

Multilaterale Zusammenarbeit der Geheimen Nachrichtendienste im Nordatlantischen Bündnis (NATO) – Ein Modell für die Europäische Union?

Hans-Georg Wieck

Mai 2008

I. Die Entwicklung von Kapazitäten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Geheimen Nachrichtendienste

Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union wird Gestalt, Format, Gewicht und Einfluss gewinnen, sobald der im Prozess der Ratifizierung befindliche Lissabonner Vertrag vom November 2007 in Kraft getreten ist.

Entscheidungen außen- sicherheits- und verteidigungspolitischen Charakters bedürfen der Absicherung durch verlässliche, also belastbare Lagebeurteilungen, die der regelmäßigen Überprüfung ausgesetzt werden müssen. Den Lagebeurteilungen muss ein umfassendes und aktuelles Lagebild zugrunde liegen, das der Natur der Aufgabenstellung entsprechend in weiten Teilen auf der Grundlage geheimdienstlich gewonnener Erkenntnisse erstellt wird – sei es für Krisengebiete, sei es für die Bekämpfung des international operierenden islamischen Terrorismus oder bei Fragen der Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen

Bei der Beurteilung dessen, was es an europäischer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der geheimen Auslands- und Inlandsdienste morgen geben sollte, sind die auf diesem Felde im europäischen Kontext bislang gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen, aber auch Grundsatzpositionen, die sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen geheimer nachrichtendienstlicher Tätigkeit prinzipiell ergeben. Es ist schwer vorstellbar, dass beispielsweise neben den nationalen geheimen Auslands- und Inlandsnachrichtendiensten in Konkurrenz ein eigenständiger europäischer Geheimdienst operiert. Selbst bei einem Staatenbund ist das nicht denkbar – selbstverständlich allerdings im Falle der Bildung eines Europäischen Bundesstaates, aber dann würden die nationalen Geheimdienste kein Existenzberechtigung mehr haben.

1. Grundsätzlich gibt es auch auf europäischer Ebene einen Bedarf für kontinuierliche Konsultationen und Analysen auf folgenden Gebieten:

- 1.) Militärische Sicherheit
- 2.) Wirtschaftliche Sicherheit
- 3.) Innere Sicherheit (Terrorismus, Radikalismus)
- 4.) Technologische Sicherheit
- 5.) Operative Sicherheit bei Friedens- und Krisenmanagement und im Spannungs- bzw. Kriegsfall
- 6.) Spionageabwehr
- 7.) IT-Sicherheit

Im Interesse der Harmonisierung nationaler Politiken in diesen Bereichen sind europäische Konsultationen über die nachrichtendienstlich auf nationaler Basis auf diesen Feldern gewonnenen Erkenntnisse mit Handlungsentscheidungen oder -Empfehlungen unerlässlich. Die Effizienz dieser Konsultationen hängt in erheblichem Masse von der Existenz einer

integrierten Analysekapazität im Zentrum der Europäischen Union ab. Unbestritten ist auch, dass heutzutage kein einzelnes Land - auf sich gestellt - ausreichende Erkenntnisse auf geheimdienstlichem Wege für alle Gebiete nationalen Interesses beschaffen kann.

1. Der Einsatz geheimdienstlicher Mittel ist an nationale gesetzliche oder gegebenenfalls zwischen den EU-Mitgliedstaaten getroffene vertragliche Rahmenbedingungen gebunden. Im nationalen Rahmen finden die Auftragserteilung für die Geheimdienste und die Ergebniskontrolle durch die Exekutive, sowie die parlamentarische politische Kontrolle und verwaltungsrechtliche Kontrolle unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der individuellen Grundrechte statt. Angesichts der unterschiedlichen Rechtslage in den Mitgliedstaaten der EU und wegen des Fehlens einer internationalen „bundesstaatlichen“ Struktur der Europäischen Union wird es auf lange Zeit hin unmöglich sein, einen selbständigen Geheimen Europäischen Nachrichtendienst zu errichten. Im Wege institutionalisierter Konsultationsregelungen und integrierter Analysekapazitäten wird aber ein qualitativ annähernd gleichwertiges Ergebnis erzielt werden können.

