

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 18–19/2014 · 28. April 2014



Überwachen

Stefan Weidemann

Freiheit unter Beobachtung?

Christoph Gusy

Architektur und Rolle der Nachrichtendienste in Deutschland

Nils Zurawski

Geheimdienste und Konsum der Überwachung

Ralf Bendrath

Überwachungstechnologien

Bodo Hechelhammer

Offener Umgang mit geheimer Geschichte

Klaus-Dietmar Henke

Der Gehlen-BND in der Innenpolitik

Armin Wagner

Der Fall „Antenne“

Eva Jobs

Ursprung und Gehalt von Mythen über Geheimdienste

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Der renommierte Pulitzer-Preis geht 2014 an die „Washington Post“ und den „Guardian“. Geehrt werden die beiden Zeitungen für ihre Berichterstattung über die Aktivitäten des US-Nachrichtendienstes National Security Agency (NSA). Auf Basis von Dokumenten des ehemaligen NSA-Mitarbeiters Edward Snowden wurde öffentlich, dass der Dienst weltweit Daten speichert und die (Internet-)Kommunikation von Millionen Menschen lückenlos überwacht. Selbst „befreundete“ Regierungen sind vor Spähaktionen nicht gefeit. Die grundsätzliche Frage, wie weit Geheimdienste gehen dürfen, wurde erneut laut.

Ein Staat büßt an Legitimität ein, wenn er es nicht vermag, seine Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen. Vor diesem Hintergrund gelten geheime Nachrichtendienste als wichtige Instrumente der Sicherheitspolitik. Zugleich stellt sich die Frage, wie sich in einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschaft ein Generalverdacht gegen unbescholtene Bürgerinnen und Bürger rechtfertigen lässt. Die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen staatlicher Überwachung einerseits und dem Schutz von bürgerlichen Freiheiten andererseits wirkt allzu oft wie ein Nullsummenspiel. Wie sehe ein Ausweg aus diesem Dilemma aus? Wie kann Vertrauen in die Dienste zurückgewonnen werden, und welche Rolle kann eine effektive parlamentarische Kontrolle spielen?

Die Kritik an der Arbeit geheimer Nachrichtendienste ist nicht neu, jedoch erreicht sie durch die „Snowden-Affäre“ eine neue Qualität: Immer deutlicher zeichnet sich ab, dass mit der globalen Digitalisierung neue Möglichkeiten für eine grenzen- und lückenlosere Überwachung entstehen – nicht nur für staatliche Dienste, sondern auch für Privatunternehmen. Anhand digitaler Spuren im Netz kann das individuelle Verhalten genauestens kartografiert werden. Und je „durchsichtiger“ ein Mensch ist, desto leichter ist er zu überwachen, ist sein Handeln zu antizipieren, sind seine Bedürfnisse zu steuern. Auch diese Formen des Überwachens gilt es, stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken.

Asiye Öztürk

Stefan Weidemann

Freiheit unter Beobachtung?

Es ist noch nicht lange her, da sagte der frühere Bundesinnenminister und Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Ernst Benda folgenden bedenken-

Stefan Weidemann
M. A., geb. 1982; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre for Security and Society der Universität Freiburg, Augustinerplatz 2, 79085 Freiburg/Br.
stefan.weidemann@css.uni-freiburg.de

werten Satz: „Einen Staat, der mit der Erklärung, er wolle Straftaten verhindern, seine Bürger ständig überwacht, kann man als Polizeistaat bezeichnen.“¹ Angesichts der jüngsten Enthüllungen von gigantischen präventiven Überwachungsmaßnahmen (zumindest) der US- und britischen Geheimdienste fällt es nicht schwer, sich auszumalen, wovon die Rede war. Doch Ernst Benda sprach nicht von Orwellschen Überwachungsdystopien. Er sprach nicht über den heimlichen Zugriff auf private Webcams und die millionenfache Speicherung von Bildern völlig unverdächtig Personen. Er sprach nicht über die automatisierte inhaltliche Auswertung von nahezu 200 Millionen SMS pro Monat. Er sprach nicht über die massenhafte Auswertung von Chats, E-Mails, Suchanfragen und Ähnlichem durch Anzapfen der transatlantischen Glasfaser-Unterseekabel, und er sprach nicht über die vollständige, einmonatige Speicherung und inhaltliche Auswertung aller Telefongespräche eines ganzen Landes.² Ernst Benda sprach im Jahr 2007 über die deutsche Vorratsdatenspeicherung. Das ist zwar ein streitbarer Gegenstand, doch ein dystopisches Zwergengewächs im Vergleich zu dem, was die Snowden-Enthüllungen über die Überwachungspraxis westlicher Geheimdienste ans Licht gebracht haben, und zu dem, was sie noch erahnen lassen.

Blickt man heute auf diese Debatte und Bendas Mahnung zurück, drängen sich unbeagliche Fragen auf. Man muss ihm in seinen Anmerkungen zur Vorratsdatenspeicherung nicht zustimmen, um in einer umfassenden,

anlasslosen und präventiven Massenüberwachung heutiger Prägung zumindest das Potenzial zum Polizei- oder Überwachungsstaat zu erkennen. Leben wir also nun in einem solchen (werdenden) Polizei- oder Überwachungsstaat? Immerhin war damals „nur“ von der anlasslosen, sechsmonatigen Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten die Rede. Heute wissen wir, dass die anlasslose Massenüberwachung, wenigstens durch die Nachrichtendienste der USA und Großbritanniens, bereits damals erheblich umfangreichere Ausmaße angenommen hatte.

