

Menschen- und Bürgerrechtsverletzungen durch Geheimdienste

Historische Erfahrungen in westlichen Demokratien

Von Wolfgang Krieger

Es bedarf keiner näheren Erklärung, daß und warum die Geheimdienste von Diktaturen gegen Menschen- und Bürgerrechte verstoßen. Bereits das Wort »verstoßen« ist hier fehl am Platz, denn in Diktaturen gibt es diese Rechte gar nicht, oder allenfalls nur partiell. Doch warum kommt es in freiheitlichen Demokratien zu solchen Verstößen? Und wie reagieren jene darauf? Auf diese Fragen will ich mit einigen historischen Beispielen antworten, um dann – wiederum aus der Perspektive des Historikers – auf das seit den neunziger Jahren intensiv diskutierte Problem der demokratischen Kontrolle von Geheimdiensten einzugehen, einer Kontrolle, die dafür sorgen soll, daß die geheimdienstliche Tätigkeit im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit bleibt.

Zu den frühesten und bekanntesten Beispielen derartiger Verstöße gehört die Dreyfus-Affäre in Frankreich vor etwas mehr als hundert Jahren. Der französische Militärgeheimdienst konstruierte damals eine Intrige gegen den elsässisch-jüdischen Hauptmann Alfred Dreyfus, dem man mittels gefälschter Dokumente vorwarf, ein Spion für den »Erbfeind Deutschland« zu sein. Die Presse und die politische Öffentlichkeit waren mehrheitlich von der Rechtmäßigkeit der Beschuldigung überzeugt. In zwei Gerichtsverfahren wurde Dreyfus schuldig gesprochen, obgleich der militärischen ebenso wie der politischen Führung die Unschuldsbeweise vorlagen. Dies nahm der populäre Schriftsteller Emile Zola zum Anlaß, in der Zeitung *L'Aurore* vom 13. Januar 1898 seinen berühmt gewordenen offenen Brief an den französischen Staatspräsidenten zu publizieren, welcher die Überschrift »J'accuse« (Ich klage an) trug. Er beschuldigte darin vor allem den Generalstab. Zola wurde zu einer Geldstrafe sowie zu einem Jahr Gefängnis verurteilt. Aber nicht nur die Presse und die Justiz, sondern auch die Exekutive und das

Militär haben sich schändlich verhalten. Man kann also die Schuld nicht allein dem Militärgeheimdienst zuschreiben, zumal es der 1896 ins Amt gekommene Chef des Armeegeheimdienstes, Oberstleutnant Georges Picquart, war, der seine eigene Karriere aufs Spiel setzte, um seine Vorgesetzten von der Realität der gefälschten Dokumente zu überzeugen (zehn Jahre später ernannte man ihn allerdings zum Kriegsminister).

Auch die in jüngster Zeit viel diskutierten Auswüchse des »global war on terror« unter Präsident George Bush Jr., welche US-Präsident Barack Obama abzustellen versprach, folgten diesem Muster. Einmal angenommen, die geheimen Gefängnisse und Gefangenentransporte (bekannt als special rendition flights) lassen sich als Menschenrechtsverletzungen bezeichnen, weil die vor allem in Afghanistan und Pakistan festgenommenen, mutmaßlichen Al-Qaida-Kämpfer an Staaten überstellt werden, in denen man diese Häftlinge der Folter unterwirft, so ist gleichwohl festzuhalten, daß diese Praxis der amerikanischen Geheimdienste zweifelsfrei auf Anweisungen der politischen Führung – bis hinauf zum Präsidenten – zurückging. Das gleiche gilt für das Gefangenenerlager Guantanamo auf Kuba. Der amerikanische Kongreß hat diese Praxis über Jahre hinweg toleriert. Die Interventionsversuche verschiedener Bundesrichter und des Supreme Court brachten diese Praxis ebensowenig zu Fall wie die erregten Diskussionen in der Öffentlichkeit. Das heißt, alle demokratischen Verfassungsinstitutionen stimmten entweder implizit zu oder unterließen massive Gegenmaßnahmen, obgleich diese Praxis seit langem bekannt und umstritten war. Inzwischen wissen wir, daß sich die Chefetage der CIA und andere Verantwortliche durch ausführliche Gutachten des amerikanischen Justizministeriums rückversicherten, weil ihnen die

Fragwürdigkeit ihres Tuns von Anfang an bewußt war.¹

Die Obama-Administration ist sich dieser Verstrickung aller obersten Verfassungsorgane sehr wohl bewußt. Deshalb dürfte es ihr schwer fallen, ihr Wahlversprechen einzulösen, alle derartigen Praktiken zu unterbinden und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Eine alleinige Schuldzuweisung an die US-Geheimdienste ist jedenfalls nicht möglich.

