

**ACHTUNG
SPIIONE!**

Geheimdienste in Deutschland von 1945 bis 1956

ESSAYS

Herausgegeben von Magnus Pahl, Gorch Pieken
und Matthias Rogg
Militärhistorisches Museum der Bundeswehr

SANDSTEIN VERLAG

ORGANISATIONEN

7	Matthias Rogg Grußwort
13	Gorch Pieken Vorwort
20	Magnus Pahl Achtung Spione!
30	Magnus Pahl Geschichte mit Geheimdienst-Sagen Ein Interview mit dem Politiker Egon Bahr
<hr/>	
422	Autoren
426	Abkürzungen
430	Personenregister
437	Bildnachweis
439	Impressum

45	Bodo Hechelhammer Unter amerikanischer Flagge: Die »Bolero-Group« um Reinhard Gehlen
57	Eva Jobs Zwischen Vertrauen und Kontrolle: Die Anfänge amerika- nischer Geheimdienstkooperation mit Reinhard Gehlen
67	Matthias Uhl Von Agentenjägern und Spionen: Die Bevollmächtigten des sowjetischen Geheimdienstes in Deutschland 1945 bis 1956
83	Enrico Heitzer Inkarnation des Antikommunis- mus: Die Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit 1948 bis 1959
95	Susanne Meinel David gegen Goliath: Der Friedrich-Wilhelm-Heinz-Dienst und die Organisation Gehlen
115	Michael Wala Gegenspieler: Otto John, Reinhard Gehlen und die Sicherheitsarchitektur der frühen Bundesrepublik

AKTEURE

129	Rolf-Dieter Müller Reinhard Gehlen: Von der Wolfs- schanze zum Kanzlerbüro
141	Thomas Wegener Friis und Helmut Müller-Enbergs »Treu zu dienen ist die höchste Verpflichtung eines Tschekisten«: Der Lebensweg des Erich Mielke
157	Bodo Hechelhammer KGB-Spione aus Dresden: Der Verratsfall Heinz Felfe
167	Sabrina Nowack Die Organisationseinheit »85«: Eine weitere Entnazifizierung im BND?
177	Ines Reich Der Spionagekrieg im Spiegel von Häftlingsinschriften im Gefängnis Leistikowstraße
191	Susanne Meinel Nicht nur Gänseblümchen und Honigfallen: Frauen in der Frühphase der (west-)deutschen Geheimdienste
211	Helmut R. Hammerich Von Gehlen zu Blank: Wehr- machtsoffiziere im Dienste der Org und der Bundeswehr

OPERATIONEN

225

Armin Müller
Die technische Nachrichten-
beschaffung der Organisation
Gehlen

237

Jens Ebert
Der Juni 1953 in der DDR: Über-
forderte Geheimdienste in Zeiten
allgemeiner Agentenhysterie

249

Agilolf Keßelring
Ein »missing link?«
Die Rolle der Organisation
Gehlen bei der Entstehung
einer bundesdeutschen
Verteidigungsarchitektur

261

Erich Schmidt-Eenboom
Die »Früh- und Feudalzeit« der
Organisation Gehlen am Standort
Pullach von 1947 bis 1952/53

275

Helmut Müller-Enbergs
Die »Konzentrierten Schläge«
der DDR-Staatssicherheit gegen
die Organisation Gehlen

289

Andreas Hilger
Der westdeutsche Nachrichten-
dienst und Osteuropa

301

Siegfried Beer
Der Kampf an der
»unsichtbaren Front«
der Geheimdienste in
Österreich

315

Sam Nilsson
Das schwedische »T-Büro«
und die Organisation Gehlen:
Erkenntnisse über ihre
Zusammenarbeit in der frühen
Phase von 1947 bis 1950

PERZEPTIONEN

327

Thorsten Loch
»A gentlemen's business ...«:
Die Organisation Gehlen und
die Erforschung der Anfänge west-
deutscher Sicherheitspolitik
Ein Interview mit dem Militär-
historiker Georg Meyer

337

Erich Schmidt-Eenboom
Korruption und deviantes Verhalten
in der Organisation Gehlen und dem
frühen Bundesnachrichtendienst

353

Stefanie Waske
»Wer aber kontrolliert
die Kontrolleure?«: Das Ringen
der Parlamentarier um Einblick in
die Arbeit der Nachrichtendienste
von 1949 bis 1956

367

Armin Wagner
»Nicht zur Abendunterhaltung
prädestiniert«?: Das Ministerium
für Staatssicherheit und die
Organisation Gehlen in Spionagefilm
und Spionageliteratur

389

Eleni Braat
Für die politische Normalisierung
von Geheimdienstarbeit

409

Heidrun Hannusch
Der Vater der Whistleblower:
Ein Interview mit dem Militär-
analysten Daniel Ellsberg

Geheimdienste
dürfen kein
rechtsfreier
Raum sein



FÜR DIE POLITISCHE NORMALISIERUNG VON GEHEIMDIENSTARBEIT

Demokratie erfordert Öffentlichkeit, manche politische Strategie dagegen erfordert Geheimhaltung.¹ Einerseits müssen die Bürger in einer Demokratie stets die Möglichkeit haben, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, und dafür müssen sie wissen, was die Regierung gerade tut. Andererseits könnte so manch ein politischer Schachzug, vor allem im Bereich der Außenpolitik oder der nationalen Sicherheit, nicht zielführend – oder gar nicht – umgesetzt werden, wenn er in Gänze öffentlich gemacht würde. Dieser Umstand wird als »Geheimhaltungsdilemma« oder »Dilemma der Rechenschaftspflicht« bezeichnet:² »ein dynamisches Ringen zwischen der Rechtfertigung der Geheimhaltung durch die politische Führungsriege und der Skepsis der Öffentlichkeit.«³ Die Intelligence Community⁴ (deutsch etwa: nachrichtendienstliche Gemeinschaft) steht in der Mitte.

Die nach dem Ende des Kalten Krieges erreichte Transparenz in Fragen der nationalen Sicherheit weicht einer stärker werdenden Geheimhaltung – »The lifeblood of intelligence is secrecy«.⁵ Schwankungen zwischen Geheimhaltung und Transparenz wirken sich aber auf die politische Legitimierung geheimer Nachrichtengewinnung und auf die Einbeziehung nachrichtendienstlicher Tätigkeit in die demokratische Staatsführung aus. Diese Schwankungen stellen sowohl die Intelligence Community als auch die Öffentlichkeit, von deren Akzeptanz der Geheimhaltung die Intelligence Community letztlich abhängig ist, vor Herausforderungen.⁶ Die Intelligence Community muss sich dieser Schwankungen und ihrer Auswirkungen auf Bürger und Politiker bewusst bleiben und sollte entsprechend handeln. Mit anderen Worten: Trotz ihrer der Natur der Sache entsprechenden Tendenz zur Selbstbezogenheit darf sie ihre Machtbasis nicht für selbstverständlich halten, sondern muss auf das eingehen, was Norton E. Long als »the plague of politics« bezeichnet, die »Plage der Politik«.⁷ Im Gegenzug wird die Gesellschaft in ihrer Forderung nach Transparenz und absoluter demokratischer Rechenschaftspflicht Abstriche machen müssen, damit die Nachrichtendienste ihren Zweck erfüllen und die Handlungsfreiheit des Staates schützen können.

◀ Geheimdienstliche Aktivitäten in der öffentlichen Diskussion: Demonstration gegen Online-Überwachung der Geheimdienste unter dem Motto »Freiheit statt Angst – Stoppt den Überwachungswahn« in Berlin, 30. August 2014

¹ Zitate aus englischsprachiger Literatur wurden für diesen Beitrag ins Deutsche übersetzt. Dennis F. Thompson: Democratic secrecy, in: Political Science Quarterly, 2 (1999), S. 181–193, hier S. 182. ² Der Begriff »Dilemma der Rechenschaftspflicht« ist abgeleitet von ebd. ³ Michael Colaresi: Democracy declassified. The secrecy dilemma in national security, Oxford 2014, S. 123. ⁴ Unter »Intelligence Community« verstehe ich die Nachrichten- und Sicherheitsdienste sowie den weiteren Kreis ihrer »Kunden« unter besonderer Berücksichtigung der verantwortlichen Minister, Entscheidungsträger in der Staatsverwaltung und Politiker. ⁵ Ich habe diese Aussage abgeleitet von Norton E. Longs klassischem Diktum »the lifeblood of administration is power« (Norton E. Long: Power and administration, in: Public Administration Review 4 (1949), S. 257–264, hier S. 257). ⁶ Ähnlich wie Walter Lippmann die Medien zur »öffentlichen Meinung« zählt (ders.: Public Opinion, New York 1947) und »die Öffentlichkeit« für Jürgen Habermas einen Verhandlungsraum zwischen Staat und Gesellschaft darstellt, so verstehe ich die »Öffentlichkeit« als die Summe aus Politikern, Nicht-Regierungsorganisationen, sozialen Bewegungen und Journalisten. ⁷ Long: Power and administration, 1949, S. 257.