Wie so oft, wenn es um die öffentliche Sicherheit³ auf der einen und die sogenannten bürgerlichen Freiheiten auf der anderen Seite geht, stehen sich auch in der aktuellen politischen Debatte überwiegend Vertreterinnen und Vertreter von Maximalpositionen gegenüber. Wenig erhellende Schlagworte wie jenes von der „Stasi 2.0“ machen die Runde und werden seitens der Regierungsverantwortlichen mit zum Teil beispielloser Banalisierung der Problematik und dem stets bemühten Verweis auf den internationalen Terrorismus gekontert. In diesem Artikel soll dagegen der Versuch unternommen werden, einen bedachteren Blick auf die Frage zu werfen, welche Rolle geheimdienstliche Überwachung für die Balance von Sicherheit und Freiheit in der Demokratie spielt. Denn: „Den Polizei- oder Überwachungsstaat wollen wir nicht. Aber wir wollen, dass der Staat seine Sicherheitsaufgaben angemessen erfüllt. Zwischen diesen beiden Polen ist der Mittelweg zu suchen.“⁴

Freiheit, Sicherheit und Autonomie

Obgleich es seit dem 11. September 2001 zuweilen den Anschein hat, stellen Sicherheit und Freiheit auch und gerade in Deutschland freilich kein neues Spannungsfeld des politi-

¹ So Ernst Benda in einem Interview, 8.6.2007, www.tagesschau.de/inland/meldung24404.html (31.3.2014).

² Vgl. Patrick Beuth, Alles Wichtige zum NSA-Skandal, 26.3.2014, www.zeit.de/digital/datenschutz/2013-10/hintergrund-nsa-skandal (31.3.2014).

³ Vgl. zum Begriff der „öffentlichen Sicherheit“: Sebastian Volkmann, Angewandte Ethik für öffentliche Sicherheit, in: Hans-Helmuth Gander/Gisela Riescher (Hrsg.), Sicherheit und offene Gesellschaft, Baden-Baden 2014 (im Druck), S. 13–42.

⁴ E. Benda (Anm. 1).

schen Willensbildungsprozesses dar – erinnert sei hier etwa an die Diskussionen um die staatlichen Reaktionen auf den RAF-Terror der 1970er und 1980er Jahre. Entsprechende Konfliktlinien lassen sich allerdings noch weiter zurückverfolgen. In der politischen Philosophie des neuzeitlichen Staates gibt es gute Gründe, die Thematik mit Thomas Hobbes zu beginnen.^f

Den englischen Bürgerkrieg vor Augen, konstruierte Hobbes den Staat im 17. Jahrhundert bekanntlich als vertragliches Tauschgeschäft, bei dem die Bürger ihr Recht auf die Nutzung von Gewaltmitteln auf den übermächtigen Leviathan übertragen. Dieser hat den primären, wenn nicht ausschließlichen Zweck, seine Untertanen vor Übergriffen durch ihre Mitbürger zu schützen, um so ein geordnetes gesellschaftliches Leben zu ermöglichen. Dafür verfügt er über beinahe unbegrenzte Befugnisse und Machtmittel, und sein Verhalten unterliegt keinen weiteren legitimatorischen Notwendigkeiten, solange er diesen primären Zweck erfüllt. Entscheidend ist dabei, dass der Leviathan tatsächlich in der Lage sein muss, die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten. Ein Staat, der die Sicherheit seiner Bürger nicht mehr zu schützen vermag, so Hobbes, ist kein Staat mehr, und der Bürger ist ihm folglich auch keinen Gehorsam mehr schuldig. Die Gewährleistung von Sicherheit – verstanden als Schutz vor Übergriffen und als Aufrechterhaltung der Ordnung – bedingt den Staat.^f

In aller Kürze sei damit skizziert, was heute als „Hobbessches Paradigma“ die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zur Legitimationsquelle des Staates macht. Doch so wirkmächtig dieses Paradigma auch sein mag, bleibt ein gewisses Unbehagen über diesen „totalen“ Staat. Denn wie Hobbes selbst schon erkannte, besitzt derjenige, der die Macht hat, alle zu schützen, auch die Macht, alle zu unterdrücken. Ein Dilemma, das den Sicherheitsdiskurs bis heute begleitet.

^f Vgl. für den folgenden Abschnitt: Stefan Weidemann, Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit als politikwissenschaftliches Forschungsfeld, in: H.-H. Gander/G. Riescher (Anm. 3), S. 43–76.

^f Vgl. Andreas Anter, Die politische Idee der Sicherheit, in: Martin Möllers/Robert van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Frankfurt/M. 2008, S. 15–26.

Ein erster Versuch, dieses Dilemma aufzulösen, findet sich bei John Locke, der bereits einige Jahrzehnte nach Hobbes den nächsten Schritt in diesem Diskurs ging. Die Furcht vor der Gewalt des Anderen war in Hobbes' Staatskonzeption gebannt worden, doch sie wick lediglich der Furcht vor der Gewalt des Staates. Dieser bei Hobbes noch mit beinahe absoluter Macht ausgestattete Leviathan, so Lockes Kalkül, müsse durch Regeln und Einschränkungen gebändigt werden, um den Schutz der Bürger vor einem tyrannischen Staat zu gewährleisten.

Sicherlich sind auch zahlreiche andere Lesarten von Freiheit denkbar, aber dennoch zeigt sich hier eine grundlegende Gemeinsamkeit von Sicherheit und Freiheit: Beide umschreiben so verstanden die Abwesenheit von beziehungsweise den Schutz vor Eingriffen in das Leben des Individuums. Bei *Sicherheit* geht es dabei um die *Eingriffe*, die *durch andere Individuen* erfolgen. *Freiheit* im oben beschriebenen Sinne bezieht sich dagegen auf die *Eingriffe*, die *durch den Staat* erfolgen.^f In diesem idealtypischen Zuschnitt sollen die Begriffe im weiteren Verlauf des Artikels verstanden werden. Dabei wird der dialektische^g Charakter des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit deutlich. Es handelt sich um zwei Konzepte, die zwar im Einzelfall in Konkurrenz stehen können, jedoch die gleiche Zielrichtung haben: die besagte Reduzierung von restriktiven Eingriffen in das Leben des Individuums. Mit anderen Worten: die Stärkung seiner Autonomie. Es ist folglich absolut richtig, wenn verlangt wird, „Sicherheit und Freiheit als die zwei Seiten der gleichen Medaille zu denken“.^f

Freilich betreffen Sicherheit und Freiheit in ihrer oben skizzierten Lesart ein äußerst weites Feld politischer Themen. Der Schwerpunkt der folgenden Abhandlung liegt auf der Frage, welche Rolle geheime Nachrichten

^f Vgl. Josef Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin 1983.