Somit zeigen die Dreyfus-Affäre und die genannten amerikanischen Praktiken der jüngsten Zeit, daß Geheimdienste in freiheitlich-demokratischen Staaten sehr wohl eine Gefährdung für die Menschen- und Bürgerrechte darstellen können, daß jedoch die Suche nach den Verantwortlichen – gegebenenfalls den Schuldigen – nicht auf die Geheimdienste beschränkt bleiben darf. Man kann nicht behaupten, das sei immer und überall der Fall. Dafür wissen wir viel zu wenig über die Tätigkeit der Geheimdienste in den Demokratien. Aber soviel kann man auf der Basis der bekannt gewordenen Fälle sagen: Immer (oder doch fast immer) sind die anweisungsbefugten und zur rechtsstaatlichen Kontrolle verpflichteten (!) Regierungsorgane, also die Spitzen der politischen Exekutive, über diese Praktiken informiert. Zumeist gehen diese Verstöße sogar auf direkte Anordnungen der politischen Spitze zurück. Die in der Publizistik so gern verbreitete Erklärung, die Geheimdienste würden auf eigene Faust handeln, ist in aller Regel ein politisches Märchen zur Beruhigung der demokratischen Öffentlichkeit. Mehr nicht. Zumeist haben wir es nicht mit »Machenschaften« der Geheimdienste zu tun, sondern mit einer komplizierten Vermischung der Verantwortlichkeiten.²

Allerdings ist es für den Historiker schwierig, die geeigneten Maßstäbe zu finden, nach denen diese historischen Fälle zu



L'Aurore vom 13. Jänner 1898, Titelseite: Émile Zolas »J'accuse...!«, ein offener Brief an Staatspräsident Faure in der Sache von Alfred Dreyfus. Bild: L'Aurore.

ist nur die Sammlung von geheimdienstlichen Informationen genannt. Nirgendwo werden verdeckte Operationen angesprochen, also die direkte Einwirkung auf andere Staaten mit geheimdienstlichen Mitteln, auch mit solchen, die mit physischer Gewalt verbunden sind. Ob es diese in Deutschland überhaupt gibt, ist offiziell nicht bekannt.

Die heftigsten öffentlichen Debatten über unethisches Handeln der Sicherheitsorgane findet man in den USA, die vermutlich unter den freiheitlichen Demokratien die meisten Geheimdienstoperationen zu verzeichnen haben. Zugleich haben der amerikanische Kongreß und die amerikanischen Gerichte sowie die Presse einen ungewöhnlich breiten Zugang zu Informationen über diese Operationen. Beides muß zusammenkommen, um derart breite öffentliche Diskussionen über ethische Fragen überhaupt möglich zu machen. Denn dort, wo es der Exekutive gelingt, die Fakten unter Verschuß zu halten, darf man nicht leichtfertig auf die Abwesenheit von unethischem Verhalten schließen.

1975: »Annus horribilis« von CIA und FBI
Der erste große amerikanische Geheimdienstskandal, bei dem es hauptsächlich um ethische Fragen ging, begann im Dezember 1974. Damals berichtete die *New York Times* von Einsätzen der US-Bundespolizei FBI, teilweise auch der CIA, gegen Aktivisten der schwarzen Bürgerrechtsbewegung sowie der Protestbewegungen, welche sich gegen die amerikanische Kriegsführung in Vietnam richteten. In großem Umfang wurden Telephone abgehört. Führende Persönlichkeiten dieser beiden Bewegungen wurden belästigt und durch falsche Anschuldigungen sowie durch die Offenlegung ihres Privatlebens in ihrer Ehre verletzt.⁴ Durch parlamentarische Nachforschungen kam die FBI-Operation

beurteilen sind. Wenn nachfolgend einige Beispiele aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Israel genannt werden, so deshalb, weil hierfür einerseits hinreichend zuverlässige Informationen vorliegen, was wiederum auf die Bereitschaft zur kritischen Auseinandersetzung schließen läßt, und weil sich andererseits diese Staaten vor Herausforderungen der inneren und äußeren Sicherheit gestellt sahen, die anderen erspart blieben. Tugendhaft kann man bekanntlich nur gegenüber der Versuchung sein. Es wäre falsch, diesen Staaten eine besondere Rolle zuzuschreiben. Im übrigen läßt sich kaum entscheiden, ob die in der Vergangenheit geschehenen Verstöße nach der heutigen Rechtslage zu beurteilen sind oder nach der damaligen. Zu fragen ist ferner, ob die im jeweiligen Staat zur jeweiligen Zeit geltenden Normen zugrunde gelegt werden sollen oder die zumeist viel strengere-

ren Maßstäbe heutiger Menschenrechtspolitik.
Nicht einmal Deutschland, das gewöhnlich alle Staatstätigkeit feinsäuberlich juristisch definiert, hat darauf eine präzise Antwort. Das den für das Ausland zuständigen Bundesnachrichtendienst (BND) betreffende BND-Gesetz von 1990 sagt dazu in Artikel 2: »Der BND sammelt und verwertet Informationen/Daten [...] über Vorgänge im Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, wenn sie nur auf den Weg zu erlangen sind. [...] Von mehreren geeigneten Maßnahmen hat der Bundesnachrichtendienst diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.«⁵ Ethisch vertretbar wäre somit, was erstens Erfolg bringt und zweitens keinen unverhältnismäßigen Schaden anrichtet. Aber hier