Das »Geheimhaltungsdilemma« – oder das »Dilemma der Rechenschaftspflicht« – in Bezug auf Geheimdienstarbeit ist heute genauso aktuell wie in der »transparenten« Zeit nach dem Kalten Krieg. Ich vertrete jedoch den Standpunkt, dass dieses Dilemma mit einer Mischung aus konstruktiver politischer Diskussion und stabilen Kontrollmechanismen weitgehend gelöst werden kann. Die typischen politischen Reaktionen auf Geheimhaltung sind, wie ich hier darlegen möchte, letztlich an die Legitimierung nachrichtendienstlicher Aktivität durch die Öffentlichkeit gekoppelt, und davon wiederum hängt ihr langfristiges Überleben als normaler Bestandteil einer gut funktionierenden Demokratie ab. Zunächst sollen im Folgenden die Verschiebungen zwischen Geheimhaltung und Transparenz vonseiten der Regierung skizziert werden, die seit dem Ende des Kalten Krieges stattgefunden haben. Danach werden vier Arten der Reaktion auf Geheimhaltung dargestellt. Abschließend möchte ich einen kleinen Leitfaden für eine konstruktive Diskussion über nachrichtendienstliche Tätigkeit vorstellen und drei öffentliche Kontrollmechanismen präsentieren, die dazu beitragen können, das Vertrauen in Nachrichtendienste und ihre Arbeit zu verbessern. Dieser Essay soll zur Lösung des Problems der politischen Legitimierung von Geheimdiensten beitragen, ist dies doch eine Aufgabe, der sich die Intelligence Community aktuell und in der näheren Zukunft stellen muss.⁸

Verschiebungen zwischen Geheimhaltung und Transparenz

Die Arbeit der Nachrichtendienste steht derzeit am Scheideweg paradoxer Entwicklungen. Während der öffentliche Widerstand gegen Massenüberwachung wächst, bauen die Regierungen ihre Überwachungsbefugnisse und die staatliche Geheimhaltung aus. Inzwischen werden Informationen häufig durch Bürger, nicht notwendigerweise durch die Regierung enthüllt. Anders gesagt, die Rolle der Regierung ist in der aktuellen Auffassung von Transparenz in den Hintergrund gerückt, was der Regierung unbeabsichtigt die Geheimhaltung erleichtert.

Im Juni 2013 veröffentlichte die britische Tageszeitung »The Guardian« die erste einer Reihe von Enthüllungen über Massenüberwachung durch die US-amerikanische National Security Agency (NSA) und die britische Behörde Government Communications Headquarters (GCHQ). Diese Berichte basierten auf Informationen von Edward Snowden, der im Auftrag der NSA bis

► Der Grünen-Politiker Hans-Christian Ströbele (r.) überreicht dem früheren US-Geheimdienstexperten Edward Snowden die Ehrenurkunde des Whistleblower-Preises 2013, die ihm die Organisationen International Association of Lawyers against Nuclear Arms (IALANA), Transparency Deutschland e.V. und die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e. V. (VDW) am 30. August 2013 in Abwesenheit verliehen hatten. Moskau, 31. Oktober 2013

⁸ Im vergangenen Jahrzehnt häuften sich die Bestrebungen, aktuelle und vor allem künftige Herausforderungen an die Geheimdienstarbeit zu identifizieren. In dieser wachsenden Zahl an wissenschaftlichen Werken verdient das politische und gesellschaftliche Umfeld von Geheimdienstarbeit jedoch mehr Aufmerksamkeit. Das wird vor allem deutlich angesichts der gegenwärtigen Entwicklung hin zu größerer staatlicher Geheimhaltung, die für die Intelligence Community sowohl neue Möglichkeiten als auch neue Herausforderungen darstellt. Theoretisch muss jeder Blick in die Zukunft das offene, sich stetig wandelnde gesellschaftliche System berücksichtigen, zu dem die Geheimdienstarbeit gehört: sich verändernde Bedrohungen und Möglichkeiten, Änderungen in den Arbeitsabläufen der Geheimdienste und deren Verhältnis zu ihren »Kunden« und ein schwankendes kulturelles, politisches und ideologisches Klima, in dem die Geheimdienste tätig sind (Bob de Graaff: By way of introduction. A systematic way of looking at the future of intelligence, in: Isabelle Duyvesteyn, Ben de Jong und Joop van Reijn [Hrsg.]: The Future of Intelligence. Challenges in the 21st century, London/New York 2014, S. 1–13, hier S. 1 f.). In der Praxis jedoch wird der Blick auf zukünftige Aufgaben viel enger gefasst. Meist konzentriert man sich hier, wie es auch in der Geschichtsliteratur über Geheimdienstarbeit bislang meist der Fall war, auf die operative Seite der Geheimdienstgeschichte. Untersuchungen beschäftigen sich unter anderem mit Bedrohungen wie dem Aufstieg nicht-staatlicher Akteure, Terrorismus, Computerkriminalität, Waffenhandel, Migrationsmustern und dem Umgang mit der wachsenden Flut an frei verfügbaren Informationen.





Graffito des Streetart-Künstler Banksy in Cheltenham, dem Sitz des britischen Geheimdienstes GCHQ, 15. April 2014

Mai 2013 als Systemadministrator für ein Beraterunternehmen gearbeitet hatte. Es war nicht das erste Mal, dass die NSA wegen ihrer Arbeitsmethoden in einen öffentlichen Skandal verwickelt war.⁹ Doch Snowdens Enthüllungen, die auf 1,7 Millionen geschleusten Dokumenten basierten, hatten ein weit größeres Ausmaß. Sie belegten, dass Firmen wie Facebook, Google und Microsoft gezwungen worden waren, die Daten ihrer Kunden an die NSA herauszugeben. Sie brachten außerdem ans Tageslicht, dass die NSA Metadaten von Telefonanrufen und SMS-Texten außerhalb der USA gesammelt hatte. Die Tatsache, dass auch Bündnispartner der USA betroffen waren, führte zu diplomatischen Spannungen. So äußerte beispielsweise die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel Entrüstung darüber, dass ihr Mobiltelefon von amerikanischem Nachrichtendienstpersonal abgehört worden war. Die öffentlichen Bedenken, denen über soziale Protestbewegungen und die Medien Ausdruck verliehen wurde, bezogen sich aber hauptsächlich auf die Methoden der Massenüberwachung und deren Eingreifen in die Privatsphäre der Bürger.

Während der öffentliche Widerstand gegen die Massenüberwachung¹⁰ wächst, steigt gleichzeitig die Anzahl der als geheim eingestuft Dokumente, der Mitarbeiter im Apparat für nationale Sicherheit¹¹ und der staatlichen Ansätze zum Ausbau der Überwachungsbefugnisse. Es entwickelt sich eine immer stärker ausgeprägte staatliche Geheimhaltungskultur.¹² Ein Bericht von Amnesty International aus dem Jahr 2015 listet einige Initiativen der Regierungen der sogenannten Five Eyes Alliance (USA, Großbritannien, Kanada, Neuseeland und Australien)

und ihrer Verbündeten auf.¹³ So verabschiedete Großbritannien im Juli 2014 ein neues Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung («Data Retention and Investigatory Act»), das die britischen Abhörbefugnisse so sehr ausweitet, dass die Regierung auch von Firmen außerhalb Großbritanniens Daten einfordern kann. In den USA fand mit dem »Freedom Act« einerseits der Versuch statt, die Massenspeicherung amerikanischer Telefondaten zu beenden, andererseits verpflichtete er Firmen, »auf Anfrage der Regierung bestimmte Daten zu speichern, zu durchsuchen und auszuwerten«. Im April 2015 verabschiedete die pakistanische Regierung ein Gesetz zur Verhinderung von Computerkriminalität («Prevention of Electronic Crimes Bill»), das einen drastischen Ausbau der staatlichen Überwachungsbefugnisse vorsieht. Das Gesetz enthält keine klaren und zugänglichen Regelungen für die Methoden der Datenspeicherung, sondern überlässt diese dem Ermessen der Regierung, die der Öffentlichkeit hierüber keine Rechenschaft ablegen muss. Im Mai 2015 erließ das französische Parlament ein neues Gesetz mit weitreichenden Überwachungsbefugnissen für Sicherheits- und Geheimdienste, dessen eher vage formulierte Ziele es sind, »Terrorismus zu verhindern«, »wesentliche außenpolitische Interessen durchzusetzen« und »jedwede Form der Einmischung von außen« zu verhindern. Am meisten überrascht es, dass dieses Gesetz eine richterliche Genehmigung elektronischer Überwachung für unnötig erklärt. Darüber hinaus bleiben die Überwachungsmethoden geheim, wodurch die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit deutlich beschnitten werden. In der Schweiz und den Niederlanden werden derzeit Gesetzesentwürfe zur Regelung nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung geprüft, die einen Ausbau der Überwachungsbefugnisse vorsehen. Auch in Finnland arbeitet das Verteidigungsministerium an ähnlichen Gesetzesvorschlägen.