^g Der Begriff der Dialektik wird hierbei eher minimalistisch verwendet und steht in keinem engeren Zusammenhang zu seiner Verwendung bei Immanuel Kant, Georg Friedrich Wilhelm Hegel oder anderen bekannten Deutungen.

^f Gisela Riescher, Demokratische Freiheit und die Sicherheit des Leviathan, in: dies. (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit statt Terror und Angst, Baden-Baden 2010, S. 23.

tendienste im besagten Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit in einer demokratischen Gesellschaft spielen. Dabei wird skizziert, wie die anlasslose Massenüberwachung in diesem Kontext zu bewerten ist, ob und wie die demokratische Kontrolle der Dienste gewährleistet ist und schließlich, welchen Beitrag Wissenschaft in diesem Themenkomplex leisten kann.

Anlasslose Massenüberwachung

Ein zentrales Thema der aktuellen Debatte ist die präventive, anlasslose Massenüberwachung der digitalen Kommunikation durch geheime Nachrichtendienste. Bei der gezielten Überwachung von ausländischen Staatsoberhäuptern oder internationalen Organisationen ist, bei aller moralischen Zweifelhaftheit, ebenso ein konkretes Interesse der überwachenden Staaten gegeben, wie bei der Überwachung von Personen, die einer bestimmten Straftat verdächtigt werden. Dagegen dient die anlasslose Massenüberwachung dem Auffinden von Informationen, welche den Verdacht einer Straftat oder deren Vorbereitung überhaupt erst nahelegen. Diese Form der Überwachung hat damit notwendigerweise die Tendenz, in möglichst umfassendem Maße alles und jeden zu erfassen, und macht damit auch jeden Einzelnen zu einem potenziellen Verdächtigen. Begründet wird dies mit der Schutzpflicht des Staates, welcher angesichts terroristischer Bedrohungen möglichst viele Informationen zur Erfüllung seiner Schutzaufgabe benötigt. Geäußerte Kritik wird meist entgegeng gehalten, dass für die einzelnen Bürger keine Nachteile entstünden, da jemand, der oder die nichts zu verbergen habe, auch nichts zu befürchten habe.

Diesem „Unbedenklichkeitsargument“ liegt die Annahme zugrunde, dass den überwachten Bürgern nur dann Nachteile durch die Überwachung drohen, wenn sie straffällig werden oder eine Straftat vorbereiten. Diese Annahme ist aus verschiedenen Gründen zurückzuweisen. Der erste Grund besteht darin, dass die Behauptung, unbescholtenen Bürgern drohen keine Nachteile, fälschlicherweise davon ausgeht, dass staatliches Handeln generell angemessen und korrekt sei. Selbst wenn man einem Staat grundsätzlich gemeinwohlorientiertes Verhalten attestiert, wie man es bei ei-

ner etablierten Demokratie wie Deutschland vielleicht zu tun geneigt ist, kann sein Verhalten doch zumindest fehlerhaft oder durch seine ausführenden Stellen und Personen kompromittiert sein. Beispiele dafür finden sich auch in jüngster Vergangenheit. Zu nennen sind hier etwa die No-Fly-Listen der US-Regierung, auf denen nachweislich aufgrund administrativer Fehler völlig unbescholtene Personen erfasst sind, welchen der Zugang zum Flugverkehr in den USA verweigert wird und denen jahrelang kein Rechtsweg offen stand, um diese Sanktion anzufechten. Ein Beispiel für missbräuchliche Verwendung der durch anlasslose Massenüberwachung erhobenen Daten findet sich auch in Italien, wo ein kriminelles Netzwerk unter Beteiligung von Geheimdienstmitarbeitern zahlreiche prominente Persönlichkeiten mit solchen Daten erpresst haben soll. Aus den USA sind zudem Fälle belegt, in denen NSA-Mitarbeiter die Überwachungsinstrumente nutzten, um Personen in ihrem privaten Umfeld zu überwachen.

Solche Beispiele zeigen, dass das Vorhandensein von Überwachungsinstrumenten durchaus zu Freiheitseinschränkungen im obigen Sinne für völlig unbescholtene Bürgerinnen und Bürger führen kann. Selbst wenn man solche missbräuchlichen oder fehlerhaften Verwendungen der Überwachungsinstrumente beiseite lässt, offenbart das „Unbedenklichkeitsargument“ ein äußerst problematisches Staatsverständnis. Demnach können sich die Bürger bedenkenlos als Untertanen einem wohlwollenden, allwissenden Staat unterwerfen. Wäre dieses Staatsverständnis realistisch, so bräuhete das Individuum überhaupt keine Schutzmaßnahmen gegen den Staat – Lockes Freiheitsargument wäre hinfällig. Allein die Existenz solcher in der Vergangenheit errichteter, zum Teil mühsam erkämpfter Schutzmaßnahmen zeugt jedoch davon, dass es sich dabei um ein naives Staatsverständnis handelt. Staatliches Handeln ist keineswegs *per se* korrekt und angemessen. Der Freiburger Historiker Josef Foschepoth hat etwa jüngst eindrücklich herausgearbeitet, dass es in der Bundesrepublik Deutschland von ihrer Gründung an „bis 1968 einen verfassungsrechtlich, strafrechtlich und einzelgesetzlich klar und eindeutig geregelten Schutz des Post- und Telefonheimnisses und eine Überwachungspraxis“ gab, „die den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen ebenso klar und

eindeutig widersprach“.¹⁰ Er spricht dabei wohlgermerkt nicht von der Überwachung durch die Nachrichtendienste der Siegermächte, sondern von der Überwachung durch deutsche Stellen, an der Exekutive und auch Judikative massiv beteiligt waren und der beispielsweise über 100 Millionen private Postsendungen aus der DDR zum Opfer fielen, indem sie widerrechtlich beschlagnahmt, geöffnet und vernichtet wurden.

Ein weiterer Grund für die Unwirksamkeit des „Unbedenklichkeitsarguments“ findet sich in den subtileren gesellschaftlichen Auswirkungen anlassloser Massenüberwachung. Untersuchungen haben gezeigt, dass Überwachung in ihren vielfältigen Formen gesellschaftliche Anpassungs- und Veränderungsprozesse bedingt und damit maßgeblichen Einfluss auf die Lebenswirklichkeit einer Gesellschaft nimmt. Beispielhaft genannt sei nur der „chilling effect“, der beschreibt, dass auch unbescholtene Personen unter dem Eindruck von Überwachung ihr Verhalten bewusst oder unbewusst verändern.¹¹ Solche Prozesse zu ignorieren, würde bedeuten, die gesellschaftspolitische Dimension von anlassloser Massenüberwachung sträflich zu vernachlässigen.