COINTELPRO ans Licht, die von 1956 bis 1971 gedauert hatte. Der Auftrag lautete, man solle alle Aktivitäten und Führer der genannten Bewegungen und Gruppen »offenlegen, stören, irreleiten, diskreditieren oder sonstwie zerstören«. Die amerikanische Öffentlichkeit reagierte empört auf die Zeitungsberichte. Wie konnten die Gesetze in so großem Umfang, über so viele Jahre hinweg verletzt werden? Es folgten weitere Enthüllungen, die schließlich den US-Kongreß dazu veranlaßten, zwei Untersuchungsausschüsse einzurichten, in denen das Fehlverhalten des FBI sowie der CIA ergründet werden sollte. Am bekanntesten wurden die »family jewels« der CIA – eine Liste von fragwürdigen und in den Augen der Öffentlichkeit unmoralischen Operationen oder geplanten Operationen, zu denen allerlei Mordkomplotte gegen den kubanischen Staatschef Fidel Castro gehörten.⁵

Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses im Senat, Frank Church, bezeichnete damals die CIA als einen »*rogue elephant on a rampage*« (einen außer Kontrolle geratenen Rambo-Elefanten), doch in Wirklichkeit konnte nirgendwo der Nachweis erbracht werden, daß die CIA-Beamten ohne Auftrag oder zumindest ohne eine wissentliche Duldung der politischen Entscheidungsträger, letztlich also der amerikanischen Präsidenten Dwight D. Eisenhower und John F. Kennedy, gehandelt hatten. Da diese beiden Präsidenten zum Zeitpunkt der Untersuchungen bereits verstorben waren, wurden weder strafrechtliche noch politische Untersuchungen zu ihrer persönlichen Verantwortung eingeleitet. Die Öffentlichkeit zog es vor zu glauben, daß die aufgedeckten illegalen und unmoralischen Pläne und Operationen allein den Geheimdiensten anzulasten seien.⁶ Der Untersuchungsbericht formulierte die von der Öffentlichkeit ebenso wie vom Kongreß nur zu gern verdrängte Wahrheit sehr zurückhaltend: »*On occasion, intelligence agencies concealed their programs from those in higher authority; more frequently, it was the senior officials themselves who, through pressure for results, created the climate within which the abuses occurred.*«⁷

Tatsächlich muß man die Suche nach den Verantwortlichen viel weiter ausdehnen, denn auch die für innere und äußere Sicherheit zuständigen Kongreßausschüsse waren informiert – oder hätten einschlägigen Hinweisen nachgehen können, was sie aber nicht taten. Das gilt sowohl für die »Vergehen« des FBI wie für jene der CIA. Somit hat man es mit einem Versagen der parlamentarischen Kontrolle zu tun. Oder, was den historischen Umständen näher kommt, man muß feststellen, daß der amerikanische Kongreß, je-



Links: Der pensionierte französische Brigadegeneral Paul Aussaresses (* 1918) gab im Jahr 2000 in *Le Monde* bekannt, daß er im Algerienkrieg als Geheimdienstoffizier unter Jacques Massu, dem Armeekommandanten und Präfekten von Algier, ab 1957 Folter und Exekutionen gegen die Front de Libération Nationale eingesetzt habe. – **Rechts:** Barrikaden von Anhängern des abgesetzten Massu in einer Straße in Algier, Jänner 1960. Bild: Michel Marcheux.

denfalls seine für die Kontrolle zuständigen Mitglieder, in diesen Operationen keine Verletzung der Menschenrechte und Gesetze sahen. Das trifft in besonderem Maß auf die genannten FBI-Operationen zu. Festzuhalten ist schließlich, daß es zu den vom Kongreß aufgedeckten Vergehen keine Gerichtsverfahren gegen FBI-oder CIA-Beamte oder gegen politisch Verantwortliche gab.

Interessanterweise untersuchte der Kongreß damals nur wenige geheimdienstliche Aktivitäten im Vietnamkrieg. Dabei war insbesondere das »Phoenix-Programm« der CIA, ausgeführt in Verbindung mit der südvietnamesischen Regierung sowie mit Personal der militärischen Geheimdienste, höchst umstritten. Es handelte sich um die Identifizierung des Führungsnetzwerkes der vietnamesischen Kommunisten, das aus Nordvietnam nach Südvietnam einsickerte, um dort gegen die USA und ihre Verbündeten zu kämpfen. Mit »Phoenix« und ähnlichen Operationen sollten diese Kader gezielt ausgeschaltet werden, was zu geschätzten 26 000 Tötungen und Tausenden von Festnahmen führte.⁸ Es könnten aber auch sehr viel mehr Tote gewesen sein, wenn man die zahlreichen unbeteiligten Zivilisten und Kinder hinzurechnet, die bei den Anschlägen auf mutmaßliche Kader ums Leben kamen. In jedem Fall ist zu fragen, ob derartige Operationen mit dem Kriegsvölkerrecht vereinbar waren.