Selbstverständlich gibt es auch Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Trend, Themen wie Vorratsdatenspeicherung oder Geheimdienstarbeit fernab der Öffentlichkeit zu behandeln, vor allem im Bereich der Geschichtsforschung: Das deutsche Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), die britischen Nachrichten- bzw. Sicherheitsdienste MI6 und MI5 und der australische Nachrichtendienst Australian Security Intelligence Organisation (ASIO) haben im vergangenen Jahrzehnt offizielle Chroniken veröffentlicht, diejenige des deutschen Bundesnachrichtendienstes (BND) ist noch in Arbeit.¹⁴ Während also wichtige Schritte zur Betrachtung der Ver-

⁹ 1976 deckte das US-amerikanische Church Committee auf, dass die NSA alle telegrafischen Daten sammelte, die aus oder in die USA übertragen wurden. 2005 enthüllte die »New York Times«, dass die NSA im Rahmen eines von Präsident George W. Bush nach den Anschlägen des 11. September 2001 genehmigten »Abhörprogramms« »große Mengen an Telefon- und Internetkommunikation innerhalb und außerhalb der USA zurückverfolgt und analysiert« hatte (Eric Lichtblau/James Risen: Spy Agency Mined Vast Data Trove, Officials Report, in: The New York Times, 24. Dezember 2005). ¹⁰ Vgl. hierzu den Bericht über eine Umfrage von Amnesty International zum Thema amerikanische Maßnahmen zur Massenüberwachung, Amnesty International: Global opposition to USA big brother mass surveillance, 18. März 2015 (URL: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2015/03/global-opposition-to-usa-big-brother-mass-surveillance/>, zuletzt aufgerufen am 24.9.2015). ¹¹ So hat sich beispielsweise der niederländische Nachrichten- und Sicherheitsdienst von rund 500 Mitarbeitern in den frühen 1990er-Jahren auf etwa 1.600 Mitarbeiter im Jahr 2014 vergrößert. ¹² Daniel Patrick Moynihan wandte seinen Begriff einer »culture of secrecy« auf die US-Regierung in der Zeit des Kalten Krieges an (Daniel Patrick Moynihan: Secrecy. The American Experience, New Haven/London 1998, S. 154–177). ¹³ Amnesty International: Two years after Snowden. Protecting human rights in an age of mass surveillance, June 2015, S. 14 (URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/1795/2015/en/>, zuletzt aufgerufen am 30.12.2015). ¹⁴ Constantin Goschler/Michael Wala: Keine neue Gestapo. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Reinbek 2015; Keith Jeffery: MI6. The History of the Secret Intelligence Service, 1909–1949, London 2010; Christopher Andrew: The Defence of the Realm. The Authorized History of MI5,

gangenheit unternommen wurden, findet infolge der nach dem 11. September 2001 aufgekommenen Furcht ein großer Teil der Regierungsaktivitäten wieder unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Sie leitete, so Albert Schwarz, die »secrecy era« ein, das Zeitalter der Geheimhaltung.¹⁵

Das seit 2001 stetig wachsende Ausmaß staatlicher Geheimhaltung steht in deutlichem Gegensatz zu den »transparenten« 1990er-Jahren. Das »Jahrzehnt der Offenheit« (»Decade of Openness«), wie Thomas Blanton diese Phase bezeichnet,¹⁶ reichte vom Ende der Sowjetunion bis zum Fall des World Trade Centers. Mit Erfolg hatten soziale Bewegungen mehr Offenheit, Demokratie und Aufgeschlossenheit von ihren Regierungen gefordert. In den 1990er-Jahren erließen zum Beispiel 26 Staaten Gesetze zur Informationsfreiheit, die ihren Bürgern das Recht auf Zugang zu Regierungsinformationen zusprachen; dies wurde bald zur Norm, die eine Regierung erfüllen musste, um als demokratisch zu gelten.¹⁷ Der ehemalige russische Präsident Boris El'cin öffnete einen Teil der sowjetischen Staatsarchive, Großbritannien bestätigte offiziell die Existenz seiner Geheimdienste (1989) und die US-amerikanische Central Intelligence Agency (CIA) versprach mit ihrem »Openness Project« mehr Offenheit. In den Niederlanden gab der Geheimdienst eine offizielle Chronik in Auftrag, die eine bis dahin ungekannte Menge interner Details enthält. Unter Präsident Clinton gab die US-Regierung viele Regierungsdokumente aus der Zeit vom Ersten Weltkrieg bis zum Vietnamkrieg frei.¹⁸

Das Ende des Kalten Krieges, der Zusammenbruch des Sowjetkommunismus und der totalitären Regime in Europa führten zu einem sprunghaften Anstieg der Popularität des Wortes »Transparenz«, besonders in den 1990er-Jahren.¹⁹ Nach 2001 verschwand dieser Begriff nicht, er erhielt aber eine andere Bedeutung.

Fung et al. unterscheiden drei Generationen des Umgangs mit Transparenz. Das weltweite Aufkommen von Gesetzen zur Informationsfreiheit in den 1990er-Jahren gehört zur ersten Generation. Hier standen das Recht auf Wissen und die Notwendigkeit, Informationen zugänglich zu machen, im Vordergrund, ohne damit das Verhalten von Regierung oder Konzernen

London 2009; David Horner: *The Spy Catchers. The Official History of ASIO 1949–1963*, Bd. 1, Sydney 2014. Für das BND-Projekt vgl. <http://www.uhk-bnd.de/> (zuletzt aufgerufen am 14.9.2015). ¹⁵ Frederick A. O. Schwarz Jr.: *Democracy in the Dark. The Seduction of Government Secrecy*, New York/London 2015, S. 17. ¹⁶ Thomas Blanton: *The World's Right to Know*, in: *Foreign Policy*, 11. November 2009; ders.: *National Security and Open Government in the United States: Beyond the Balancing Test*, in: *Campbell Public Affairs Institute. The Maxwell School of Syracuse University* (Hrsg.): *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*, Syracuse, NY, 2003, S. 33–73. ¹⁷ Thomas Blanton: *The World's Right to Know*, in: *Foreign Policy*, 131 (Juli/August 2002), S. 50–58. ¹⁸ Blanton: *National Security and Open Government in the United States*, 2003, S. 51 f. ¹⁹ Eine grafische Darstellung der immer häufigeren Verwendung der Begriffe »transparent« und »Transparenz« in niederländischen Zeitungen und Parlamentsdebatten findet sich bei Erna Scholtes: *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Amsterdam 2012. ²⁰ Archon Fung/Mary Graham/David Weil: *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge 2007, S. 6, 24 f. ²¹ Ein markantes Beispiel aus den Niederlanden ist die Stichting Argus. Auf der Grundlage des niederländischen Gesetzes der Informationsfreiheit stellt die private Stiftung Anfragen an und sammelt Informationen über »geheime« Organisationen wie Bruderorganisationen der Nachrichten- und Geheimdienste, um diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu weiterer Forschung anzuregen. Vgl. <http://www.stichtingargus.nl> (zuletzt aufgerufen am 16. September 2015).



Zentrale des US-Geheimdienstes NSA in Fort Meade, Maryland, Fotoaufnahme von Trevor Palgen, USA, 2013 [mit freundlicher Genehmigung des Künstlers, Altman Siegel, San Francisco und Metro Pictures]

ändern zu wollen. Im Gegensatz dazu war es durchaus die Absicht der zweiten Generation, durch »zielgerichtete Transparenz« Verhaltensänderungen zu bewirken; dabei bedeutet »zielgerichtet«, dass standardisierte Informationen, die einem bestimmten öffentlichen Interesse dienen, verpflichtend offengelegt werden müssen. Die dritte, aktuelle Generation ist »kollaborativ« in dem Sinne, dass das Internet (in Form von sozialen Medien) gewissermaßen als »Marktplatz« für Informationen dient.²⁰ Charakteristisch ist, dass Regierungsinstitutionen im Prozess der Offenlegung nicht zwangsläufig eine Rolle spielen und als Informationslieferanten in den Hintergrund gerückt sind. Stattdessen haben die Bürger selbst eine wichtigere Position in der Bereitstellung und Enthüllung von Informationen eingenommen.²¹ Dies zeigt zum einen, dass Transparenz nicht automatisch zu größerer Rechenschaftspflicht der politisch Verantwortlichen und zu mehr Demokratie führt, und zum anderen, dass die aktuelle Auffassung von Transparenz mit einer erhöhten staatlichen Geheimhaltung nicht im Widerspruch stehen muss. Dieses Paradoxon erleichtert der Intelligence Community die Rechtfertigung von Geheimhaltung, aber es wird die Reaktion der Öffentlichkeit auf Geheimhaltung wohl kaum mäßigen.

Die Reaktionen auf Geheimhaltung sind Gegenstand des nächsten Teils dieses Essays. Ich unterscheide vier unterschiedliche Arten der Reaktion. Diese Typologisierung kann dazu beitragen, dass gesellschaftliche und politische Reaktionen auf geheimdienstliche Aktivitäten sich besser nachvollziehen, beherrschen und vorhersehen lassen. Zudem hilft sie dabei, einen Leitfaden für konstruktive politische Diskussion zu formulieren und ein Bewusstsein dafür zu entwickeln, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit gepflegt werden muss – was in den letzten beiden Teilen dieses Essays Thema sein wird.