Es lässt sich also festhalten, dass das „Unbedenklichkeitsargument“ keine ausreichende Legitimationsgrundlage für anlasslose Massenüberwachung darstellt. Tatsächlich greift eine solche Überwachung (potenziell) erheblich in die Freiheit des Individuums und in die Lebenswirklichkeit der Gesellschaft ein. Ob sie dennoch zu rechtfertigen ist, hängt schließlich von der Frage ab, inwieweit sie einen Sicherheitsgewinn für die Bürgerinnen und Bürger darstellt. Nur wenn die anlasslose Massenüberwachung in erheblichem Maße zum Schutz des Einzelnen vor den Eingriffen anderer Individuen in sein Leben führen und damit die Freiheitseingriffe aufwiegen würde, trüge sie auch im obigen Sinne zu seiner Autonomie bei.

Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Erfolge der anlasslosen Massenüberwachung hinsichtlich ihrer zentralen Ziel-

setzung, der Verhinderung von Terroranschlägen, äußerst begrenzt sind. So hat etwa eine umfangreiche Analyse der New America Foundation gezeigt, dass von 229 identifizierten Terrorverdächtigen in den USA seit dem 11. September 2001 gerade einmal 18 (7,8 Prozent) auf Basis der erweiterten NSA-Massenüberwachungsbefugnisse entdeckt wurden. Der mit Abstand größte Teil der Verdächtigen (60 Prozent) wurde durch traditionelle Ermittlungsmethoden wie Informanten und routinemäßige Polizeiarbeit identifiziert. Die Autoren kommen daher zu folgendem Ergebnis: „The overall problem for U.S. counterterrorism officials is not that they need vaster amounts of information from the bulk surveillance programs, but that they don't sufficiently understand or widely share the information they already possess that was derived from conventional law enforcement and intelligence techniques.“¹² Zu einem vergleichbaren Ergebnis hinsichtlich der Auswertung von Telekommunikationsverkehrsdaten durch die NSA, auf Basis ihrer nach dem 11. September 2001 erweiterten Befugnisse, kam Ende 2013 auch eine entsprechende Untersuchungskommission des US-Präsidenten.¹³

Wägt man ihren überschaubaren Sicherheitsgewinn gegen ihre bedenklichen Auswirkungen auf die individuelle Freiheit und die freiheitliche Ordnung der Gesellschaft ab, muss die anlasslose Massenüberwachung folglich als äußerst problematisch eingestuft werden. Gleichwohl heißt dies nicht, dass es keine denkbaren Situationen geben könnte, in denen eine Ausweitung von Überwachungsbefugnissen der Autonomie des Individuums und der freiheitlichen Gesellschaft insgesamt dienlich sein könnte. Unter den Bedingungen einer glaubhaften, konkreten Bedrohung könnte sich das Verhältnis zwischen Freiheitseingriff und Sicherheitsgewinn zugunsten von Überwachungsmaßnahmen verschieben. Deswegen allerdings bereits vorsorglich massive Freiheitseingriffe in Kauf zu nehmen, muss als unverhält-

¹⁰ Joseph Foschepoth, *Überwachtes Deutschland*, Göttingen 2012, S. 78.

¹¹ Vgl. John Guelke/Tom Sorell, *Relative Moral Risks of Detection Technology*, 2.6.2010, www.detector.bham.ac.uk/pdfs/D05.2.The_Relative_Moral_Risks_of_Detection_Technology.doc (31.3.2014).

¹² Peter Bergen et al., *Do NSA's Bulk Surveillance Programs Stop Terrorists?*, 13.1.2014, www.new-america.net/publications/policy/do_nsas_bulk_surveillance_programs_stop_terrorists (31.3.2014).

¹³ Vgl. Richard Clarke et al., *Liberty and Security in a Changing World*, 12.12.2013, www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf (31.3.2014).

nismäßig gelten. Bundesverfassungsrichter Johannes Masing formulierte treffend: „Eine Sicherheitslogik, die auf eine umfassende Datenvorsorge und möglichst flächendeckende Präventionsmaßnahmen setzt, ist im freiheitlichen Rechtsstaat nicht vertretbar. Vorsorge muss punktuell, begrenzt, transparent und gerichtlich kontrollierbar bleiben.“¹⁴ Dass präventive, nachrichtendienstliche Überwachungsmaßnahmen auch und gerade jenseits der anlasslosen Massenüberwachung diesen Kriterien gerecht werden, kann nur durch eine effiziente und transparente demokratische Kontrolle der Dienste gewährleistet werden.

Kontrolle der Nachrichtendienste

Die demokratische Kontrolle von geheimen Nachrichtendiensten stellt auf den ersten Blick ein Paradoxon dar. Während ungehinderter Informationszugang sowie Transparenz und Öffentlichkeit Wesensmerkmale demokratischer Kontrolle der Exekutive sind, gehört Geheimhaltung per Definition häufig zu den Grundvoraussetzungen geheimdienstlicher Tätigkeiten.¹⁵ Um dieses Dilemma aufzulösen, wird in Deutschland auf einen Mittelweg zurückgegriffen. Die Dienste, also Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD) und Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), sind dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKG) des Deutschen Bundestages rechenschaftspflichtig, das seinerseits zur Geheimhaltung verpflichtet ist. Im entsprechenden Gesetz ist vorgesehen, dass die Abgeordneten des PKG von der Bundesregierung „umfassend über die allgemeine Tätigkeit“ und „über Vorgänge von besonderer Bedeutung“ unterrichtet werden; „auf Verlangen“ hat die Bundesregierung außerdem über „sonstige Vorgänge“ zu informieren.¹⁶ Auf den ersten Blick ist eine Kontrolle der Dienste durch das Parlament also gegeben.