Von dort läßt sich ein Bogen spannen zu den US-Geheimdienstoperationen gegen den islamistischen Terrorismus, vor allem nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Der ehemalige hohe CIA-Beamte Charles Cogan spricht von einer »*offensive hunt strategy*«.⁹ Er befürchtet, daß die US-Geheimdienste nicht mehr darauf ausgerichtet seien, die geheimen Netzwerke der Islamisten und ihrer staatlichen Unterstützer auszuforschen, sondern daß es nunmehr um eine Strategie der gezielten Tötung von potentiellen Tätern und Drahtziehern gehe. Geheimdienstleute

seien nicht mehr Sammler von Informationen, sondern hauptsächlich Jäger (daher der Begriff *offensive hunt*). Gleichwohl werde, so Cogan, das Sicherheitsdefizit der USA nicht behoben, weil es hauptsächlich im Fehlen eines effektiven Inlandsgeheimdienstes bestehe. Nachdem für die US-Geheimdienste zwischen den siebziger und den neunziger Jahren ein Tötungsverbot galt, wurde nun eine neue, im bisherigen Völkerrecht nicht vorgesehene Art der Kriegsführung praktiziert. Geht man vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel aus, so ist zu fragen, ob die USA ähnlich stark wie Israel bedroht waren. Dort hat jedoch der Oberste Gerichtshof in mehreren Entscheidungen allenfalls eine begrenzte Politik der gezielten Tötung von besonders gefährlichen Terroristen ausdrücklich erlaubt.

Wir stehen somit vor einem schwer zu lösenden Problem: Wenn in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat Parlament und Justiz gleichermaßen auf Sanktionen verzichten, läßt sich dann überhaupt noch vom Fehlverhalten der Sicherheitsorgane sprechen?

Britische, französische und israelische Beispiele

Großbritannien führte in den fünfziger Jahren mehrere blutige Kolonialkriege, in denen sich die Brutalität der Rebellen mit den Gegenmaßnahmen der Kolonialbehörden, der britischen Armee sowie den verdeckten Operationen wechselseitig hochschaukelte. Über die Verluste im Verlauf der Mau-Mau-Revolution in Kenia (1952–1957) gibt es Schätzungen, die bei 50 000 Toten liegen, vermutlich die Hälfte davon Kinder.¹⁰ In Britisch-Malaysia kam es 1948 zu blutigen Kämpfen gegen kommunistische Aufständische, die aus der Luft, aber auch durch Spezialeinheiten am Boden massiv bekämpft wurden. Ein Massaker im Dezember 1948, bei dem Soldaten eines schottischen Garderegiments



ments 26 unbewaffnete Männer erschossen und ihr Dorf niederbrannten, wurde zunächst totgeschwiegen. Im Zusammenhang mit dem amerikanischen My-Lai-Massaker in Vietnam vom März 1968 wurde der britische Vorfall als mögliches Verbrechen gegen die Menschlichkeit untersucht. Die britische Regierung hielt es jedoch 1970 für politisch opportun, diese Untersuchungen abzubrechen.¹¹

Sehr viel intensivere Diskussionen gab es in Großbritannien um den »schmutzigen Krieg« in Nordirland, den die britische Polizei (Special Branch), der Inlandsgeheimdienst MI5, die Sondereinheiten der britischen Armee und die paramilitärischen Einheiten von Nordirland gegen die irischen/nordirischen Terroristen in den siebziger und achtziger Jahren führten. Dabei kam es zu zahlreichen Fällen von Folterungen bei Befragungen und zu gezielten Tötungen von Terroristen. Hinzuzufügen wären Abhöraktionen und diverse Erpressungen, mit denen die Sicherheitsbehörden versuchten, Spione im Lager der Terroristen zu gewinnen.¹² Die Fragen der ethischen und rechtlichen Zulässigkeit der im Nordirlandkrieg verwendeten Methoden seitens der britischen Sicherheitsorgane lassen sich anhand von parlamentarischen Untersuchungen und Gerichtsprozessen, auch vor dem Europäischen Gerichtshof, verfolgen. Die britischen Medien haben

sich sehr intensiv und nahezu ohne Rücksicht auf die offizielle Politik mit diesen Vorgängen beschäftigt, nicht zuletzt mittels Spielfilmen und Dokumentarfilmen im Fernsehen.

