Bearbeitung nicht verbotener Parteien weiterhin als langer Arm der etablierten Parteien versteht. Mehr als die auf eine Bewahrung des Grundgesetzes gerichtete Beobachtung mag er sich um die Stabilität des bestehenden Parteiensystems verdient machen. Der Protest von Bündnis '90/Die Grünen gegen die unterschiedslose Ausspähung führender Politiker der Linkspartei hat seine Wurzeln dort, wo die Partei in ihren Gründerjahren ebenfalls vom Verfassungsschutz beobachtet und selbst mit Agenten infiltriert worden war.

Fragwürdige Methodik

Die häufig artikulierte Sorge der Gegner eines Geheimdienst-Untersuchungsausschusses lautete im Frühjahr 2006, parlamentarische Aufklärung könne so tiefe Einblicke in die Mittel geheimdienstlicher Informationsbeschaffung und operativer Verfahren gewähren, dass deren Arbeitsfähigkeit gefährdet wird. In der Tat sind Geheimdiensthandlungen nicht nur für Laien oft befremdlich. Kopfschütteln mag auslösen, dass der BND beim Besuch ausländischer Würdenträger die Sanitäreinrichtungen anzapfte, um aus den Exkrementen auf den Gesundheitszustand des Staatsgastes und dessen Medikation zu schließen. Als operative Kinderei muss man einstufen, wenn sich altvordere BNDler damit brüsten, die Gulaschkanonen bei Ostermärschen mit Abführmitteln präpariert zu haben, um den Wehrkraftzersetzer den Durchmarsch zu blasen.

Was eigentlich verborgen bleiben soll, ist nicht das aus der Fachliteratur hinlänglich bekannte methodische Vorgehen der Dienste, sondern die Frage, ob dabei in jedem Fall rechtstaatliche Grenzen eingehalten werden. Angefangen beim Fall des vom Verfassungsschutz 1975 illegal überwachten Atomphysikers Klaus Traube über die Abhörmaßnahmen beim Schriftsteller Günther Wallraff durch den BND 1976 bis hin zur Journalistenobservation des BND in der jüngsten Zeit – es gibt hinreichend viele Anhaltspunkte, dass die Dienste gelegentlich die Illegalität nicht scheuen. In jedem Skandalfall stand und steht die Frage, ob es dafür politische Rückendeckung gab oder nicht. Wie schwer diese Frage zu beantworten ist, zeigt ein Beispiel wahrgenommener politischer Verantwortung. Als der Terroris-

über Innenminister Genscher, die illegale KPD erfolgreich konspirativ unterwandert zu haben.

mus der Roten Armee Fraktion (RAF) die Republik und zugleich die Festigkeit humaner Grundüberzeugungen bei manchem Politiker erschütterte und unter anderem den Ruf nach der Wiedereinführung der Todesstrafe zeitigte, sann das in der Terrorabwehr erfolglose BfV auf Abhilfe. Sein Präsident Günter Nollau schrieb dem damaligen Bundesinnenminister am 21. Mai 1972 einen Brief, in dem er Hans Dietrich Genscher nichts Geringeres als die Gründung einer „kleinen Anarchisten-Gruppe“ des Verfassungsschutzes vorschlug, die „an den Kernbereich Baader-Meinhof herangespielt werden“ sollte. Eingebettet in die neue Abteilung VII (Nachrichtengewinnung über Terroristen), die Experten wegen ihrer Besetzung mit unerfahrenen Regierungsräten als „organisatorische Missgeburt“ einstufte, suchte das BfV – neben dem Abhören der Telefone aller Rechtsanwälte, die „die Bande vertreten“ – nach „unorthodoxen“ Methoden, wie die Einschleusung von bis zu 80 V-Leuten in die RAF und ihr Umfeld.