Vier Arten der Reaktion auf Geheimhaltung

Geheimhaltung zieht Grenzen und setzt eine Trennung voraus: eine Trennung zwischen geheim und nicht geheim, zwischen Eingeweihten und Außenstehenden sowie – in unserem Fall – zwischen der Intelligence Community und der Öffentlichkeit. Geheimhaltung regelt und verkompliziert die Beziehung zwischen der Intelligence Community und der Öffentlichkeit.²² Solche Beziehungen gründen auf der Vermutung oder dem Bewusstsein, dass es ein Geheimnis gibt.²³ Ob dieses Geheimnis tatsächlich existiert oder worin es besteht, ist hierbei nicht von Bedeutung.²⁴

Wie die Reaktionen auf Geheimhaltung ausfallen, ist wichtig für die politische Rechtfertigung von Geheimdienstarbeit. Hier soll zwischen vier Arten der Reaktion auf Sicherheits- und Nachrichtendienste unterschieden werden: völliges Absprechen einer Existenzberechtigung von Nachrichtendiensten (»Exit«), Kritik an deren Arbeitsmethoden und ihrer grundsätzlichen Fähigkeit, ihre Arbeit zu machen (»Voice«), Akzeptanz oder Verteidigung von Geheimhaltung sowohl in Bezug auf die konkrete Vorgehensweise²⁵ als auch in Bezug auf Grundsatzfragen (»Loyalty«) und grundsätzliche Unterlassung einer Handlung aufgrund der Annahme, dass die Nachrichtendienste ohnehin keine Informationen preisgeben oder Verpflichtungen erfüllen werden (»Neglect«).²⁶ Diese vier Kategorien wurden von Albert Hirschman und Caryl Rusbult eingeführt, um problematische oder im Zerfallen begriffene Beziehungen in Firmen, Organisationen, Staaten und zwischen Individuen zu beschreiben.²⁷

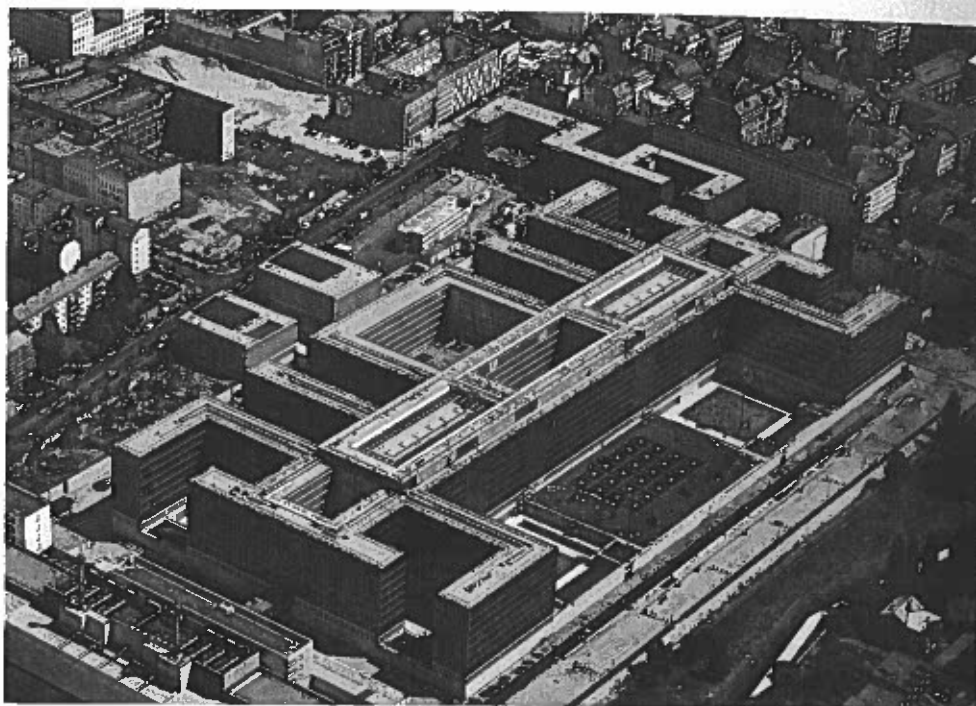
²² Eva Horn: *Logics of Political Secrecy*, in: *Theory, Culture & Society*, 7–8 (Dezember 2011), S. 103–122, hier S. 110; Daniel Patrick Moynihan: *Secrecy*, 1998, S. 59–80. ²³ Jacques Derrida: «To do Justice to Freud»: The History of Madness in the Age of Psychoanalysis, in: *Critical Inquiry*, 2 (1994), S. 227–266, hier S. 245 f. ²⁴ Vgl. auch Jodi Dean: *Publicity's Secret. How Technoculture Capitalizes on Democracy*, Ithaca, N.Y., 2002, S. 10. ²⁵ Die Definition von »arbeitsbedingt notwendiger Geheimhaltung« ist klar, aber kontextabhängig. Zum Beispiel behält sich der niederländische Nachrichten- und Sicherheitsdienst (AIVD) das Recht vor, seine Quellen, Arbeitsmethoden und seinen aktuellen Kenntnisstand geheim zu halten. Während die Identität menschlicher Quellen leicht zu definieren und daher berechtigterweise als geheim eingestuft ist, lässt die Definition von spezifischen Arbeitsmethoden und aktuellem Kenntnisstand einen nicht unerheblichen Interpretationsspielraum. ²⁶ Ich habe diese vier Reaktionstypen auf Geheimdienstarbeit auf Grundlage empirischer Forschungsarbeit über die parlamentarische Argumentation bezüglich des niederländischen Sicherheitsdienstes zwischen 1975 und 1995 entwickelt, vgl. hierzu Eleni Braat: *Recurring Tensions between Secrecy and Democracy. Arguments about the Security Service in Dutch Parliament between 1975 and 1995*, in: *Intelligence and National Security*, 2016, online veröffentlicht am 8.6. 2015. ²⁷ Albert O. Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*, Tübingen 1974 [Originalausgabe: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, New Haven 1970]; Caryl E. Rusbult/Isabella M. Zembrodt: *Responses to Dissatisfaction in Romantic Involvements: A Multidimensional Scaling Analysis*, in: *Journal of Experimental Psychology* 19 (1983), S. 274–293; Dan Farrell/Caryl E. Rusbult: *Exploring the Exit, Voice, Loyalty and Neglect Typology: The Influence of Job Satisfaction, Quality of Alternatives, and Investment Size*, in: *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 3 (1992), S. 201–218. Zwei wichtige Unterschiede zwischen deren Typologie und unserer sind: Erstens, unsere Betrachtungseinheit betrifft ein öffentliches Gut und eine Beziehung mit sehr eingeschränkten Wahlmöglichkeiten. Zweitens unterscheiden Rusbult und Zembrodt zwei Dimensionen, in denen sich auch die Reaktionen auf sich verschlechternde Beziehungen unterscheiden. Sie können entweder konstruktive oder destruktive Auswirkungen auf die Qualität der Beziehung haben. Und sie können das vorliegende Problem entweder aktiv und direkt angehen oder ihm eher passiv begegnen. In Anbetracht der Tatsache, dass dieser Essay sich mit Argumenten und Reaktionen gegenüber der Intelligence Community befasst, geht er nur auf aktive Reaktionen ein und adaptiert die passiven Kategorien nach Rusbult und Zembrodt in einer aktiven Form. ²⁸ Anmerkung des Übersetzers: In der deutschen Fassung des Textes wurde der Begriff »Exit« mit »Abwanderung« (von Kunden) übersetzt. Im vorliegenden Kontext, in dem eine »Abwanderung« unmöglich ist, wurde der Begriff »Verweigerung« gewählt. ²⁹ Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 38 und passim. ³⁰ Georg Simmel: *The Sociology of Secrecy and of Secret Societies*, in: *American Journal of Sociology*, 4 (Januar 1906), S. 441–498, hier S. 463; Horn: *Logics of Political Secrecy*, 2011, S. 105. ³¹ Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 25. ³² Hirschman zitiert hier



Offener Widerspruch:
Rund 10000 Menschen demonstrieren unter dem Motto »Freiheit statt Angst« gegen Überwachung durch Staat und Geheimdienste.
Berlin, 30. August 2014

In Bezug auf einen Geheimdienst, das heißt ein öffentliches Gut, ist die »Exit«-Option (also die Verweigerung²⁸) eine extreme Form von Protest. Im Gegensatz zur Beziehung zwischen Konsument/Nutzer und Anbieter in einem Wettbewerbssystem, auf die sich Hirschman hauptsächlich bezieht,²⁹ ist es nicht möglich, sich der Institution Geheimdienst komplett zu entziehen. Unter diesen Umständen bleibt eine Person an der Verbesserung des öffentlichen Gutes beteiligt, das sie ablehnt. Sie kann sich verweigern, indem sie (wiederholt) Geheimdiensten ohne Angabe von Gründen die Existenzberechtigung abspricht, demonstrativ nicht an Diskussionen über Spionage teilnimmt oder, sofern sie Politiker ist, die Mitgliedschaft in einem Aufsichtsgremium ablehnt. Die Verweigerung ist eine destruktive Haltung, da sie weder zur grundlegenden Debatte über Geheimdienste anregt noch einen Beitrag dazu leistet, den verantwortlichen Minister oder die verantwortlichen Stellen zu mehr Rechenschaft gegenüber dem Parlament zu verpflichten.