Auch Frankreich hatte nach 1945 eine Fülle von Einsätzen von Polizei und Geheimdiensten zu verzeichnen, bei denen von einem Fehlverhalten der Sicherheitsorgane und ihrer politischen Auftraggeber gesprochen wurde. In Indochina wurde von 1946 bis 1954 ein Krieg unter Einsatz regulärer Einheiten geführt sowie ein paralleler Geheimdienstkrieg, der sich vornehmlich gegen die von der Volksrepublik China und von der Sowjetunion unterstützten kommunistischen Kader richtete.¹³ Hierzu gab und gibt es in der französischen Öffentlichkeit immer wieder heftige Debatten. Politisch bis heute brisant ist die Erinnerung an den französischen Algerienkrieg (1954–1962). Sie bewegt vor allem die algerischen Migranten, also die vertriebenen Weißen und die gegenüber den Franzosen loyalen arabischen Algerier (harki), deren Überlebende zumeist in Frankreich ansässig wurden. In diesem Krieg kämpfte Frankreich nirgendwo gegen reguläre Streitkräfte, sondern gegen bewaffnete Freischärler und Attentäter, die zum Teil sogar Kinder als Terrorwaffen einsetzten. Bereits damals wurden junge Mädchen mit Sprengstoffladungen behängt, um an belebten Orten Selbst-

mordanschläge zu verüben. Auf französischer Seite wurde das Instrument der Folter eingesetzt, zeitweise auf ausdrückliche Anordnung des damaligen Innenministers François Mitterrand.¹⁴ Kein Wunder, daß die Debatte um die Folter während des Algerienkrieges wieder hochkochte, als man in Frankreich begann, den Mythos Mitterrand in Frage zu stellen. Zu einer Schlüsselfigur in diesen Debatten wurde der Fallschirmjägergeneral Paul Aussaresses (Jahrgang 1918), der sich bei Kommando-Einsätzen und bewaffneten Geheimdienstaktionen während des Zweiten Weltkriegs einen Namen gemacht hatte und der im Algerienkrieg nach eigenem Eingeständnis an harten Repressionsmaßnahmen – Folter und Todeskommandos – beteiligt war. In einem Zeitungsinterview mit *Le Monde* nannte er Mitterrand und andere französische Politiker als Mitwisser und Auftraggeber dieser Aktivitäten. Er rechtfertigte diese Maßnahmen durch den besonderen Charakter des Krieges und als Mittel, um Anschläge zu verhindern.¹⁵

In der Tat war der französische Algerienkrieg die erste große Auseinandersetzung des Westens mit dem modernen, politisch radikalisierten Islam. Dabei spielte die Interaktion zwischen Terroraktionen und öffentlicher Reaktion eine herausragende Rolle. Man denkt an das Wort von Carl von Clausewitz, daß es im Krieg darum gehe, dem Gegner

seinen Willen aufzuzwingen. Der Wille des Gegners, hier der französischen Öffentlichkeit, wurde durch terroristische Aktionen gebrochen, wobei sich dieser Terror nur in zweiter Linie gegen das Personal des Westens richtete, denn den Großteil der Verluste erlitt die nicht-radikale, zum Teil bereits verwestlichte muslimische Bevölkerung. Auch in dieser Hinsicht gleicht der damalige nationalistische dem heutigen islamistischen Terrorismus! In den westlichen Diskursen werden diese hohen muslimischen Opferzahlen jedoch selten berücksichtigt.

Dem Staat Israel werden immer wieder schwere Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt. Dabei geht es vorwiegend um Israels Dauerkrieg gegen den arabisch-palästinensischen Extremismus. Der Spielfilm *München* (2005) löste eine große öffentliche Debatte aus. Er behandelt die gezielte Tötung der Attentäter und Drahtzieher des Anschlags auf die israelische Olympiamannschaft von 1972 in München. Regisseur Steven Spielberg bezog sich auf die Sondereinheit »Caesarea« des israelischen Geheimdienstes Mossad, die in den Jahren 1972 bis 1981 vermutlich zwanzig Zielpersonen tötete.¹⁶ Daß keiner der Täter des Münchener Attentats von einem ordentlichen Gericht abgeurteilt wurde, zeigt, wie weit im Kampf gegen den Terrorismus die reguläre Rechtsstaatlichkeit durch alternativen Regierungshandeln abgelöst wurde.

Einen anders gelagerten Fall stellte die sogenannte »Bus 300 Affäre« vom April 1984 dar. Es handelte sich um die Geiselnahme eines Busses der Linie 300, die sich südlich von Tel Aviv ereignete. Vier bewaffnete Palästinenser zwangen den Bus, mit 35 Passagieren in Richtung Gaza zu fahren, um fünfhundert inhaftierte Palästinenser freizupressen. Die Polizei und Spezialeinheiten hielten den Bus auf, verhandelten zunächst und lösten schließlich im Schutz der Nacht einen Sturmangriff aus, bei dem zwei der Entführer getötet und die beiden übrigen festgenommen wurden. Kurz darauf gaben die Sicherheitskräfte jedoch bekannt, alle vier Geiselnahmegeiseln seien bei der Befreiungsaktion ums Leben gekommen. Da in Israel eine Militärzensur herrschte, zögerte die Presse, die Beobachtungen der Journalisten publik zu machen. Schließlich wurde ein Pressephoto veröffentlicht, das deutlich zeigte, wie am Tatort zwei junge Männer von Sicherheitskräften abgeführt wurden. Bei einer Untersuchung des Vorfalls stellte sich heraus, daß der Chef des Inlandsgeheimdienstes die Tötung der beiden Personen befohlen und seinen Beamten aufgetragen hatte, Beweise zu fälschen. Erst zwei