2. Die Rahmenbedingungen weisen uns auf den Weg der praktischen Zusammenarbeit der rechtlich oder operativ beteiligten Regierungen, die sich an den gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitischen Interessen sowie gegebenenfalls an den Erfordernissen von außenpolitischen oder militärischen Operationen und gemeinschaftlich eingerichteten Institutionen orientieren muss.

3. Der Präzedenzfall für das Funktionieren einer strukturell gestalteten praktischen Zusammenarbeit ist die erfolgreiche politische und militärische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Nordatlantischen Allianz in den Zeiten des Kalten Krieges, also zwischen 1949 und 1989.

Während des Kalten Krieges beobachteten die nachrichtendienstlichen Strukturen der Mitgliedstaaten und der Streitkräfte, aber auch die geheimen Inlanddienste das Potential des Gegners auf den Feldern der Streitkräfte, der Geheimdienste; der verdeckten Operationen gegen NATO-Länder sowie das wirtschaftliche Potenzial und die innenpolitische Lage in der Sowjetunion und im mitteleuropäischen Vorfeld der Sowjetunion.

Die für die Haushaltsdebatten im US-Kongress wichtigen US-Dokumente der US-Streitkräfte und Geheimdienste über die Entwicklung der sowjetischen militärischen Potenziale – gemeinhin als „The Soviet Threat“ bezeichnet - wurden in der Allianz einer kritischen Prüfung ausgesetzt, Es gelang in den achtziger Jahren, innerhalb des Bündnisses gemeinsam das militärische Potential beider Seiten mit jeweiligen Stärken und Schwächen zu erfassen, die einander in Europa, sowie im strategischen Bereich gegenüberstanden. Zusätzlich wurden Änderungen festgestellt, die beim militärischen Potenzial innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingetreten waren. Operatives Ziel der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit innerhalb des Bündnisses war es sicherzustellen, einen sowjetischen Angriff gegen NATO geschütztes Territorium so frühzeitig zu erfassen, dass die NATO-Verteidigungskräfte rechtzeitig in ihre Verteidigungspositionen gebracht werden konnten. Im Allgemeinen galt der Zeitraum von acht Tagen als kritische Größe für die Früherkennung von Angriffsvorbereitungen aus dem Bereich des Warschauer Paktes gegen NATO geschütztes Territorium. Im Falle einer solchen Vorwarnung hätte die Masse der NATO-Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des sowjetischen Angriffs in die Verteidigungsräume verlegt werden können.

Mir ist kein kardinaler Fehler der Allianz bei der kontinuierlichen Beobachtung der Absichten der sowjetischen Regierung in den Zeiten des Kalten Krieges hinsichtlich des Einsatzes seiner Streitkräfte gegen NATO geschütztes Territorium bekannt. Auch das dem Warschauer Pakt zur Verfügung stehende militärische sowie wirtschaftliche und technologische Potenzial war den westlichen Geheimdiensten weitestgehend bekannt. Das ist darauf zurückzuführen, dass es innerhalb der Allianz eine Aussprache und einvernehmliche Beurteilung geben musste, und kein Diktat einer Seite, das auf nationalen Kanälen den Ländern nahe gebracht wurde, die keine eigenen Erkenntnisse hatten und daher die Vorstellungen des großen Partners unbesehen akzeptieren mussten. Wenn die Irak-Lage im Jahre 2003 nach NATO-Regeln erarbeitet worden wäre, hätte es wahrscheinlich keine der Fehlbeurteilungen gegeben, wie sie auf nationalen Kanälen durchgebracht und wirkungsvoll propagiert wurden. Auch der sowjetischen Seite war das Potenzial der NATO-Staaten weitgehend bekannt.

4. Heute bewegt sich die Europäische Union in Richtung kooperativer nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit zwischen den geheimen Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten. Das gilt besonders für die in Torrejon/Spanien bestehende europäische Satelliten gestützte Bildaufklärung, die den integrierten und kooperativen EU-Einrichtungen sowie den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung steht.

