

Deformation durch Information

Notwendige Fragen zum BND und seiner Kontrolle

von Wolf-Dieter Narr

Die „Notwendigkeit“ der geheimdienstlichen „Aufklärungsarbeit“ dürfe „in keiner Weise in Frage gestellt werden“, ließ die Bundeskanzlerin den parlamentarischen GeheimdienstkontrollleurInnen ausrichten.¹ Frau Merkel hat damit das grundlegende Hindernis benannt, an dem die Kontrolle nicht nur der Geheimdienste scheitert: die nicht in Frage gestellten Voraussetzungen.

Journalisten werden ausspioniert. BND-Mitarbeiter helfen den USA im Geheimen, den Krieg gegen Saddam Hussein zu gewinnen. „Skandal, Skandal“, tönt es aus allen Ecken. Die einen regen sich darüber auf, was der BND tut. Die anderen halten „betroffen“ dagegen, dass im Zeichen des Antiterrorismus der geschlossene Konsens der antiterroristischen DemokratInnen nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Der Aufruhr tobt, aber er wird nicht von langer Dauer sein. Der sicherheitspolitisch allumhüllende Antiterrorismus, der jede Aufmerksamkeit und Kritik einlullt, hat den BND, dieses riesig aufgeschossene, wengleich in seiner Gestalt nur ahnbare Nachtschattengewächs des Kalten Krieges, nach „schwierigen Jahren“ der Verunsicherung erneut in seiner „Integrität“ gerettet.

Geheimdienste stellen das dar, was man eine Nicht-Entscheidung (non-decision) genannt hat: Gegebenheiten, die nicht mehr zu Disposition gestellt werden, wie viel Probleme und externe Effekte sie auch erzeugen mögen. So wird der eine oder andere ‚Unfall‘ zum Scheinproblem, ein Pickel ohne Bedeutung („pseudo-issue“). Kontrolle kommt wie die Reue immer zu spät. In ihren Folgen fällt sie notorisch ärmlich aus.

¹ Berliner Morgenpost v. 12.5.2006

Geheimnisverrat

Spät im letzten Jahr sickerte durch, der BND habe Journalisten bespitzelt. Das Gerücht bestätigte sich rasch: Der BND hat Journalisten überwacht, um sich selbst zu schützen. Das ist sein oberstes Ziel. Wie könnte er sonst funktionieren? Sich selbst zu schützen, heißt aber, dafür sorgen, dass sein geheimes Wirken auch geheim bleibt: von der Informationsquelle über die Art der Informationssuche und die Mittel, Informationen zu entdecken, bis zur Weitergabe der Informationen an die zuständige Exekutive, das heißt zu aller erst an das Bundeskanzleramt. Im Rahmen eines anderen, längst wieder weitgehend vergessenen „Unfalls“, des „Plutoniumskandals“ 1994, hatte die Presse, der „Spiegel“ an der Spitze, eine Reihe von Informationen über den selbstinszenierten, grob fahrlässigen und radikal unnützlichen Plutoniumschmuggel des BND veröffentlicht. Diese legten „Innereien“ des BND offen und fühlten sich so an, als müssten sie von BND-Leuten Journalisten weitergegeben worden sein. Daneben gab es Publikationen über den BND, wie die einschlägigen Bücher von Erich Schmidt-Eenboom, deren informationeller Gehalt es wahrscheinlich erscheinen ließ, Mitarbeiter des BND hätten gegen das amtliche Schweigegebot verstoßen.

Um seiner raison d'être willen musste der BND nach undichten Stellen Ausschau halten. Seltsamer- und zugleich kennzeichnenderweise fahndete er nach den undichten Stellen aber nicht primär im Innern seiner eigenen Organisation, diesem geräumigen und schlupfwinkelreichen Großcontainer mit einer Reihe zusätzlicher Außenstellen und einer Fülle von Kontakten nicht zuletzt zu anderen Geheimdiensten. Allen veröffentlichten Informationen nach suchte der BND bei diversen verdächtigen Journalisten, ob, wie und durch wen Externe untunliche Einblicke in den Geheimbauch und seine informationellen Verdauungsvorgänge gewonnen haben könnten.