¹⁴ Johannes Masing, Die Ambivalenz von Sicherheit und Freiheit, in: Hans-Helmuth Gander et al. (Hrsg.), Resilienz in der offenen Gesellschaft, Baden-Baden 2012, S. 51.

¹⁵ Vgl. Heiner Busch, „Dazu darf ich nichts sagen“: Das Versagen der parlamentarischen Kontrolle, in: Bürgerrechte & Polizei, 78 (2004), S. 48–55.

¹⁶ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, § 4, www.gesetze-im-internet.de/pkgrg (31.3.2014).

In der Praxis jedoch zeigen sich erhebliche Probleme, die eine effiziente Kontrolle der Dienste durch das PKG zumindest erschweren. So ist etwa die Geheimhaltungspflicht des PKG derart umfassend, dass nahezu keine konkreten Ergebnisse seiner Kontrolle je das Licht der Öffentlichkeit erreichen. Den Angehörigen des PKG ist es beispielsweise nicht gestattet, die Ergebnisse ihrer Unternehmung mit ihren Fraktionen im Bundestag oder ihren Mitarbeitern zu teilen, sodass sie, selbst für den Fall, dass sie am Wirken der Dienste etwas zu kritisieren hätten, praktisch keine politischen Maßnahmen ergreifen können. Dem PKG ist es darüber hinaus auch nur eingeschränkt gestattet, abstrakt über seine Tätigkeit zu informieren. So hat es etwa die Möglichkeit, für die Untersuchung besonderer Vorgänge einen Sachverständigen einzusetzen. Es darf jedoch nicht veröffentlichen, ob es dies getan hat – von den Untersuchungsergebnissen ganz zu schweigen.¹⁷

Zwar wendet der Verfassungsrechtler Heinrich Wolff ein, dass Abgeordneten „faktisch wenig“ passiere, wenn sie „Vertrauliches aussprechen“, und dass sie „von Natur aus kommunikative Typen“ seien.¹⁸ Bei der demokratischen Kontrolle von Nachrichtendiensten allerdings auf eine Pflichtverletzung redseliger Abgeordneter zu setzen, ist jedoch kaum tragfähig und von Wolff wohl auch so nicht gemeint. Zuzustimmen ist ihm allerdings darin, dass es für die Geheimhaltung im Bereich nachrichtendienstlicher Tätigkeiten durchaus gute Gründe geben kann.¹⁹ Sie stellt keineswegs notwendigerweise eine Schikane der Exekutive gegen Parlament oder Öffentlichkeit dar, sondern kann vor allem dem Schutz der zukünftigen Aufgabenerfüllung der Dienste dienen.

Die demokratische Kontrolle der deutschen Dienste stellt sich in der Praxis also zumindest defizitär dar. Zwar gibt es einen kleinen Personenkreis, der mehr oder weniger umfangreich über die Tätigkeiten der Dienste informiert wird. Wirksame politische Kontrolle, Transparenz derselben oder gar die disziplinierende Wirkung von Öffentlich-

¹⁷ Vgl. H. Busch (Anm. 15), S. 53.

¹⁸ Heinrich Wolff, Der nachrichtendienstliche Geheimnisschutz und die parlamentarische Kontrolle, in: Juristen Zeitung, 75 (2010), S. 175.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 176.

keit sind jedoch kaum vorhanden. Die Übereinstimmung der geheimdienstlichen Tätigkeiten mit den angesprochenen Masingschen Kriterien für vertretbare Gefahrenvorsorge bleibt folglich im Dunkeln. Ob die jüngst angekündigten Reformen des PKG daran etwas ändern können, muss sich erst zeigen.

Abgesehen hiervon stellt sich zudem noch ein anderes Problem. Soweit bekannt ist, werden die umfangreichsten nachrichtendienstlichen Überwachungsmaßnahmen nicht von deutschen, sondern von ausländischen Diensten (zum Teil unter Mitwirkung deutscher Stellen) umgesetzt und sind einer demokratischen Kontrolle durch die deutsche Bevölkerung oder ihre Repräsentanten ohnehin entzogen. Da jedoch zwischen den westlichen Geheimdiensten eine mehr oder weniger enge Kooperation besteht, ist davon auszugehen, dass deutsche Dienste gleichwohl mittelbar Zugriff auf die entsprechenden Daten haben. Die deutsche Bevölkerung sieht sich folglich einem ernstzunehmenden, internationalen Überwachungsapparat ausgesetzt, über dessen inländische Anteile die demokratisch gewählten Vertreter nur eine mangelhafte Kontrolle ausüben, während für die ausländischen Anteile überhaupt keine effektiven Kontrollmöglichkeiten bestehen.

Gesellschaftspolitische Sicherheitsforschung

Wie es zu dieser Situation gekommen ist, welche gesellschaftlichen und politischen Triebfedern dabei in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft eine Rolle spielen, welche langfristigen Auswirkungen zu erwarten sind und schließlich, wie damit umgegangen werden kann, ist bislang – wenn überhaupt – nur in Ansätzen aufgearbeitet. Die Beantwortung der Frage, wie die freiheitlich-demokratische Gesellschaft mit den neuen Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus und durch inländische und ausländische Massenüberwachung umzugehen gedenkt, obliegt dem demokratischen Willensbildungsprozess. Die Qualität dieses Prozesses hängt jedoch maßgeblich von der Verfügbarkeit tragfähiger Informationen ab. In einer immer komplexer werdenden Lebenswelt fällt der Wissenschaft dabei eine besonders bedeutsame Rolle zu. Der Reflex, im Angesicht von immer neuen (versuchten oder

gelingenen) Terroranschlägen das empfindliche Verhältnis von Sicherheit und Freiheit zugunsten von Sicherheitsmaßnahmen zu verschieben, liegt intuitiv nahe. Die langfristigen und nicht intendierten Auswirkungen einer solchen Verschiebung und die nüchterne Beurteilung des tatsächlichen terroristischen Bedrohungspotenzials werden dabei jedoch häufig vernachlässigt. Aufgabe der Wissenschaft muss es hier sein, die nötigen Informationen für eine ausgewogene gesellschaftliche Willensbildung bereitzustellen.