Die »Voice«-Option (also der offene Widerspruch) bedeutet in Bezug auf Geheimdienste, dass jemand aus eigenem Antrieb konkrete Probleme kritisch anspricht, sei es im Hinblick auf Arbeitsmethoden, Skandale, interne Grundsatzentscheidungen, Offenlegung von Informationen oder Aufsichtsmaßnahmen. Meist entwickelt sich diese Haltung aus Verdacht, Misstrauen, Spekulation, aber auch aus Neugier gegenüber der Geheimhaltung, die die Nachrichtendienste umgibt.³⁰ Die »Voice«-Option, so Hirschman, ist »jeder wie immer geartete Versuch, einen ungünstigen Zustand zu verändern, anstatt ihm auszuweichen«.³¹ Der Widerspruch wird umso häufiger gewählt, je geringer die Möglichkeit der Verweigerung ist, aber auch, je besser die Mittel der Einflussnahme sind und je größer die Wahrscheinlichkeit ist, ein zufriedenstellendes Ergebnis zu bewirken.³²



Blick auf die Baustelle des Neubaus der BND-Zentrale an der Chausseestraße im Bezirk Berlin-Mitte, ein etwa zehn Hektar großes Gelände für rund 4.000 Mitarbeiter, 10. Juni 2014

Diese Option führt zumeist dazu, dass Geheimdienste verstärkt zur Rechenschaft gezogen werden; wenn sie jedoch übertrieben wird, kann auch sie destruktiv werden. Wenn beispielsweise Misstrauen und Verärgerung gegenüber Geheimhaltung überhand nehmen, kann der Widerstand zu einer notorischen Pauschalanklage werden, die konstruktive Lösungen schwierig macht. In solchen Fällen grenzt der Widerspruch an Verweigerung und wirkt sich negativ auf die Beziehung zwischen beiden Seiten aus.³³ Diese Art des Widerspruchs entspricht Max Webers Idealtyp der Gesinnungsethik, die den Gegensatz zur Verantwortungsethik bildet: Ersterer ist eine Ethik, die auf romantischem, werteorientiertem und irrationalem Verhalten gründet, dem »Konsequenzen« gleichgültig sind. Ein Beispiel hierfür sind radikale Friedensbewegungen, ihr Ziel ist das Unerreichbare. Letzterer Typ der Ethik wägt die zur Verfügung stehenden Mittel gegeneinander ab und betrachtet deren mögliche Folgen. Sie zeichnet sich durch eine gewisse Form der Realpolitik aus.³⁴

»Loyalty« (Loyalität), die dritte Option, lässt sich definieren als Verteidigung der Geheimhaltung und Akzeptanz des Umstandes, dass ein Außenstehender nur eine beschränkte oder gar keine Einsicht in nachrichtendienstliche Belange hat.³⁵ Der Grund für dieses »Opfer« liegt meiner Ansicht nach in der Bewunderung, die Geheimhaltung bei Außenstehenden auslösen kann. Es besteht die grundsätzliche Neigung, anzunehmen, dass das, was der Mehrheit vorenthalten wird, einen besonderen Wert haben müsse,³⁶ vor allem, wenn Transparenz die Norm ist und ein Geheimnis als Ausnahme erscheint: Warum, so die Frage, muss das Geheimnis gewahrt bleiben, was kann so lebenswichtig, so wundervoll oder schrecklich sein, dass es nicht enthüllt werden darf?³⁷ Da Geheimdienste auf Außenstehende wie eine höhere, außergewöhnliche Instanz wirken können, der sie (fast blind) vertrauen möchten, gibt es auch eine Tendenz dazu, ihre Effizienz, ihren Einfluss und ihre Macht zu idealisieren.³⁸

Die »Neglect«-Option (Unterlassung) äußert sich beim Thema Geheimdienstarbeit in Defätismus.³⁹ Ihre Vertreter halten den Versuch, Informationen zu enthüllen, für ohnehin vergeblich – bei Politikern kann eine solche Unterlassungshaltung dazu führen, dass sie ihre Aufsichtsfunktion nicht wahrnehmen. Die Anhänger der »Neglect«-Option führen Diskussionen zum Thema Geheimdienstarbeit unter der Voraussetzung, dass »die Dinge nun mal so sind, wie sie sind«, man brauche sich weder zu wundern noch zu sorgen, und sie belächeln diejenigen, die sich stärker engagieren.

Unterlassung bereitet den Boden für Gleichgültigkeit, Desinteresse und Distanz gegenüber dem angeblichen oder vermuteten Geheimnis und den möglichen Absichten der Eingeweihten. Das ergibt sich zum einen aus der Möglichkeit oder der Überzeugung, dass, ist die Information erst einmal aufgedeckt, die Barriere zwischen Eingeweihten und Außenstehenden wieder geschlossen wird.⁴⁰ Außenstehende können zum einen glauben, dass Geheimhaltung berechtigt und daher hinnehmbar sei. Sie vertrauen auf die Verlässlichkeit und Kompetenz der Eingeweihten. Zum anderen können Gleichgültigkeit, Desinteresse und Distanz der Außenstehenden von der Barriere herrühren, die die Geheimhaltung zwischen ihnen und den Eingeweihten aufbaut. Wie Georg Simmel feststellt, kann Distanz die Gleichgültigkeit gegenüber dem vermuteten oder möglichen Fehlverhalten des Anderen verstärken.⁴¹ Die Tendenz, geheime Informationen (oder ihre vermutete Existenz) und die Forderung nach ihrer Offenlegung zu vernachlässigen, wird die Diskussion über geheimdienstliche Aktivitäten zum Verstummen bringen. Durch Unterlassung wird ein Geheimnis auch dann noch respektiert, wenn es (teilweise) aufgedeckt wurde.

Auf Grundlage der vier oben genannten Reaktionstypen auf Spionage möchte ich zwei miteinander in Verbindung stehende Handlungsmöglichkeiten vorschlagen, die zur Lösung des »Geheimhaltungsdilemmas« beitragen. Der erste Lösungsweg beschäftigt sich mit der Frage, was

Edward Banfield: *Political influence*, New York 1961, S. 333. **33** Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 26. **34** Max Weber: *Le métier et la vocation d'homme politique*, in: Max Weber: *Le savant et le politique*, Paris 1963, S. 199–222; Nicholas Gane: *Max Weber on the Ethical Irrationality of Political Leadership*, in: *Sociology* 3 (August 1997), S. 549–564. **35** Mein Loyalitätsbegriff unterscheidet sich leicht von der Definition nach Hirschman und Rusbult. Hirschman definiert Loyalität in Verbindung mit Widerspruch: Loyalität kann unter dem Deckmantel des Widerspruchs Ausdruck finden. Wenn ein Kunde sich einer Organisation verbunden fühlt, wird er eher bereit sein, seinen Einfluss geltend zu machen und eine Verbesserung in den Bereichen einzufordern, die er als problematisch wahrnimmt, als wenn ihm dieselbe Organisation gleichgültig ist. Dann ist Loyalität nach Hirschmans Auffassung eine (passive) Haltung, die (den Einfallsreichtum hinsichtlich) Widerspruch fördert und die Kosten eines »Exit« erhöht. Dieses Verhalten ist konstruktiv, weil es zur Verbesserung der Beziehung zwischen Firma und Kunde beiträgt (Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 26 f. und passim). Farrell und Rusbult betrachten Loyalität eher als vom Widerstand unabhängig, als eine »konstruktive, aber dennoch passive Reaktion, in der die Angestellten zur Organisation halten und darauf warten, dass die Bedingungen sich verbessern« (Farrell/Rusbult: *Exploring the Exit, Voice, Loyalty and Neglect Typology*, 1992, S. 202). **36** Simmel: *The Sociology of Secrecy and of Secret Societies*, 1906, S. 464. **37** Dean: *Publicity's Secret*, 2002, S. 10. **38** Simmel: *The Sociology of Secrecy and of Secret Societies*, 1906, S. 464 f. **39** Meine Definition der Unterlassung (»Neglect«) unterscheidet sich leicht von der von Hirschman und Rusbult. Hirschman erwähnt die Unterlassung nicht explizit, spricht aber von »Loyalisten«, die (ohne Widerspruch zu leisten) nicht abwandern, weil sie hoffen, dass die Dinge sich bald bessern werden (Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 33). Farrell und Rusbult definieren »Neglect« als eine Reaktion, bei der »der Angestellte eine Verschlechterung der Bedingungen durch Passivität in Kauf nimmt« (Farrell/Rusbult: *Exploring the Exit, Voice, Loyalty and Neglect Typology*, 1992, S. 202). **40** Dean: *Publicity's Secret*, 2002, S. 10. **41** Simmel: *The Sociology of Secrecy and of Secret Societies*, 1906, S. 446.

eine konstruktive Diskussion über Geheimdienstarbeit ausmacht. Der zweite Lösungsweg betont die Bedeutung stabiler öffentlicher Kontrollmechanismen gegenüber den Geheimdiensten. Beide Lösungswege verdeutlichen, wie wichtig es ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in nachrichtendienstliche Tätigkeit zu fördern.