Die von der Presse aufgedeckte Bespitzelung von Journalisten wurde zum Fall für das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr). Dieses ist wie seine Vorläuferin, die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK, bis 1999), eigens dazu geschaffen worden, um im „öffentlichen“ Auftrag durch das Parlament, aber unter der Dunstglocke strikter Geheimhaltung die gesetzlich zulässige Geheimhaltung der Geheimdienste, hier des BND, zu überprüfen.

Das vom Bundestag gewählte 9-köpfige PKGr ist Ausdruck einer zweistufigen Repräsentation, die sich nicht nur quantitativ drastisch

vershmälert, sondern qualitativ verändert. Das Kontrollobjekt, der BND und sein Auftraggeber das Bundeskanzleramt, unterwerfen das PKGr, dieses Ersatzorgan kritischer Öffentlichkeit, ihrem geheimen Verfahrensmodus. Damit ist der Kern markiert, in dem alle Widersprüche der unmöglichen Kontrolle hocken. Sie bedingen, dass die parlamentarische Kontrolle sich in der Kontrollgeste erschöpfen muss. Damit aber werden unabdingbare Normen repräsentativer Demokratie, angefangen mit dem Grundlagenartikel 20 Abs. 2 Grundgesetz außer Kraft gesetzt. Zurück bleibt ein schwacher Schein.

Das Parlamentarische Kontrollgremium nutzte nun eines der wenigen Kompetenz-Häppchen, die man ihm im Gefolge des Plutoniumskandals zugestanden hatte (§ 2c PKGr-Gesetz) und berief einen Sachverständigen, den Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshofs a.D. Dr. Gerhard Schäfer. Dieser sollte klären, ob der BND durch die Bespitzelung von Journalisten die Pressefreiheit verletzt habe.

Nachdem und weil die Presse bereits ausführlich über den Bericht informiert und aus ihm zitiert hatte, entschloss sich das PKGr, die Fleißarbeit des Ex-Bundesrichters Schäfer am 26. Mai 2006 öffentlich zugänglich zu machen, allerdings in einer „für die Veröffentlichung bestimmte(n) Fassung“.² Der Bericht zeichnet sich u.a. durch folgende Merkmale aus:

- dass ganze Teile der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Dass ganze Seiten des Schäfer-Gutachtens weiß bleiben und Namen von offiziellen und inoffiziellen Mitarbeitern des BND – letztere sind Journalisten, die sich von dem Dienst haben ködern lassen – anonymisiert sind, wird zumeist, freilich nicht in einzeln ausgewiesener Form, mit Forderungen des Datenschutzes begründet. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, einst vom Bundesverfassungsgericht aus dem Kern des Persönlichkeitsrechts abgeleitet und als Magna Charta des Informationszeitalters verstanden, mutiert zum Instrument der Informationsverhinderung;
- dass die Vorwürfe, der BND habe Journalisten nachrichtendienstlich beschattet, Journalist für Journalist durchgegangen und teilweise bestätigt werden. Allerdings verfährt Schäfer ohne jede zusätzliche Akteneinsicht, primär auf der Grundlage von Befragungen, strikt in-

² www2.bundestag.de/bnd_bericht.pdf

dividualisierend. Der BND in seiner Organisation, seinen Funktionen und seinen Verfahrensweisen wird vorausgesetzt;

- dass Schäfer konsequenterweise die BND-Welt in guter Ordnung findet. „Überreaktionen“ des BND sollen durch zu ergänzende Dienstvorschriften vermieden werden. Die Kontrolle des BND durch die Auftrag gebende Kommission, das PKGr, reichten aus.