Jahre später deckten israelische Fernsehjournalisten diese Fälschungen auf. Der Geheimdienstchef mußte seinen Hut nehmen, wurde jedoch nicht vor Gericht gestellt. Ein Untersuchungsbericht stellte dazu klar: »[...]alles Regierungshandeln, einschließlich das der Sicherheitskräfte, geschieht im Rahmen der Gesetze und muß sich daran halten.«¹⁷

Der Weg war nun vorgezeichnet für das Geheimdienstgesetz von 2002, das erstmals die Tätigkeit des Inlandsgeheimdienstes Shabak (auch Shin Bet genannt) sowie die politische Kontrolle über ihn regelte. Danach wurde ein spezieller Disziplinargerichtshof für Geheimdienstbeamte eingerichtet, der sich mit Fällen von Amtsmissbrauch und Rechtsverstößen einzelner Personen befaßt. Die Verhandlungen dürfen geheim geführt werden, unterstehen aber der Aufsicht des Justizministers. Der Ankläger ist stets ein regulärer Staatsanwalt.

Was läßt sich gegen Menschen- und Bürgerrechtsverletzungen durch Geheimdienste unternehmen?

Die am häufigsten gegebene Antwort lautet: Es muß eine intensive Kontrolle geben! Doch so einfach ist das nicht, wie wir in der jüngsten Vergangenheit immer wieder lernen mußten.¹⁸ Wenn freiheitlich-demokratische Parlamente, Regierungen und die Justiz selbst in Konflikt mit den Menschenrechten geraten, wie sollen sie dann die Geheimdienste effektiv kontrollieren? Die Exekutive, bei der die Hauptverantwortung für die Kontrolle der Geheimdienste liegt, steht vor einem schwer zu lösenden Dilemma. Aufgrund strenger Sicherheitsvorkehrungen ist nur eine kleine Zahl von Ministern und hohen Beamten in der Lage, die potentiell gefährlichsten und umstrittensten Geheimdienstoperationen durchgehend und systematisch zu überwachen. Doch diese Leute sind meist dieselben, die den Geheimdiensten ihre spezifischen Aufträge bewilligen. Sie haben verständlicherweise im Fall eines Versagens oder eines Machtmissbrauchs kaum ein Interesse an einer schonungslosen und genauen Aufklärung. Die Parlamente haben sich interessanterweise dieser Aufgabe erst angenommen, als andere Staatsorgane der inneren und äußeren Sicherheit, vor allem die Polizei und das Militär, bereits einem dichten Geflecht von Kontrollmechanismen unterworfen waren. In Großbritannien und in den Vereinigten Staaten finden sich Ansätze parlamentarischer Geheimdienstkontrolle in den siebziger beziehungsweise neunziger Jahren. In Frankreich, einer der ältesten europäischen Demokratien, wurde erst 2007 eine

umfassende Gesetzgebung in diesem Bereich verabschiedet.¹⁹ Frühe, allerdings wenig effektive Versuche gab es in den Niederlanden (seit 1952) und in der Bundesrepublik Deutschland (seit 1956).

In der politischen Praxis nach 1945 hat sich immer wieder gezeigt, daß die mit der Geheimdienstaufsicht betrauten Organe der Exekutive sowie die Parlamente erst dann wirklich eingreifen, wenn Geheimdienstskandale durch Presseveröffentlichungen enthüllt werden. Dabei ist die Presse ihrerseits auf Tipps von Insidern (»whistle blowers«) angewiesen. Ausschließlich mit eigenen Mitteln gelingt der Presse ein solcher Durchbruch in der Regel nicht.²⁰ Somit ist die oft getroffene Feststellung, die *New York Times* oder irgendeine andere Zeitung habe den Geheimdienstskandal X oder Y enthüllt, in aller Regel falsch. In Wirklichkeit waren es zumeist anonym gebliebene Insider, welche sich der Presse bedienten. Allenfalls die Justiz verfügt über Instrumentarien, um den Regierungsapparat zur Freigabe von peinlichen Informationen dieser Art zu zwingen.

Seit dem 11. September 2001 und den dadurch angestoßenen »neuen Sicherheitsgesetzen« hat sich in den freiheitlichen Demokratien ein Konsens etabliert, wonach diese Ausweitung des geheimdienstlichen Einsatzspektrums durch eine stärkere Kontrolle der Geheimdienste kompensiert werden müsse. Doch ist eine gewisse Skepsis gegenüber dieser Vorstellung angebracht. Zu fragen ist beispielsweise: Wie konnten die verheerenden Anschläge vom 11. September 2001 in einem Land geschehen, das bereits über das umfangreichste und am meisten in die Tiefe gehende parlamentarische Kontrollsystem verfügte? Wie konnte der US-Kongreß die strukturellen und technischen Probleme der Geheimdienste, die durch seine Untersuchungen nach dem 11. September aufgedeckt wurden, so lange übersehen?