Bisher vermag sie das nur begrenzt. Das Feld der Sicherheitsforschung ist trotz einiger interdisziplinärer Ansätze faktisch disziplinär segmentiert. Vor allem jedoch ist die kritische Bewertung von Themen im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit in der deutschen und europäischen Sicherheitsforschung bislang vielfach als Begleitforschung zu neuen Sicherheitsmaßnahmen und Technologien organisiert. Für eine konsequente Bearbeitung des Spannungsfeldes von Sicherheit und Freiheit bedarf es aber einer integrierten, ethischen und gesellschaftspolitischen Sicherheitsforschung, die sich dem Thema in eigenständiger Weise nähert und Ansätze der philosophischen Ethik, Technikfolgenabschätzung, Soziologie, Politikwissenschaft und Rechtsphilosophie konsequent miteinander verschränkt. Eine solche, sich als eigenständige Disziplin begreifende, ethische und gesellschaftspolitische Sicherheitsforschung könnte das Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit in einer Weise ausleuchten, die eine ausgewogene demokratische Willensbildung substanziell unterstützen kann.

Ob dies dazu führen würde, dass der von Benda geforderte Mittelweg gefunden und von der Gesellschaft auch gegangen wird, lässt sich nicht sagen. Es darf jedoch zumindest davon ausgegangen werden, dass extreme Unverhältnismäßigkeiten zwischen Sicherheitsmaßnahmen und Freiheitsrechten eingehegt würden. Und um nichts anderes handelt es sich bei der derzeitigen Überwachungspraxis geheimer Nachrichtendienste in manchen westlichen Demokratien.

Architektur und Rolle der Nachrichtendienste in Deutschland

Geheimdienste bezeichnen in den meisten Staaten eigene, von den regulären Polizeibehörden mehr oder weniger selbstständige

Christoph Gusy

Dr. iur., geb. 1955; Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld. christoph.gusy@uni-bielefeld.de

solche Bestrebungen aufzuklären, überlassen deren Bekämpfung aber anderen Stellen. Sie sind also ausschließlich auf Beschaffung und Verarbeitung von Informationen gerichtet.

Diese nicht unumstrittene, aber doch weiterhin akzeptierte Terminologie ist erkennbar darauf gerichtet, die Nachrichtendienste der Bundesrepublik von früheren und ausländischen Geheimdiensten, etwa der Gestapo oder der Stasi, abzugrenzen. Tatsächlich gibt es in den allermeisten Staaten neben den zentralen Säulen der Gewährleistung von Sicherheit – Armee und Polizei – geheim arbeitende Sicherheitsdienste. Sie sind auch regelmäßig von den anderen Sicherheitsbehörden in irgendeiner Form selbstständig. Ob und wie sie agieren, hängt von der Grundordnung ab, die sie schützen sollen, also von der bestehenden „Verfassung“. Charakteristika der Geheimdienste sind also weniger ihre Ziele, welche zwischen den politischen Systemen stark divergieren, als vielmehr ihre Mittel. Ihre Aufklärungsmaßnahmen sind – im Unterschied zu ihrer Existenz – vielfach geheim. Geheimdienste sind Instrumente – aber

Dienststellen zur Aufklärung und Bekämpfung vergangener oder zukünftiger Bestrebungen gegen Bestand, Sicherheit oder Grundelemente der politischen Ordnung eines Staates. Nachrichtendienste hingegen beschränken sich darauf,

wozu?¹ Verschiedene Staaten weisen ihren Diensten unterschiedliche Aufgaben zu. Vergleichend und typübergreifend lassen sich einige Grundelemente feststellen:

1. Trennung nach äußerer und innerer Sicherheit: Auslandsaufklärung unterliegt anderen Perspektiven und Handlungslogiken als Inlandsaufklärung. Da das Militär, jedenfalls in Friedenszeiten, auf das eigene Staatsgebiet begrenzt ist und die meisten Staaten im Ausland bis auf diplomatische Vertretungen kaum offizielle Stellen unterhalten, liegt es nahe, Aufklärung als Konfliktvorbereitung oder -vermeidung geheim, eben durch Geheimdienste, zu betreiben. Im Inland stehen dagegen solche Dienste regelmäßig in Konkurrenz zu anderen Sicherheitsbehörden.

2. Diese Konkurrenz dient aus der Sicht von Regierenden und Regierten der Verhinderung einer übermächtigen Machtkonzentration in der Exekutive durch Zusammenführung von Informationen und Zwangsmitteln bei einzelnen Stellen. Diese kann nicht nur für die Bürger, sondern auch für das politische System bedrohlich werden.

3. Der Gedanke wechselseitiger Kontrolle der Sicherheitsbehörden untereinander: Mehrere konkurrierende Stellen können nicht nur Informationen über potenzielle Gefahren beschaffen, sondern sich auch gegenseitig beobachten und kontrollieren. Dadurch kann Gefahren nicht nur von Seiten potenzieller Gegner des Systems vorgebeugt werden, sondern auch von Seiten illoyaler oder allzu machtbewusster Verteidiger.

Aus vergleichender Perspektive kommt der jeweiligen Sicherheitsarchitektur demnach eine Vielzahl unterschiedlicher, einander bisweilen widersprechender Aufgaben zu. Einerseits soll der Sicherheitsapparat gegen ausländische Armeen, Terroristen und andere gewaltbereite Verfassungsfeinde gut ausgebaut sein. Zugleich darf er aber nicht übermächtig werden und sich der Kontrolle durch die Organe des Staates entziehen können, dessen Ordnung er schützen und nicht

¹ Vgl. Kurt Graulich/Wolf-Rüdiger Schenke/Josef Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014 (i. E.); Wolbert Smidt et al. (Hrsg.), Geheimhaltung und Transparenz, Münster 2007; ders. et al. (Hrsg.), Fehlbarer Staatsgewalt, Münster 2009.

gefährden soll. Schließlich darf er auch das politische System gegenüber der eigenen Bevölkerung nicht delegitimieren. Informationen kommen zu spät, wenn sie erst vorliegen, wenn der Krieg oder der Umsturz beginnt. Informationsbeschaffung muss im Vorfeld ansetzen: Es geht nicht um die Aufklärung des Umsturzes, sondern der Gefahr oder besonderer Risiken gewaltsamer Beseitigung eines Staates oder einer Staatsform.