Da die EU aber nur ad hoc entscheidet, wann und wo die Europäische Union und ihre Mitglieder gemeinschaftliche Operationen oder außenpolitische Aktivitäten unternehmen will, ist das nachrichtendienstliche Netzwerk noch recht rudimentär, auch wenn es gegenüber der Situation von vor zehn Jahren schon erhebliche Fortschritte gibt, die es hier auszuleuchten gilt: Mit dem „Europäischen Situation Center“ in Brüssel ist für den außen- und verteidigungspolitischen Raum sowohl die technische Voraussetzung als auch mit dem „Gemeinsamen Außen- und Verteidigungsausschuss“ das politische Lenkungsgremium geschaffen worden, in dem gegebenenfalls die Lagefeststellung und Lagebeurteilung in Bezug auf ein Krisengebiet stattfinden und die Operationsplanung abgesichert werden kann.

Komplexer als in der Vergangenheit, als es sich in Bezug auf die innere Sicherheit um die Beurteilung der Bedrohung durch die Spionage der Staaten des Warschauer Pakts und die verdeckte ideologische Unterwanderung Westeuropas handelte, ist das Spektrum der heute bestehenden grenzüberschreitenden Bedrohung der inneren Sicherheit in den EU-Mitgliedstaaten durch den internationalen Terrorismus, den islamischen Fundamentalismus und die international operierenden Mafia-Strukturen (Geldwäsche, Menschenhandel, illegaler Hochtechnologie-Handel). Die Unterschiede, die zwischen der Rechtslage in den EU-Mitgliedstaaten bestehen, machen die Zusammenarbeit im Strafverfolgungsbereich ebenso schwierig (EUROPOL) wie die der geheimen Inlands-Nachrichtendienste. Die damals bestehenden Lücken wurden durch intensivste bilaterale Zusammenarbeit bis hin zu gemeinsamen Operationen z.B. gegen die kommunistischen oder andere radikalpolitische gewaltbereite Zellen in Frankreich und Belgien oder in Italien ausgefüllt.

In Deutschland besteht prinzipiell eine rigide Trennungslinie zwischen Strafverfolgungsbehörden und geheimen Nachrichtendiensten, die unter Nutzung geheimdienstlicher Mittel Unterlagen über mögliche Bedrohungen sammeln. Das ist in vielen EU-Mitgliedsstaaten nicht der Fall. Die Trennung ist von grundsätzlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die mit der Sammlung von relevanten Informationen befassten geheimen Nachrichtendienste keine willkürlichen vorläufigen Festnahmen vornehmen und Informationen im Wege der Folter erpressen. Die Erfahrung lehrt, dass die Arbeit von geheimen Nachrichtendienste, die keine Informationen im Wege der Folter beschaffen dürfen, keineswegs weniger relevant ist als die von Strukturen, die zu Festnahmen und zum Einsatz

von körperlicher Gewalt ermächtigt sind, im Gegenteil: die unter Folter gewonnenen Erkenntnisse disqualifizieren den Wert der Gesamtberichterstattung. In Deutschland wird auch strikt auf die Trennung zwischen Innen- und Außendiensten, also zwischen dem Bundesnachrichtendienst und dem Bundesamt für Verfassungsschutz bzw., den Landesämtern geachtet. Diese Trennung besteht in den meisten Mitgliedstaaten der EU.

In der Bundesrepublik ist der Auslandsnachrichtendienst für den militärischen und den nichtmilitärischen Bereich zuständig. Eine solche Konzentration und Bündelung der Aufklärungsarbeit ist im europäischen und im globalen Vergleich allerdings der Ausnahmefall. Die Bündelung hat sich als sehr nützlich erwiesen. Und man muss sich fragen: Können sich Staaten wirklich einen getrennten allgemeinen Auslandsdienst und einen davon getrennten militärischen Nachrichtendienst leisten? Mit Sicherheit nicht. Das Chaos bei der Beurteilung der Situation, wie wir es in Bezug auf den Irak im Jahre 2003 in den USA und in Großbritannien erleben mussten, spricht Bände.