Lösungsweg 1: konstruktive Diskussion

Eine konstruktive Diskussion über Geheimdienste zeichnet sich aus durch eine Kombination aus Widerspruch und Loyalität seitens der Außenstehenden und eine offene Haltung seitens der Intelligence Community.

Albert Hirschman, Edward Shils und Max Weber betonen die konstruktive Kombination von Widerspruch und Loyalität jeweils für die Bereiche von Unternehmen, demokratischen Staatsgebilden und Politik. »Aufgabe des Widerspruchs ist es«, so Hirschman, »eine Firma oder eine Organisation auf ihre Fehler aufmerksam zu machen, doch muss dann der Unternehmensführung – der alten oder der neuen – Zeit gegeben werden, auf den Druck, der auf sie ausgeübt wurde, zu reagieren.«⁴² Dem Management Zeit zum Reagieren zu geben, setzt ein Bekenntnis zum Unternehmen und Vertrauen in die guten Absichten der Firma voraus. Mit anderen Worten: Es erfordert Loyalität. Denselben Gedanken folgend, argumentiert Edward Shils, dass eine funktionierende Demokratie die gelegentliche politische Teilhabe (»political participation«) der Mehrzahl ihrer Bürger erfordere, in der übrigen Zeit aber deren mäßig aufmerksame und etwas unscharfe Wahrnehmung der Dinge ausreiche – gewissermaßen wie aus dem Augenwinkel. Denn eine Demokratie könne nicht funktionieren, wenn sich alle ständig mit Politik und dem Zustand der sozialen Ordnung beschäftigen.⁴³ Ein solches Verhalten setzt wiederum Vertrauen in »die Politik« und das Funktionieren einer Demokratie voraus. Letztlich entspricht eine Kombination aus Widerspruch und Loyalität auch der von Max Weber bevorzugten Kombination aus Gesinnungsethik und Verantwortungsethik bei jemandem, »der den Beruf zur Politik haben kann.«⁴⁴ Diese Kombination erlaubt es uns, »das Mögliche« zu erreichen, das man »nicht erreichte, wenn nicht immer wieder [...] nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre.«⁴⁵

Wendet man die Prinzipien Hirschmans, Shils und Webers auf die Diskussion über Geheimdienste an, so kann die Öffentlichkeit beispielsweise bessere Kontrollmechanismen oder verstärkte Rechenschaftspflicht und größere Offenheit fordern (»Voice«). Gleichzeitig aber sollte sie nicht darin nachlassen, deutlich zu machen, dass sie Geheimdienste und arbeitsbedingt notwendige Geheimhaltung unterstützt (»Loyalty«). Die öffentliche Akzeptanz gegenüber arbeitsbedingt notwendiger Geheimhaltung ist – im Gegensatz zur Geheimhaltung von Grund-

⁴² Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, 1974, S. 27. ⁴³ Edward Shils: *The Torment of Secrecy. The Background and Consequences of American Security Policies*, Melbourne 1956, S. 21 f. ⁴⁴ Weber: *Le métier et la vocation d'homme politique*, 1963, S. 219. Anm. d. Übers.: deutsch zitiert aus Max Weber: *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992, S. 81.

⁴⁵ Ebd., S. 221. Anm. d. Übers.: deutsch zitiert aus Max Weber: *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992, S. 82. ⁴⁶ Mark Bovens bezeichnet die Bereitschaft zur Rechenschaft als eine Tugend, im Gegensatz zur Rechenschaftsablage als Mechanismus (Mark Bovens: *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, in: *West European Politics* 5 [2010], S. 946–967, hier S. 948–950).

DER SPIEGEL

Nr. 19/2.5.2015
Deutschland €4,60

4 190700 704608 19

DER VERRAT
BND und Bundesregierung gegen deutsche Interessen

Piëch vs. Porsche
Die Geschichte einer schrecklichen Familie

Computer
Eine Software erkennt Angst und Freude

SPIEGEL-Gespräch
Martin Walser über Schande, Schuld und Sühne

www.spiegel.de

»Der Verrat! BND und Bundesregierung gegen deutsche Interessen« – so titelte die Wochenzeitschrift »Der Spiegel« (19/2015), als bekannt wurde, dass der BND im Auftrag der NSA Spähaufgaben für die Amerikaner übernommen hatte.

satzangelegenheiten oder unangenehmen Fakten – eine wichtige Voraussetzung funktionierender Geheimdienstarbeit. Daher ist sie auch ein wesentlicher Bestandteil der politischen Legitimation von Geheimdienstarbeit.

Damit die Öffentlichkeit mit einer Kombination von Widerstand und Loyalität reagiert, muss eine entgegenkommende Haltung der Intelligence Community hinsichtlich politischer Forderungen, etwa nach Offenlegung von Informationen oder Rechtfertigung gegenüber dem Parlament oder der Regierung, gegeben sein.⁴⁶ Auch sollte die Intelligence Community unaufge-

fordert Initiativen starten, um sich selbst öffentlich zu erklären und zu rechtfertigen. Es ist wahrscheinlich, dass anschließend ganz automatisch ein konstruktiver Prozess beginnt, denn nach Hirschman wird umso stärker in Widerspruch investiert, je besser die Chancen auf ein zufriedenstellendes Ergebnis sind. Ein konstruktiver Dialog über Geheimdienstarbeit wird das Ergebnis eines interaktiven, sich wechselseitig verstärkenden Prozesses, an dem sowohl die Öffentlichkeit als auch die Intelligence Community teilnehmen.

In konstruktiven Diskussionen über Geheimdienstarbeit ist die Öffentlichkeit kaum von Bewunderung für die Intelligence Community oder Misstrauen gegenüber als geheim eingestuft Informationen beeinflusst. Mit anderen Worten, eine konstruktive Diskussionskultur kann sich nicht entwickeln, wenn Verweigerung, Loyalität oder Unterlassung dominieren. Verweigerung trägt nicht dazu bei, die Intelligence Community zu mehr Entgegenkommen zu bewegen. Sie entspricht Webers Idealtyp einer Gesinnungsethik: eine romantische, wertorientierte Haltung ohne Bezug zur Erfüllbarkeit der eigenen Forderungen. Wenn Loyalität oder Unterlassung vorherrschen, dann kann enthüllte Information auf taube Ohren stoßen. Reaktionen könnten spärlich ausfallen und die Diskussion oberflächlich. Offengelegte Information kann dadurch unbrauchbar, ungenutzt oder einfach »nicht-geheim« bleiben.⁴⁷ Das könnte zum Beispiel passieren, wenn die Öffentlichkeit die Effizienz, den Einfluss und die Macht der Eingeweihten idealisiert, wenn sie von der Richtigkeit der Geheimhaltung überzeugt scheint (»Loyalty«) oder aber wenn sie hinsichtlich des eigenen Einflusses auf die Offenlegung und Nutzung von geheimer Information in Defätismus verfällt (»Neglect«).⁴⁸

Lösungsweg 2: Vertrauen aufbauen

Die Akzeptanz von Geheimhaltung setzt Vertrauen voraus. So kann die Öffentlichkeit beispielsweise keinen Etat für Geheimdienstarbeit unterstützen, wenn sie nicht weiß, woran und wie (in Bezug auf Effizienz und Ethik) der Geheimdienst arbeitet, um den es geht. Eine offene Haltung der Intelligence Community ist eine wichtige Grundlage, um Vertrauen aufzubauen, aber sie allein ist nicht genug. In diesem letzten Teil des Essays untersuche ich die Bedeutung der öffentlichen Rechenschaftspflicht von Nachrichtendiensten. Die Einrichtung stabiler Kontrollmechanismen für Geheimdienste außerhalb der Exekutive kann dazu beitragen, das nötige öffentliche Vertrauen für die politische Legitimation von Geheimdiensten aufzubauen.

Bis in die 1970er-Jahre betrachteten Demokratien ebenso wie Diktaturen die Kontrolle von Geheimdiensten als Aufgabe der Exekutive, was dazu führte, dass die Exekutive sich selbst kontrollierte – eine Situation mit großem Potenzial für Machtmissbrauch. Öffentliche Kontrolle außerhalb der Exekutive ist ein eher junges Phänomen, das erst Mitte der 1970er-Jahre aufkam.⁴⁹ Bis dahin hatten die Parlamentarier kaum Informationen über Geheimdienste, geschweige denn Einfluss auf deren Wirken. Ein wichtiger Anstoß dafür, die öffentliche Rechenschaftslegung außerhalb der Exekutive ernster zu nehmen, kam zu jener Zeit aus den USA, als die CIA in eine Serie von Skandalen verwickelt war, nicht zuletzt den Watergate-Skandal. Als Reaktion darauf richtete die US-amerikanische Regierung eine Reihe von Mechanismen zur Überwachung der Nachrichtendienste ein. Kanada und Australien zogen mit ähnlichen Reformen nach, und der Prozess etablierte sich in den 1980er-Jahren. Nach dem Ende des

Kalten Krieges verabschiedeten auch ehemals kommunistische Länder Gesetze, die ihre Nachrichten- und Sicherheitsdienste sowohl der Kontrolle durch die Exekutive als auch durch die Legislative unterstellten.⁵⁰