Auch in Großbritannien wurde das Geheimdienst-Management der politischen Führung zum Gegenstand mehrerer Untersuchungen. Obwohl die dortigen parlamentarischen Kontrollinstitutionen über weniger umfangreiche Befugnisse verfügen als ihre amerikanischen Pendanten, galten sie bis zu diesem Zeitpunkt als vorbildlich. Gleichwohl hatten sie es nicht vermocht, eine Reihe schwerwiegender Fehleinschätzungen und, was noch schlimmer ist, den Mißbrauch von Geheimdienstkenntnissen durch die politische Führung zu verhindern. Eine genaue Lektüre der genannten Berichte läßt breiten Raum für Zweifel, ob überhaupt Kontrollmechanismen denkbar sind, die jeden Miß-

brauch verhindern können. Dabei bezieht keines der parlamentarischen Kontrollinstrumente jenen Aspekt der Geheimdienstarbeit ein, der heute sehr wichtig ist und in den kommenden Jahren an Bedeutung noch weiter zunehmen wird, nämlich die internationale Zusammenarbeit der Geheimdienste. Ursprünglich waren solche Kooperationen auf Kriegsallianzen beschränkt, zum Beispiel während der beiden Weltkriege. Seit dem 11. September 2001 haben liberale Demokratien jedoch ihre Kooperation mit Diktaturen aller Art, vor allem mit solchen in muslimischen Staaten, massiv verstärkt, zumal der islamistische Terrorismus auch für die meisten dieser Regime eine große Gefahr darstellt. Auf diese Weise kann man beispielsweise brutale Verhörmethoden »out-sourcen«.

Es gibt allerdings diverse Hinweise auf einen sensibleren Umgang der Geheimdienste selbst mit dem Thema Bürger- und Menschenrechte. Die Geheimdienste sind transparenter und demokratischer geworden. Die Bekämpfung neuer sicherheitspolitischer Bedrohungen wie des islamistischen Terrorismus erfordert die Mitwirkung der Bürger, ähnlich wie bei der Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei. Auch der Unterschied zwischen Polizei und Militär hat sich verringert, beispielsweise in internationalen Missionen zur Friedenssicherung oder Friedenserzwingung in Afghanistan und anderswo. Man kann von einem grundlegenden Wandel der Sicherheitskultur sprechen, den man bei Polizei und Militär gewiß leichter beobachten kann als in den noch immer von der Öffentlichkeit abgeschirmten Geheimdiensten.²¹ Doch darf die größere Transparenz und Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen nicht darüber hinwegtäuschen, daß technisch möglich gewordene Überwachungsinstrumente – Stichwort »der gläserne Bürger« – die freiheitlichen Gesellschaften zunehmend bedrohen, während gleichzeitig die globalen Sicherheitsrisiken wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Piratentum nur mit effizienten Sicherheitsorganen bekämpft werden können. Ob es angesichts dieser doppelten Herausforderung möglich ist, die politische Kontrolle über die Geheimdienste noch weiter zu intensivieren und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der Dienste zu verbessern, ist weit ungewisser, als die Öffentlichkeit in liberalen Demokratien gerne glauben möchte.²² Ich vermute, für den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat wird die geheimdienstliche Tätigkeit immer eine ethische und politische Herausforderung der besonderen Art bleiben.

Anmerkungen

* Überarbeitete Fassung meines Vortrags anläßlich der 9. Arbeitstagung des Austrian Center for Intelligence, Propaganda and Security Studies am 5.6.2009 in Graz.