Schöne, von einem hoch gestellten Richter väterlich sacht gestreichelte BND-Welt in ihrer harmonischen regierungsamtlichen wie parlamentarischen Einbettung. Die Idee, dass Schäfer seinen Auftrag in der gewählten Art und Kürze nicht erfüllen konnte, so die Auftraggeber ihn denn jenseits eines gutachterlich verlängerten Legitimationsteppichs ernst gemeint hätten, ist dem hohen Herrn nicht gekommen.

Bar aller organisatorischen Phantasie und Kenntnis, ohne die Verlässlichkeit und die Validität seiner Informationen und seiner Interpretation zu bedenken, setzte Schäfer nicht einmal kritisch an der Rechtsform des BND-Gesetzes an. Dann hätte er wenigstens monieren müssen, dass die Paragraphen, die den Ausschlag geben, aus einer Folge von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen bestehen – angefangen von § 1 mit der unbegrenzten Aufgabenbestimmung der „Sammlung von Erkenntnissen über das Ausland“ und zuweilen über das Inland über § 2, der dem Dienst die Befugnisse für die dafür „erforderliche“ Datenerhebung einräumt, zum § 3 über „besondere Formen der Datenerhebung“, der Lizenz zum Einsatz nachrichtendienstlicher, d.h. geheimer Mittel, und dergleichen mehr.

Kurz: das BND-Gesetz stellt nichts anderes dar als ein reichlich pauschales Ermächtigungsgesetz geheimdienstlicher Aktivitäten jenseits aller Rechtssicherheit für die davon Betroffenen, von grund- und menschenrechtlichen Belangen gar nicht zu reden.

Ein kleiner Beitrag zum Krieg

Der BND wildert im Irak. Durch die New York Times und andere Hinweise wurde kund, dass sich der BND im März 2003 im Schatten des kriegsabstinenten Lichts der Schröder-Regierung im Irak ein klein wenig kriegerisch eingemischt habe zum Vorteil des übermächtigen und primär Krieg führenden NATO-Partners USA – selbstredend beauftragt oder mit Wissen der Spitzen des Bundeskanzleramts und Außenministeriums. Den USA sind bekanntlich auch Überflugsrechte u.a. soweit zugestanden worden, dass das Bundesverwaltungsgericht 2005 für Recht erkann-

te, die BRD habe sich nahezu völkerrechtswidrig verhalten.³ Diese Kriegseinmischung und US-Hilfe der Bundesregierung durch ihre Geheimagentur BND soll in verschiedener Weise erfolgt sein: indem der BND zwei (!) Beamte in den Irak schickte, um vor Ort „authentische“ und nicht einseitig interessierte Information zu sammeln; indem der BND seiner großen Schwester CIA einschlägige Informationen über ausgewählte Objekte und deren Gefahrenpotenzen zusteckte; indem der BND seinerseits die selten günstige Gelegenheit am Schopf ergriff, um gefangene Möglichkeitsterroristen selbst in Guantánamo in bundesdeutschem Interesse zu verhören, egal ob sie zuvor gefoltert worden sein mochten oder nicht.

Diese Behauptungen und Vorwürfe erzeug(t)en eine Menge publizistischen Schaum: Forderungen nach einem Untersuchungsausschuss des Parlaments hier, empörtes Gehabe regierender Vertreter im Amt und außerhalb eines solchen, Parteienschwanken, dass einem beim Zuschauen fast grünrot vor den Augen werden konnte. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt, Ende August 2006, lassen sich folgende einigermaßen gesicherte Feststellungen treffen:

- Die neue Bundesregierung hat sich als getreue Erblasserin der alten, die sie im Herbst letzten Jahres ablöste, verhalten. Sie hat noch im Februar 2006 einen „unter Sicherheitsaspekten bereinigten“, d.h. weitgehend geheimen öffentlichen Bericht vorgelegt. (Mit solchen Widersprüchen in Sachen „Demokratie“ und Geheimdienste muss man leben, solange man sie nicht dadurch löst, dass man die Geheimdienste zugunsten der Demokratie abschafft.)⁴
- Das PKGr hat sich mit diesem Bericht befasst und seiner Mutter Bundestag am 24. Februar 2006 eine „Bewertung“ zugeleitet. Das ist das Äußerste, was das Gremium kritisch vermag.⁵
- Nachdem es etliche Monate lang so ausgesehen hatte, als käme ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss nicht zustande, ist ein solcher seit Juni 2006 beschlossen. Wie er im einzelnen arbeiten, was er herausbekommen und ob sein Lärm den Informationsmangel seines Berichts ansatzweise wird übertönen können, steht in den Sternen.

³ BVerwG: Urteil v. 21.6.2005, Az.: 2 WD 12.04; vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Von der Pflicht zum Frieden und der Freiheit zum Ungehorsam, Köln 2006

⁴ www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr_irak/bericht_breg_offen.pdf

⁵ BT-Drs. 16/800 v. 24.2.2006

Obgleich die bis zum informationellen Hungertod gekürzten Einlassungen der Bundesregierung einen penetranten Wahrheitsmangel und ein konsequentes Misstrauen gegenüber der eigenen Bevölkerung ausdrücken, sind folgende Sachverhalte unbestritten; umstritten ist nur, wie sie bewertet und gerechtfertigt werden:

- dass der BND, wenngleich personell schwach besetzt, informationell kurz vor und während des Krieges im Irak gegrast hat;
- dass er u.a. mit dem befreundeten US-amerikanischen Geheimdienst Kontakt hatte, der in seiner Eigenart abgedunkelt bleibt;
- dass von den USA völkerrechtswidrig gefangen gehaltene Personen von bundesdeutschen Geheimdienstlern befragt worden sind; dass die CIA wenigstens einen deutschen Staatsbürger verschleppt und unrechtmäßig traktiert hat;
- dass CIA-Flüge über die BRD stattgefunden haben.

An der „Bewertung“ des PKGr, die zunächst als Ersatz einer Untersuchungskommission gedacht war, fällt unter der Perspektive der Kontrolle folgendes auf:

- Die Prämisse ist klar und unverrückbar: Nachrichtendienste sind „unverzichtbar“.
- Die Bundesregierung heimst nicht zuletzt für ihre „vollständige“ Information großes Lob ein.
- Die Bewertungskriterien drücken sich sprachlich am häufigsten in Adjektiven „glaubwürdig“ und „glaubhaft“ aus. Das PKGr, das behauptet, ein „umfassendes und sehr eindeutiges Bild“ erlangt zu haben, verweist meist auf seine „Überzeugung“, ohne diese in ihren Kriterien auszuweisen.
- Bundesregierung und BND werden nur sacht und vor allem insoweit kritisiert, als sie das PKGr zu spät informiert hätten. Ansonsten sei vor allem den „BND-Mitarbeitern Respekt und Anerkennung für ihren Einsatz auszudrücken, den sie im Bewusstsein um die Gefahren für ihr Leben im Dienst für unser Land und die Sicherheit unserer Bürger geleistet“ hätten. Kritisiert wird hauptsächlich die „ungeprüfte, irreführende und damit unverantwortliche öffentliche Berichterstattung“. Sie habe nicht dazu beigetragen „die aktuelle Sicherheitslage“ zu verbessern. Im Gegenteil, sie habe dem „unverzichtbaren bi- und multilateralen Informationsaustausch mit Partnerstaaten ... erkennbar geschadet“.
- Die Minderheitsvoten von drei Mitgliedern sind bedenkenswert. Sie sind jedoch nicht dazu angetan, die geradezu systematische Zahnlo-

sigkeit des Kontrollgremiums im von allen akzeptierten Kontext mehrfacher geheimhaltender Vorkehrungen bis hin zu Ort und Zeit der Ausschusssitzung zu beheben. Sie bleiben Rationalisierungen.