Es gibt berechtigte Gründe, der Geheimhaltung gegenüber skeptisch zu sein. Geheimhaltung birgt immer die Gefahr des Missbrauchs. So können Regierungsvertreter mit dem Mittel der Geheimhaltung Korruption verschleiern, eine politische Strategie verheimlichen, die sonst im demokratischen Prozess zerschlagen würde, oder aber Geheimnisse als »Organisationskapital« in der Bürokratie zwischen Ministerien und anderen Organisationen einsetzen.⁵¹ Indem man etwas verheimlicht, so Simmel und Horn, schafft man sich selbst einen Freiraum, in dem man nach Belieben handeln kann, man erschließt gewissermaßen die Möglichkeit einer zweiten Welt neben der offensichtlichen [»the possibility of a second world alongside of the obvious world«],⁵² in der kaum je die Notwendigkeit besteht, sich zu rechtfertigen oder für seine Taten einzustehen. Jede Bürokratie versucht, diese »Ueberlegenheit [...] durch das Mittel, der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern«. »Ein schlecht informiertes und daher machtloses Parlament ist der Bürokratie naturgemäß willkommener«, so Weber. Sie neige daher immer dazu, ihre Kenntnis und ihr Handeln so gut wie nur möglich vor Kritik zu verbergen.⁵³

Zudem geht die bürokratisch gehandhabte Geheimhaltung über das funktionell begründete Geheimnis hinaus und kann sogar zum Selbstzweck werden.⁵⁴ »Die Befolgung der Regeln«, erklärt Robert K. Merton, »ursprünglich gedacht als ein Mittel, wird zum Zweck an sich«. Dieser »Prozeß der Zielverschiebung« führt zu starren Abläufen, »zu Formalismus oder sogar Ritualismus mit einem unerschütterlichen Beharren auf peinlich genauer Einhaltung der formalisierten Verfahren«.⁵⁵ Folgt man diesem Gedankengang, dann könnte die Aufrechterhaltung der internen Geheimhaltungskultur der Geheimdienste mit der Zeit einen höheren Stellenwert einnehmen als die Gewährleistung der nationalen Sicherheit, zu deren Zweck die Geheimhaltung eigentlich dienen sollte.⁵⁶ Die Gründe für eine solche Entwicklung können gesellschaftlicher und kultureller Art sein. Geheimhaltung verstärkt die elitäre Haltung und soziale Abgrenzung der Gruppe von Eingeweihten. Ein Geheimnis zu bewahren, kann große Freude und Erleichterung auslösen und eine emotionale Nähe zu anderen Eingeweihten aufbauen⁵⁷ und fördert daher das Entstehen eines starken Zusammengehörigkeitsgefühls.⁵⁸ Oder

⁴⁷ Birchall verwendet den Terminus "un-secret" (Clare Birchall: "There's Too Much Secrecy in this City", in: *Cultural Politics* 1 [2011], S. 133–156, hier S.145). ⁴⁸ Ich habe diese Schlussfolgerungen mit Bezug auf den niederländischen Sicherheitsdienst empirisch untersucht, vgl. Braat: *Recurring Tensions between Secrecy and Democracy*, 2016/2015. ⁴⁹ Die parlamentarischen Aufsichtsgremien, die die Niederlande und Großbritannien in den 1950er-Jahren einrichteten, waren eine Ausnahme. ⁵⁰ Hans Born/Jan Leigh: *Democratic Accountability of Intelligence Services* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [DCAF], Policy Paper Nr. 19), Genf 2007, S. 1. ⁵¹ Moynihan: *Secrecy*, 1998, S. 73. ⁵² Georg Simmel: *The Sociology of Secrecy and of Secret Societies*, 1906, S. 462f. Vgl. auch Horn: *Logics of Political Secrecy*, 2011, S. 108. ⁵³ Max Weber: *Economy and Society*, hrsg. v. Guenther Roth und Claus Wittich, Bd. 2, Berkeley 2013, S. 992f., 1271. Anm. d. Übers.; deutsch zitiert aus Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 580f. ⁵⁴ Max Weber: *Economy and Society*, hrsg. v. Guenther Roth und Claus Wittich, Bd. 2, Berkeley 2013, S. 992. ⁵⁵ Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, New York/London 1968, S. 253 (das Zitat folgt der deutschsprachigen Ausgabe: *Soziologische Theorie und soziale Struktur*, Berlin/New York 1995, S. 190f.). ⁵⁶ Sissela Bok: *Secrets. On the Ethics of Concealment and Revelation*, New York 1989, S. 46. ⁵⁷ Ebd., S. 36f. ⁵⁸ Für Berichte über den Einfluss von Geheimhaltung auf Gemeinschaften vgl. zum Beispiel Eleni Braat über

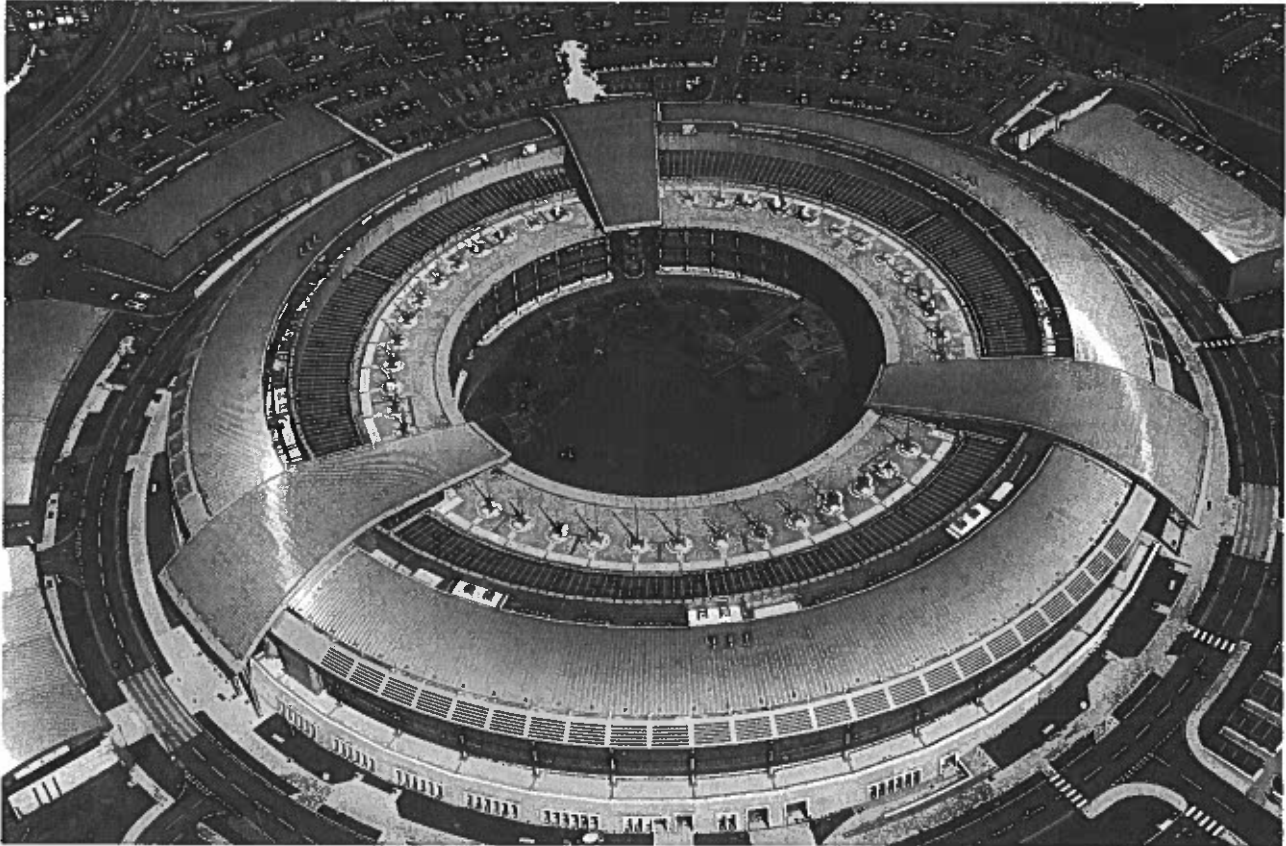
aber Geheimhaltung wird, aus einem negativeren Blickwinkel heraus betrachtet, zu einem Instrument, mit dem man zeigt, wer vertrauenswürdig ist und wer nicht, wer mithin die Macht hat und wer machtlos bleiben soll. Als solches wird sie zu einem mächtigen Werkzeug zur Delegitimation von Gegnern.⁵⁹

Geheimdienste sind, noch stärker als »offene« staatliche Institutionen, auf das Vertrauen angewiesen, das Bürger und Politiker ihnen im Umgang mit Geheimhaltung und bezüglich der Notwendigkeit ihres Wirkens und ihrer Arbeitsmethoden entgegenbringen. Doch dieses Vertrauen ist zerbrechlich. Eine gesunde Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, die das Recht auf Geheimhaltung respektiert, kann dieses Vertrauen stärken. Es kann der Intelligence Community mehr Überzeugungskraft verleihen und ihr ermöglichen, von weniger Skepsis der Öffentlichkeit begleitet im Geheimen zu agieren; zudem erhöht sie das Vertrauen in Programme, die berechtigterweise in Sicherheitsfragen Anwendung finden könnten.⁶⁰ Unter einer Rechenschaftspflicht der Intelligence Community gegenüber der Öffentlichkeit verstehe ich, dass die Intelligence Community ihr Verhalten erklären und rechtfertigen muss und die Öffentlichkeit Fragen stellen und sich ein Urteil erlauben darf, während die Intelligence Community wiederum gegebenenfalls mit Konsequenzen zu rechnen hat.⁶¹ Beaufsichtigung durch das Parlament oder unabhängige Gremien ist ein Mittel, um die Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten.