In diesem aufzuklärenden *Vorfeld der Gefahr* lässt sich zumeist noch gar nicht absehen, wer später einmal zum Risiko für die politische Ordnung werden kann und wer nicht. Frühzeitige Aufklärungstätigkeit erfasst also notwendig immer auch Personen, von denen nie eine besondere Gefahr ausgehen wird. Je breiter die Überwachung angelegt ist, desto höher wird der Anteil an der Gesamtzahl der Überwachten. *Nachrichtendienstliche Aufklärung erfasst* so – aus der Rückschau betrachtet – vielfach *überwiegend Ungefährliche und Unverdächtige*. Hier beginnt die Delegitimationsgefahr: indem entweder überwachte Personen durch die Überwachung zu Widerstandsaktivitäten gedrängt werden – hier „macht“ der Geheimdienst potenzielle Staatsfeinde selbst – oder aber indem nicht betroffene „Normalbürger“ die übermäßige Überwachungsaktivität ablehnen und daher gegen die politische Ordnung opponieren. In diesen Fällen entzieht sich der Geheimdienst seine eigene Legitimation, auf die er etwa aus Gründen der Informationsbeschaffung durch Anzeigen, Zeugenaussagen oder Denunziationen angewiesen ist. Die Kunst geheimdienstlicher Tätigkeit besteht so länder- und verfassungsübergreifend nicht in der Maximierung der Überwachung, sondern in ihrer Optimierung. Diese gebietet für die Dienste auch Beschränkung, nämlich Selbstbeschränkung.

Braucht eine funktionierende Demokratie mit einer stabilen Verfassung wie die Bundesrepublik solche Instrumente überhaupt? Jüngere Forderungen nach Abschaffung etwa des Verfassungsschutzes haben gezeigt: Unumstritten ist deren Existenz und Wirken nicht mehr. Geheimdienste sind wesentlich älter als der demokratische Rechtsstaat. Abschaffungsversuche hat es jedoch sowohl in Deutschland als auch in der übrigen westlichen Staatenwelt nur vereinzelt gegeben. Offenbar wollten die neuen und neu legitimierten Staatsformen auf ihren Schutz durch

geheim arbeitende Dienste nicht völlig verzichten; und zwar auch dann nicht, wenn deren Vorgänger, wie in Deutschland, völlig diskreditiert waren. Das galt nach 1945 für die Gestapo des NS-Staates ebenso wie nach 1989 für die Stasi der DDR. Demokratie und Verfassung kamen, Nachrichtendienste blieben, wenn auch neu organisiert, unter neuer Leitung und mit zum Teil neuem Personal sowie unter neuen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Aber aller Erneuerung zum Trotz: Warum verlassen sich demokratische Staaten nicht auf die freiwillige Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger, motiviert durch die Überlegenheit des eigenen Systems und politische Aufklärung darüber? Interessanterweise haben hierüber in der Bundesrepublik keine grundsätzlichen Debatten in den zuständigen Entscheidungsorganen stattgefunden, weder im Parlamentarischen Rat bei der Schaffung des Grundgesetzes noch in den Gesetzgebungsverfahren, welche – zum Teil erst im Jahr 1990 – die Rechtsgrundlagen für die gegenwärtige Tätigkeit der Dienste schufen. Vielleicht waren es das Gefühl der Instabilität und die besondere Schutzbedürftigkeit der Demokratie in Neugründungsprozessen kurz nach dem Ende des NS-Regimes beziehungsweise der Überwindung der SED-Diktatur durch die demokratische Revolution in Ostdeutschland, welche die Frage nach einer Republik ohne nachrichtendienstlichen Schutz damals gar nicht erst aufkommen ließen. Wer den Gegner eben erst mühsam überwunden hat, möchte vielleicht selbst nicht schutzlos dastehen.

Die Selbstvergewisserungsdiskussion in der Bundesrepublik über ihren nachrichtendienstlichen Schutz hatte also in den Gründungsphasen nicht stattgefunden. Inzwischen hatten sich die Dienste in einem Zustand zwischen administrativer Hinnahme und parlamentarisch-politischem Stillschweigen eingerichtet. Letzteres wurde am ehesten durch einzelne Skandale und Untersuchungsausschüsse durchbrochen. So blieb die Legitimationsfrage vorläufig, historisch belastet und fragil.

Deren Beantwortung kann also nicht nach historischen Wurzeln fragen nach dem Motto: Wie wollten es Verfassung und Verfassungsgeber? Die Frage muss sich darauf richten: Wie können Existenz und Wirken von Nachrich-

tendiensten in der politischen und rechtlichen Gegenwart gerechtfertigt werden? Aus einer solchen Perspektive basiert deren Existenz auf zwei rechtspolitischen Vorentscheidungen, die möglicherweise nie bewusst getroffen wurden, wohl aber dem Grundgesetz und dem geltenden Gesetzesrecht zugrunde liegen.

1. Die Polizei soll auf die Aufklärung rechtswidriger Handlungen und Zustände beschränkt bleiben. Legales Verhalten soll sie nicht ermitteln dürfen. Wo keine rechtswidrigen Handlungen, insbesondere Straftaten, begangen worden sind oder absehbar bevorstehen, darf demnach die Polizei nicht ermitteln. Ihr Instrumentarium an Aufklärungs- und Zwangsmitteln soll sich demnach auf die Aufklärung begangener und die Verhinderung bevorstehender Straftaten beschränken. So richtig und wichtig diese Grundentscheidung ist, entsteht allerdings eine Folgefrage: Die Rechtsordnung kennt bestimmte Fälle, in denen Verhaltensweisen als legal eingestuft werden, die auf den Umsturz der Verfassungsordnung gerichtet sein können. Politische Parteien, welche gegen Freiheit und Demokratie agieren, gelten als legal, solange sie nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten sind (Art. 21 Abs. 2 GG). Und so lange darf die Polizei ihre Aktivitäten nicht aufklären oder verhindern. Die Grundrechte dürfen auch zum Kampf gegen Freiheit und Demokratie missbraucht werden, solange sie nicht vom Bundesverfassungsgericht für verwirkt erklärt worden sind (Art. 18 GG). Bei Religionsgemeinschaften gibt es zumindest eine Grauzone zwischen grundrechtlich garantierter Freiheit und fundamentalistischer Unterwanderung demokratischer Organisationen und Strukturen. Solche verfassungsrechtlichen Garantien begrenzen dann zugleich die Ermittlungstätigkeit der Polizei.