Schwierig ist es, keine Satire zu schreiben ...

... so formulierte einst Juvenal. Die Satire zum BND als ursprünglich antikommunistisch, nun antiterroristisch gerichteter Riesenkakerlak geriete bitter. Bis 1990 kam der BND ganz ohne ein Gesetz aus. Seither hat er ein Gesetz, das ihn entgrenzt und befreit. Denkt man mäßig radikal, aber doch ein wenig konsequent grundrechtlich und demokratisch, dann belegen Geschichte und Gegenwart dieses sogenannten Nachrichtendienstes, dass er nur so viel wert ist, wie er ohne Tarnkappe als Skandalnudel ins Tageslicht tritt. Nachrichten? Hat je eine qualifizierte Nachricht des BND, die nur geheimdienstlich ergattert werden konnte, die Bundesregierung vor grundgesetzwidrigen Handlungen gewarnt oder Aktivitäten gestoppt, die sonst für die BürgerInnen gefährlich geworden wären? Die Tarnkappe jedoch – das alle Vernunft überbordende Sicherheitsgeraune, die verschwörungpraktischen und angstvollen Projektionen, die Tatsache, dass man die im Dunkeln nicht sieht – dieses ganze Syndrom verhindert eine wahrhaft aufgeklärte politische Kosten- und Nutzenrechnung. Im Gegenteil: das Schattenmännergehempele des verfassunggefährlichen Riesen-U-Boots namens BND wird als „Aufklärung“ geadelt.

Die „volle Fahrt voraus in den Nebel“⁶ darf jedoch auf keinen Fall aufgeklärt werden. So warnt nicht nur die eingangs zitierte Bundeskanzlerin. Der in seiner demokratischen Kontrolle und Bestimmung entsetzlich schwache Bundestag und sein Kontrollgremium, das der Geheimhaltung der politisch-bürokratischen Exekutive gehorsam folgt, machen es möglich. Selbst die FAZ schnabelt es von ihrem etablierten Dach: „Es ist eitel zu erwarten, auf dem Weg über das Parlament könnten die Bürger erfahren, was der Bundesnachrichtendienst tatsächlich in Bagdad getan hat. Nicht einmal das Parlament insgesamt hat Anspruch darauf.“⁷ Das PKGr verhält sich geradezu mystisch. Es schließt Ohren, Augen und vor allem den Mund. Die Bundesregierungen, deren Spitzenpersonal auffällig mit den Geheimdiensten elitezirkuliert, machen den

⁶ Spiegel-Online v. 6.3.2006

⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.3.2006

BND herrschaftsnötig, ohne je die angeblichen Sicherheitseffekte genauer ausweisen zu müssen. Noch die angebliche Notwendigkeit des BND unterliegt der Geheimhaltung. Eine Erfolgskontrolle, eine Evaluation mit ausgewiesenen Kriterien, würde den Geheimdienst gefährden. Es scheint so, als würde sie im weltweiten Konkurrenz- und militärischen Einsatzkampf um knapper werdende Ressourcen das „Ende aller Sicherheit“ bedeuten.

Einige Fragen, die bislang von den zuständigen politischen Instanzen und den vielen seltsamen BND-Enthusiasten weder gestellt noch ansatzweise beantwortet werden, mögen hier eine ausgiebigere Beschreibung und Analyse ersetzen.