Die Kernfrage lautete damals wie heute: Wie weit darf ein V-Mann gehen, um als milieugerecht Aufnahme in eine terroristische Vereinigung zu erreichen? Genscher jedenfalls untersagte Nollau im April 1973, einen Monat nach Beginn der Maßnahmen, wegen politischer und rechtlicher Bedenken jegliche weitere Aktivität, bis ihm eine genaue rechtliche Prüfung zugeleitet worden sei. Damit erntete er von seinem BfV-Präsidenten den Vorwurf, bei der Terrorismusbekämpfung in die alte Lethargie zurückzufallen. Bemerkenswert an dem zitierten Nollau-Brief mit der Gründungsabsicht für eine RAF-ähnliche Truppe ist die Formulierung: „Dazu brauchen wir politische Deckung, die aber auch durch Augenzwinkern gewährt werden kann.“ Sie dokumentiert einerseits die Neigung, aus der Bedrohung durch Terror die Überschreitung rechtlicher Grenzen abzuleiten, erklärt aber auch, warum nicht einmal die Freigabe von Geheimdienstakten zeitgeschichtliche Klarheit bringt, wenn fundamentale Entscheidungen zwischen Ministern und ND-Chefs per Augenzwinkern vereinbart werden.

Ein Fazit

Vonnöten ist in Deutschland eine explizite systematische Standortbestimmung für das Nachrichtenwesen. Dazu gehört zunächst die Formulierung eines Aufgabenkatalogs mit deutlichen Prioritäten, zweifellos auch eine schonungslose Analyse der aufgezeigten und weiterer Probleme und nicht zuletzt eine Diskussion der moralischen Grenzwerte nachrichtendienstlichen Handelns, insbesondere da, wo es um die Zusammenarbeit mit Folterregimen geht.

Den politisch bisher geduldeten Missständen muss gegengesteuert werden, um die Effizienz der Nachrichtendienste zu erhöhen. Dies ist unumstritten notwendig, angesichts des Hauens und Stechens hinter den Kulissen

der Weltpolitik, der nicht abnehmenden Konflikt- und Kriegslagen sowie neuer Bedrohungen, angefangen von transnationalem Terrorismus bis zu Energiekrisen. Doch anstatt Scheindiskussionen über die grundsätzliche Bedeutung aufzublähen und Fragen nach der Berechtigung weitgehend unkontrollierter Betätigung in den Mittelpunkt zu schieben, sollte eine ernsthafte Diskussion eingeleitet werden. Verbunden damit ist die Hoffnung, dass der derzeit tätige Untersuchungsausschuss des Bundestages sich nicht im Gestrüpp tagespolitischer Nützlichkeiten verheddert, sondern wegweisende Vorschläge zur Beseitigung erkannter Defizite vorlegen wird.

Insbesondere die Oppositionsparteien werden auf eine Erweiterung der Rechte des Parlamentarischen Kontrollgremiums drängen. Wichtiger jedoch ist ein Bündel von Maßnahmen, mit dem der Staat seine Dienste einhegt, sie zugleich effizienter und demokratiekompatibler macht. Ein denkbarer Schritt wäre z.B. die Schaffung eines Inspektors der Dienste als institutionalisierter Sonderermittler des Bundeskanzleramts. Schon das Wissen um die Existenz einer solchen Institution hätte einen heilsamen Einfluss auf das Alltagshandeln in Diensten, wie sich an der Erfolgsgeschichte des Wehrbeauftragten des Bundestages ablesen lässt.

Literaturverzeichnis

Gujer, Eric (2006): Kampf an neuen Fronten, Frankfurt a.M.

Müller, Peter F. und Michael Müller (2002): Gegen Freund und Feind, Hamburg.

Schmidt-Eenboom, Erich (1993): Schnüffler ohne Nase, Düsseldorf.

Schmidt-Eenboom, Erich (1995): Der Schattenkrieger. Klaus Kinkel und der BND, Düsseldorf.

Schmidt-Eenboom, Erich (2004): Geheimdienst, Politik und Medien, Berlin.

Risen, James (2006): State of War, Hamburg.



Website des Bundesnachrichtendienstes (Detail; www.bnd.bund.de)