Der politische Konsultationsprozess der beteiligten Staaten über Krisengebiete muss an den Orten, an denen die Lagefeststellung und Lagebeurteilung für den EU Raum vorgenommen wird, erfolgen. Das ist von entscheidender Bedeutung.

II. Die Effizienz der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Nordatlantischen Allianz

Welche Erfahrungen hat das Nordatlantische Bündnis mit der Nutzung der Nationalen Beiträge und deren gemeinsamen Beurteilung in für diesen Zweck gebildeten geheim tagenden Gremien oder Militärstäben der zentralen NATO-Einrichtungen gemacht?

1. Analyse der Kapazitäten der Staaten des Warschauer Pakts

Um die politische und militärische Bedrohung durch ein anderes Land oder ein Bündnis von Staaten, z.B. den Warschauer Pakt beurteilen zu können, muss man seine wirtschaftlichen Stärken und Schwächen kennen, d.h. kontinuierlich beobachten und in regelmäßigen Abständen zusammenfassend und vergleichend analysieren. Konsultationen und Analyse in gemeinsamen Ausschüssen, denen nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse in Form von nationalen Beiträgen zur Verfügung gestellt wurden, und deren Arbeit durch die Analysekapazität des NATO-Sekretariats unterstützt wurde, ermöglichten es den NATO-Mitgliedstaaten, zu gemeinsamen Auffassungen bezüglich der Hauptfaktoren zu gelangen, die die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des Warschauer Paktes und in anderen RGW-Ländern bestimmen: Wirtschaftswachstum, demographische Entwicklung, industrielle und landwirtschaftliche Leistung, Energiesituation, Außenhandel, Zahlungsbilanz in konvertierbaren Währungen und Planungsreformen. Analysen dieser Art, die auch kritisch mit den offiziellen statistischen Daten der Staaten des Warschauer Pakts umgingen, führten zu besseren Erkenntnissen über die wirtschaftlichen Perspektiven der Länder des Warschauer Pakts und ermöglichten somit auch ein sachkundiges Urteil über die Ressourcen, die für militärische Zwecke zur Verfügung stehen würden. Diese Erkenntnisse trugen auch zum qualifizierten Verständnis der Haltung der Sowjetunion und ihrer Verbündeten bei internationalen Verhandlungen bei – z.B. in der Reformepoche unter KPdSU-Generalsekretär Gorbatschow 1985-1990.

Von großer Bedeutung war die Analyse-Kapazität des NATO-Sekretariats für

- Studien über militärische Ausgaben und innere wirtschaftliche Entwicklungen auf nationaler und auf sektoraler Ebene in den Ländern des Warschauer Pakts sowie des Außenhandels
- Studien über die wirtschaftlichen Kapazitäten der NATO-Mitgliedstaaten- auf der Grundlage der veröffentlichten Daten der NATO-Mitgliedstaaten als Grundlage für die Feststellung von Streitkräftezeilen der Bündnispartner
- Durchführung von jährlichen Wirtschaftskolloquien über den Warschauer Pakt.

2. Streitkräftevergleich OST-WEST – NATO Streitkräftebedarf

Das Nordatlantische Bündnis war und ist ein Verteidigungsbündnis. Während des Kalten Krieges (1949-1990) legten die Bündnispartner die Qualität und Quantität ihrer zur Verteidigung und Abschreckung erforderlichen Streitkräfte nach der militärischen Stärke der Sowjetunion und ihrer Verbündeten fest.