- Welche Leistungen welcher Sicherheit sind für die BRD und ihre BürgerInnen von – im Einzelnen zu gewichtendem – Belang, die nur oder primär aus geheimdienstlichen Quellen und mit geheimdienstlichen Mitteln erbracht werden können?
- Aus welchen Quellen der Information speist sich primär die Politik der Bundesregierung? In welcher Weise und welchem Umfang tragen Geheimdienste – der hauptsächlich innengerichtete Verfassungsschutz wie der hauptsächlich außengerichtete BND – zum Informationsbedarf verantwortlicher Politik der Bundesregierung bei? Über welche Möglichkeiten verfügen verantwortliche PolitikerInnen der Exekutive geheimdienstliche Informationen ihrerseits zu beurteilen?
- Wer bestimmt aufgrund welcher Kriterien und Verfahren darüber, dass geheimdienstliche Techniken benutzt und dass so erworbene Informationen (wo und wem gegenüber) geheimgehalten werden?
- Wie kann ein Riesenapparat wie der BND, der selbst seinen eigenen Mitarbeitern labyrinthisch anmutet, rational auch nur organisationsintern Informationen verlässlich (Problem der Verlässlichkeit/reliability) und nach einvernehmlich geteiltem Maßstab auslegen (Problem der Validität)? Wie können in diesem Apparat prozessierte Informationen extern, zuerst vom politischen Auftraggeber (Bundeskanzleramt), rational – sprich: ausgewiesen nach den Kriterien der Verlässlichkeit und Begründetheit – benutzt werden? Werden geheimdienstliche „Erkenntnisse“ vor allem dazu benutzt, regierungsamtliche Aktionen nicht im einzelnen ausweisen zu müssen? (Ein extremes, aber die Normalität belegendes Beispiel lieferte die Bush-Administration: sie befiehlt der CIA Massenvernichtungsmittel geheim ausfindig zu machen. Die CIA erfindet solche auftragsgemäß.)

- Wo und in welchen Zusammenhängen sind Mitglieder z.B. des Außenministeriums mit seinen weltweiten Botschaften informationell so überfordert, dass wie jüngst angeblich im Irak die Bundesregierung zwei BND-Leute benötigt, die den eng überwachten Irak alleine ausspähen und „authentisch“ über die Lage informieren?
- Wenn die informationell geheime Zusammenarbeit mit anderen Geheimdiensten zur Routine der Geheimdienste gehört, wie kann diese „Außenflanke“ allein im Interesse der jeweiligen Regierung kontrolliert werden – von rechtlich nationalstaatlichen und von völkerrechtlichen Bedenken zu schweigen?
- Wie verhält sich das Ausmaß der „Eigensicherung“ des BND zu seinen sonstigen Sicherheitsaufgaben? Angesichts der antiterroristischen Grenzverwischungen wachsen die innenpolitischen Funktionen dieses Dienstes, nimmt seine Zusammenarbeit mit den Ämtern für Verfassungsschutz zu und werden „operative“ Informationsgewinnung und handelnder Vollzug nahezu ununterscheidbar. Wie kann dabei von der Sicherheit der bürgerlichen Grund- und der allgemeinen Menschenrechte mehr als die normative Behauptung bestehen bleiben?
- Wenn alle geheim gehaltenen Vorgänge der „Natur der Sache“ nach prinzipiell nicht kontrolliert werden können, müsste dann nicht um grundrechtlich demokratischer Verfahren und ihrer Sicherung willen jede Regierung erneut mit der Zweidrittelzustimmung des Parlaments zeit- und sachbegrenzt beschließen, welche Bereiche sie mit welchen Mitteln wann, wo und wie lange, geheim auskundschaften lassen will? In keinem Fall dürften Strukturen und Funktionen der Geheimdienste einschließlich ihres sogenannten Quellenschutzes so hinter dicken Vorhängen auf- und umgebaut werden, dass kontrollgerichtete Fragen in die Irre laufen. Wer vermöchte sich gegenwärtig in der viel berufenen „Sicherheitsarchitektur“, ihren Verflechtungsverhältnissen, ihren Konkurrenzen und dunkel mehrfach überschneidenden national-internationalen Gängen zurecht finden?

Frau Merkel, ihr selbstbetroffener Außenminister, ebenso der des Innern und die Mitglieder des Parlamentarischen Gremiums, das Kontrolle simulieren soll, – sie alle behaupten, Geheimdienste – hier der BND – seien „unverzichtbar“. Diese pathetische Leerformel müssen sie erst einmal beweisen.