1. Eric Schmitt/Mark Mazzetti, U.S. Relies More on Aid of Allies in Terror Cases, *New York Times*, 24.5.2009; Scott Shane/Mark Mazzetti, Interrogation Memos Detail Harsh Tactics by the C.I.A., *New York Times*, 17.4.2009. Die weiteren Aktenfreigaben lassen sich auf der Internetseite des National Security Archive in Washington verfolgen: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/torture_archive/index.htm.
2. Siehe dazu Wolfgang Krieger, Fehlbare Staatsgewalt: Verstöße von Polizei und Geheimdiensten gegen ethische Normen in der Geschichte demokratischer Staaten, in: Wolbert K. Smidt/Ulrike Poppe (Hg.), *Fehlbare Staatsgewalt: Sicherheit im Widerstreit mit Ethik und Bürgerfreiheit*, Berlin 2009, 167–185.
3. <http://bundesrecht.juris.de/bndg/BJNR029790990.html>.
4. John Prados, *Safe for Democracy: The Secret Wars of the CIA*, Chicago, IL 2006, 431–466. Rhodri Jeffreys-Jones, *The FBI: A History*, New Haven, CT 2007, 160ff.
5. Frederick A. O. Schwartz Jr., The Church Committee and a New Era of Intelligence Oversight, *Intelligence and National Security* 22 (2007), 270–297; Harry Howe Ransom, A Half-Century of Spy-Watching, in: Loch K. Johnson (Hg.), *Strategic Intelligence, vol 5: Intelligence and Accountability*, Boulder, CO 2007, 143–159; Michael Warner/J. Kenneth MacDonald, *US Intelligence Community Reform Studies since 1947*, Washington, DC 2005. Den genannten CIA-Bericht findet man auf der Internetseite der CIA: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/index.html> (Stichwort »family jewels«).
6. Zum Beispiel wollte die Öffentlichkeit ungern zur Kenntnis nehmen, daß der ehemalige Justizminister Robert Kennedy persönlich die Planung des Castro-Mordes beaufsichtigt und einen Lauschangriff auf Martin Luther King angeordnet hatte, dann aber vor Kongreßausschüssen diese Verstrickung ablegnete. Kennedy blieb gleichwohl eine Ikone der politischen Linken.
7. Schwartz, *The Church Committee* (Anm. 5), 290.
8. Douglas Valentine, *The Phoenix Program*, New York 1990; Ralph McGehee, *Deadly Deceits: My 25 Years in the CIA*, New York 1983.
9. Charles Cogan, Hunters not Gatherers: Intelligence in the Twenty-First Century, in: L. V. Scott/P. D. Jackson (Hg.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, London 2004, 147–161.
10. David Anderson, *Histories of the Hanged: Britain's Dirty War in Kenya and the End of Empire*, London 2005.
11. Leon Comber, The Malayan Special Branch on the Malayan-Thai Frontier during the Malayan Emergency, *Intelligence and National Security* 21 (2006), 77–99; Richard J. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence*, Woodstock, NY 2002, 494–518.
12. David Ormand, Ethical Guidelines for Using Secret Intelligence for Public Security, *Cambridge Review of International Affairs* 19/4 (2006), 14–26; Greg Harkin/Martin Ingram, *Stakeknife: Britain's Secret Agents in Ireland*, London 2005.
13. Betroffen war das Gebiet, welches heute Laos, Kambodscha (Kambodscha) und Vietnam umfaßt. Siehe dazu Philippe Franchini, *Les mensonges de la guerre d'Indochine*, Paris 2005; sowie Alain Vincent, *Indochine. La guerre oubliée*, Paris 2007.
14. In seinem wieder aufgelegten, mit einem aktuellen Vorwort versehenen Klassiker *A Savage War of Peace: Algeria 1954–1962*, London 2006 (zuerst 1977), beschreibt Alistair Horne die schrittweise Brutalisierung des Krieges, welche auf französischer Seite großteils aus der Hilflosigkeit der politischen und militärischen Führung gegenüber dieser ungewöhnlichen Kriegführung des Gegners resultierte.
15. *Le Monde*, 3.5.2001. Paul Aussaresses, *Pour la France: Services spéciaux: 1942–1954*, Paris 2001.
16. Michael Bar-Zohar/Eitan Haber, *Rache für München. Terroristen im Visier des Mossad*, Düsseldorf 2006.
17. Ian Black/Benny Morris, *Israel's Secret Wars: A History of Israel's Intelligence Services*, London 1991, 409.
18. Siehe Wolfgang Krieger, Oversight of Intelligence: A Comparative Approach, in: Gregory F. Treverton/Wilhelm Agrell (Hg.), *National Intelligence Systems. Current Research and Future Prospects*, New York 2009, 272–300.
19. Frankreich richtete jedoch 1991 ein spezielles Verfahren zur Kontrolle für Telephonüberwachungen ein. 2002 folgte eine Regelung zur Aufsicht über geheime Finanzmittel.
20. Loch K. Johnson, *Lawmakers and Spies: Congressional Oversight of Intelligence in the United States*, in: Wolbert K. Smidt/Ulrike Poppe/Wolfgang Krieger/Helmut Müller-Enbergs (Hg.), *Geheimhaltung und Transparenz: Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*, Münster 2007, 173–192; Wolfgang Krieger, Die demokratische Kontrolle von Nachrichtendiensten im internationalen Vergleich, in: Thomas Jäger/Anna Daun (Hg.), *Geheimdienste in Europa: Transformation, Kooperation, Kontrolle*, Wiesbaden 2009, 303–332 (mit ausführlichen Nachweisen der Spezialliteratur).
21. Zur Polizei siehe: Wilhelm Knelangen, Europäisierung und Globalisierung der Polizei, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48 (2008), 33–38.
22. David Ormand, Can We Have the Pleasure of the Grin Without Seeing the Cat? Must the Effectiveness of Secret Agencies Inevitably Fade on Exposure to the Light?, *Intelligence and National Security* 23 (2008), 593–607.

Prof. Dr. Wolfgang Krieger, FB Geschichte und Kulturwissenschaften, Philipps-Universität Marburg, D-35032 Marburg, kriegerw@staff.uni-marburg.de