In einem geheim tagenden Ausschuss des Bündnisses wurden jährlich Stärken und Schwächen sowie Entwicklungsperspektiven der Streitkräfte des Warschauer Pakts festgestellt. Diesen wichtigen Konsultationen lagen die Beurteilungen der Verteidigungsministerien und die von den Nachrichtendiensten erarbeiteten Erkenntnisse zugrunde. In diesem Ausschuss wurde seit Anfang der achtziger Jahre auch ein Streitkräfte-Vergleich für die NATO- und die Warschauer Pakt Streitkräfte erarbeitet. Der Vergleich musste nicht nur die Besonderheiten der Offensiv-Strategie des Warschauer Pakts und der Defensiv-Strategie der NATO-Partner berücksichtigen, sondern auch viele andere, nicht immer quantifizierbare Faktoren – wie Strategien, Führungsgrundsätze, politische Strukturen, Entscheidungsprozesse und geographische Faktoren. Ein besonderes Kapitel stellte der Vergleich der Vereidigungsaufwendungen dar und deren Berechnung. Verteidigungsaufwendungen bis zu 17 Prozent des Bruttosozialprodukts stellten schwere Belastungen der Volkswirtschaften der WP-Staaten dar und erklären zum Teil den Kurswechsel der sowjetischen Außen- und Verteidigungspolitik im Jahre 1985.

Neben den multilateralen Konsultationen hat es auch immer bilaterale Konsultationen zwischen den Geheimen Nachrichtendiensten und den nationalen Militärbehörden bzw. Streitkräften auf dem Gebiet der Analyse des gegnerischen Potentials und der sowjetischen Absichten gegeben. Dies waren zusätzliche Veranstaltungen, die aber den manchmal schwierigen Abstimmungsprozess im Intelligence Committee nicht überflüssig machten.

3. Frühwarnung

Von höchster Bedeutung für die Wirksamkeit des Bündnisses war ein funktionierendes Frühwarnsystem, das sicherstellen sollte, dass die Allianz von einem Entschluss der Sowjetunion zum Angriff frühzeitig Kenntnis erhält, so dass die eigenen Streitkräfte in Verteidigungsbereitschaft versetzt werden können. In einer „Intelligence Division“ des integrierten internationalen Militärstabs wurde die aktuelle Lage rund um die Uhr fortgeschrieben. Auf Grund eines Indikatoren-Kalenders wurden die Bereitschaftsgrade der Streitkräfte des Warschauer Pakts und anderer Schlüsseleinrichtungen, einschließlich der Eisenbahnpläne und der sowjetischen Schifffahrts- und Fluglinien kontinuierlich beobachtet. Die Typologie von Alarmübungen, von politischen Spannungszeiten und Alarmierungsmaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen wurde etabliert, so dass es möglich war, die Bedeutung von militärischen Operationen mehr oder weniger eindeutig zu klären. Die „Intelligence Division“ verarbeitete die Berichte der regionalen NATO-Befehlshaber und nationaler Verteidigungsministerien bzw. Militärstäbe.

4. Die innere Sicherheit der Bündnispartner

Ein weiterer Ausschuss der Allianz diskutierte und bewertete auf einer jährlich stattfindenden Konferenz der inneren Sicherheitsbehörden (geheime Nachrichtendienste, Strafverfolgungsbehörden), die innere Sicherheitslage in den Mitgliedstaaten des Bündnisses. Es konnte durchaus geschehen, dass die innere Sicherheitslage in einem Land kontrovers diskutiert wurde, z.B. das Ausmaß kommunistischer Unterwanderung. Der Bericht wurde dem Ständigen Rat und damit den Regierungen vorgelegt und löste oft heftige Debatten aus.

5. Spionageabwehr bei den NATO-Streitkräften und NATO-Hauptquartieren

Schließlich muss davon gesprochen werden, dass es auf Grund des zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarten Truppenstatuts die Aufgabe der in einem anderen Bündnisland stationierten Truppen war, für ihre innere Sicherheit (Abwehr Spionage, Abwehr politische Unterwanderung) selbst zu sorgen haben, dass sie aber im Gastland nur in Abstimmung mit den inneren Sicherheitsbehörden des Gastlandes operieren durften. Darüber ist es gelegentlich zu Spannungen zwischen den Regierungen des Gastlandes und den im Lande stationierten Streitkräften eines Bündnispartners gekommen, und zwar immer dann, wenn die Sicherheitsabteilungen eines in einen anderen Bündnisland stationierten Verbandes an den Sicherheitsbehörden des Gastlandes vorbei haben operieren wollen oder das auch getan haben.

Berlin, Mai 2008

Hans-Georg Wieck