Hierbei unterscheide ich strukturelle, begleitende und retrospektive Kontrollmechanismen⁶² außerhalb der Exekutive, die dazu beitragen, den Verdacht auf Missbrauch durch die Geheimdienste zu reduzieren. Diese Mechanismen unterscheiden sich in ihren institutionellen oder rechtlichen Bedingungen und sind alle bis zu einem gewissen Grad geschützt, wie auch das Recht der Exekutive auf Geheimhaltung geschützt ist. Außerdem unterscheiden sich die Mechanismen in der Art und Weise, wie sie das berücksichtigen, was Dennis Thompson »Öffentlichkeit zweiten Grades« nennt: Die Entscheidung, einen Beschluss oder eine Strategie geheim zu halten, sollte öffentlich getroffen werden.⁶³ Geheimhaltung muss also öffentlich überprüft werden, ohne dass dabei die geheimdienstliche Arbeit, die sie ja unterstützen soll, untergraben wird.

Der erste Mechanismus ist strukturell: Unabhängige, unparteiische politische Aufsichtsgremien aus (Rechts-)Experten verfolgen und bewerten die Aktivitäten der Geheimdienste, sowohl aktuell als auch rückblickend, mit uneingeschränktem Zugang zu den Archiven und Dokumentationssystemen der Geheimdienste. Sie sind ausdrücklich von der Exekutive unabhängig. Es ist wichtig, dass öffentlich zugängliche Berichte dieser Gremien die arbeitsbedingt notwendige

die Organisationskultur des niederländischen Sicherheitsdienstes: Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan ... Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, 1945–1998, hrsg. v. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, [Zwolle] 2012; Hugh Gusterson: Nuclear Rites. A Weapons Laboratory at the End of the Cold War, Berkeley 1998. ⁵⁹ Richard Gid Powers: Introduction, in: Moynihan: Secrecy, 1998, S. 18 f. ⁶⁰ Michael Colaresi: Democracy Declassified, 2014, S. 15, 19, 100–119. ⁶¹ Diese Definition basiert auf Mark Bovens: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, in: European Law Journal, 4 (2007), S. 447–468. ⁶² Auch die stärksten Kontrollmechanismen können nicht verhindern, dass ein Geheimdienst willentlich und wissentlich sensible Informationen bei der Registrierung unterschlägt und damit für die Aufsichtskomitees unauffindbar macht. ⁶³ Thompson: Democratic Secrecy, 1999, S. 193.



Hauptsitz des britischen
Government Communications
Headquarters in Cheltenham,
2008

Geheimhaltung im engen Wortsinne respektieren. Wenn solche strukturellen, unabhängigen Aufsichtsgremien ausreichende personelle Unterstützung erfahren und ein starkes politisches Mandat erhalten, können sie einen mächtigen öffentlichen Kontrollmechanismus darstellen. Belgien, Kroatien, Kanada, die Niederlande und Norwegen haben beispielsweise solche Gremien mit breitem Mandat.

Der zweite Kontrollmechanismus ist begleitend: Legislative Aufsichtsgremien treffen sich begleitend und vertraulich mit Mitgliedern der Intelligence Community und besprechen aktuelle Themen der Geheimdienstarbeit. Wenn nötig – etwa wenn die Fähigkeiten oder Absichten eines Geheimdienstes öffentlich infrage gestellt werden –, publizieren sie Berichte oder geben im Parlament öffentlich ihre Einschätzung ab. Für die Effektivität dieser legislativen Gremien ist es wichtig, dass sie über eigenes Personal verfügen und stets auch Oppositionspolitiker in ihnen vertreten sind. Dies sichert eine gleichbleibende Fachkompetenz auf dem komplexen Gebiet der Geheimdienstarbeit und damit die Bereitschaft, mit der Forderung nach Erklärungen politische Risiken einzugehen.

Der dritte Kontrollmechanismus ist retrospektiv: Er bezieht sich auf Informationen über vergangene Ereignisse und geht von der Annahme aus, dass nur wenige Geheimnisse dauerhaft geheim bleiben müssen. Sie verlieren mit der Zeit ihren Wert, weil entweder die Informationsquellen keiner Gefährdung mehr unterliegen, der Kontext sich verändert oder Gegner die In-



Demonstration zur Unterstützung des Whistleblowers Bradley Manning, Maryland, 1. Juni 2013

formation auf die eine oder andere Art doch erfahren. Michael Colaresi nennt diesen Prozess »transparency cost deflation«.⁶⁴ Ich unterscheide zwei institutionalisierte Maßnahmen, die auf einer solchen »Deflation der Transparenzkosten« basieren. Zum einen würden die Freigabe von Geheimdienstdokumenten und ihre Aufnahme in das jeweilige Nationalarchiv es ermöglichen, über die Vergangenheit der Geheimdienste zu forschen und damit im Nachhinein Rechenschaft zu erhalten. Dokumente können freigegeben werden, indem sie in den Bestand der jeweiligen Nationalarchive eingehen, oder nachdem Bürger sich erfolgreich auf Gesetze zur Informationsfreiheit berufen haben (und zuvor geheime Dokumente erhalten). Eine zweite Maßnahme betrifft die Erstellung offizieller Chroniken, denen Archivmaterial zugrunde liegt, das (noch) nicht veröffentlicht werden kann. Maßgeblich für den Erfolg solcher Chroniken ist, dass die beauftragten Historiker die arbeitsbedingt notwendige Geheimhaltung im engeren Sinne wahren, dass sie auf ministeriellen oder breit gestützten politischen Beschluss hin arbeiten und uneingeschränkter Zugang zu Archivmaterial erhalten. Die Veröffentlichung ihrer Forschungsergebnisse darf nicht an Bedingungen geknüpft sein. Es ehemaligen (im Ruhestand befindlichen) Geheimdienstmitarbeitern einfacher zu machen, ihre Memoiren zu publizieren, fällt in dieselbe Kategorie.

Fazit

Dieser Essay ging von der Annahme aus, dass Geheimdienstarbeit und demokratische Staatsführung in einem scheinbaren Widerspruch zueinander stehen. Er erläuterte dies, indem er die typischen Reaktionen auf Geheimhaltung zeigte und einen Lösungsvorschlag skizzierte, der sowohl einen Leitfaden für konstruktive Diskussion über Geheimdienstarbeit als auch institutionelle Maßnahmen zur Förderung des Vertrauens in Geheimdienstarbeit beinhaltet. Solche Maßnahmen können die Öffentlichkeit davon überzeugen, dass sich ein Missbrauch von Geheimhaltung verhindern lässt. Ein Ausbau der exekutiven Überwachungsbefugnisse muss mit einem Ausbau öffentlicher Kontrollmechanismen einhergehen, wenn wir ein Glaubwürdigkeitsdefizit der Geheimdienste vermeiden möchten. Dieser Essay möchte dazu beitragen, Probleme bei der politischen Legitimation von Geheimdienstarbeit zu verstehen und vorherzusehen.

Angesichts der Tatsache, dass Geheimhaltung ein berechtigter und selbstverständlicher Bestandteil demokratischer Staatsführung sein kann, können wir also das Fazit ziehen, dass das »Geheimhaltungsdilemma« oder »Dilemma der Rechenschaftspflicht« in der Demokratie selbst begründet liegt – genauer gesagt in der öffentlichen Wahrnehmung einer demokratischen Staatsführung, die Transparenz bevorzugt und Geheimhaltung entweder kritisiert (»Exit«, »Voice«), romantisiert (»Loyalty«) oder ignoriert (»Neglect«). Geheimhaltung wird als etwas Außergewöhnliches betrachtet und deshalb auf ein Podest gestellt.

Um die politische Legitimation von Geheimdienstarbeit zu stützen, oder anders gesagt, um die paradoxe Natur einer Demokratie in den Griff zu bekommen, schlage ich vor, die Geheimdienstarbeit vom Podest zu nehmen. Zu diesem Zweck muss Geheimhaltung entmystifiziert werden, damit Geheimdienste als reguläre Institutionen eines demokratischen Staates wahrgenommen werden und über Geheimdienstarbeit selbstverständlich und konstruktiv diskutiert werden kann. Die Intelligence Community ihrerseits müsste ihre geschützten und verschwiegenen Winkel verlassen und sich der »plague of politics« stellen. Sie müsste Wege finden, der Öffentlichkeit ihr Vorgehen zu erklären und es vor ihr zu rechtfertigen. Unbedingte Geheimhaltung – die Alternative – mag kurzfristig gesehen sowohl für die Intelligence Community als auch für die Öffentlichkeit eine bequeme Lösung sein, sie hätte aber auf lange Sicht vermutlich politisch prekäre Folgen.