2. Die Polizei soll erst dann gegen rechtswidrige Handlungen tätig werden können, wenn im Einzelfall erkennbar ist, dass *eine solche Tat begangen worden ist* („Anfangsverdacht“) oder *bevorsteht* („Gefahrverdacht“). Wo ein solcher Verdacht nicht besteht, soll sie auch unter der Prämisse, dass Kriminalität überall stattgefunden haben oder stattfinden könnte, keine Ermittlungskompetenzen ausüben dürfen. Insbesondere soll die Polizei nicht flächendeckend in kriminogenen oder kriminalistisch auffälligen, gefährlichen oder gefährdeten Milieus Ermittlungstätigkeit betreiben dürfen.

Beide Grundentscheidungen lassen Lücken. Sollen Umtriebe radikaler Parteien oder Verfassungsgegner, Vorbereitungshandlungen fundamentalistischer Gruppierungen unter dem Vorwand der Religion oder auch getarnte, von außen nicht erkennbare Spionagetätigkeit anderer Nachrichtendienste unbeobachtet und unermittelt bleiben oder nicht? Wer hier ermittlungsfreie Zonen hinzunehmen bereit ist, braucht keine Nachrichtendienste. Wer sie hingegen vermeiden möchte und die Ermittlungen zugleich nicht der Polizei überlassen will, braucht dafür eine andere Stelle. Das sind in Deutschland die Nachrichtendienste. Ihre Legitimation basiert also auf den Grundentscheidungen, dass einerseits die *Polizei auf die Aufklärung rechtswidriger, insbesondere strafbarer Handlungen beschränkt sein* soll, andererseits *bestimmte, dadurch polizeifrei bleibende Risiken nicht völlig unbeobachtet bleiben, sondern durch andere Stellen aufgeklärt werden* sollen. Man kann beide Grundsätze auch neu diskutieren und anders formulieren. Wenn man dies will, kann man entweder zu einer Ausweitung polizeilicher Zuständigkeiten in den legalen Bereich hinein oder aber zur Schaffung einiger ermittlungsfreier Risikoquellen für Staat und Verfassung gelangen. Wenn man beides nicht will, liegt die Entscheidung für nachrichtendienstliche Gefahraufklärung nahe.

Mit jenen Aufgaben waren die Dienste in der alten Bundesrepublik weithin ausgelastet: Die Sicherung gegen ein Wiederaufleben der nationalsozialistischen Vergangenheit einerseits und der aus der Sowjetunion gesteuerten Gefährdungen der jungen Republik andererseits waren ebenso dringende wie offensichtliche Aufgaben. Die zunehmende zeitliche Distanz zum „Dritten Reich“ und der Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks haben jene Aufgaben weniger vordringlich werden lassen. Partiiell traten neue Herausforderungen an ihre Stelle: der „alte“ deutsche Terrorismus der RAF und seine „neue“ internationale Variante, welche erhebliche Konkurrenz zwischen nachrichtendienstlicher und polizeilicher Aufklärungstätigkeit begründeten; religiöser Fundamentalismus nicht allein im Gewand des Islam und gewalttätiger Fremdenhass durch „Neue Rechte“. Und dennoch: Die Herausbildung der nachrichtendienstlichen „Sicherheitsarchitektur“ war im Kern eine Folge historischer Vorbedingungen und Zufälle; ihre Gegenwart ist eine nachträgliche Beschreibung vorgefundener Gegebenheiten und Rechtszustände.

Verfassungsschutz. „Der“ Verfassungsschutz ist eine Sammelbezeichnung für 17 Behörden des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV) und aller Bundesländer (Landesämter für Verfassungsschutz, LfV). Er betreibt die nachrichtendienstliche Aufklärungsarbeit im und über das Inland. Seine Entstehung war von zwei „Lehren“ geprägt: der Ablehnung der Gefahr einer allzu großen Zusammenballung von Informations- und Zwangsbefugnissen in einzelnen Behörden, also dem Trauma des nationalsozialistischen Sicherheitsdienstes (SD) und der Gestapo; ferner der Ablehnung der Alliierten gegen eine zu starke Zentralisierung nachrichtendienstlicher Tätigkeiten beim Bund. Daher sollte der Verfassungsschutz Landesaufgabe sein, die in Kooperation mit dem Bund erfüllt werden sollte und für welche der Bund eine „Zentralstelle“ errichten durfte. Solche Zentralstellen gab es schon in der Weimarer Republik: Sie koordinierten andere Behörden, auf deren Informationen sie angewiesen waren; eigene Überwachungsrechte gegenüber Bürgern standen ihnen damals nicht zu.

Von jenen historischen Wurzeln hat sich die Gegenwart weit entfernt. Geblieben ist aber die *Trennung von Verfassungsschutz und Polizei*, die jüngst vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz bestätigt worden ist. Hier bildet sich die beschriebene Legitimationsbasis nachrichtendienstlicher Aufgaben linear ab: Wenn die Polizei von legalen Handlungen ferngehalten werden soll, dann darf eine andere Stelle, welche solche Handlungen aufklärt, ihr nicht angegliedert oder unterstellt werden. Doch dürfen und müssen sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben funktionsgerecht und im Rahmen der Gesetze zusammenarbeiten.

Gewandelt hat sich hingegen der föderalistische Aufbau: Längst nimmt das Bundesamt nicht mehr allein Zentralstellenaufgaben wahr. Es sammelt nicht nur Informationen der Landesämter und koordiniert deren Tätigkeit. Im Jahr 1972 wurde ihm auch das Recht zur heimlichen oder verdeckten Informationserhebung mit „nachrichtendienstlichen Mitteln“ zugesprochen. Stärkster Indikator einer Zentralisierung ist allerdings der Personalbestand: Im Bundesamt für Verfassungsschutz sind gegenwärtig etwa 2750 Personen beschäftigt, etwa so viele wie in allen Landesämtern zusammen. Zugleich hat sich das professionelle Niveau durch eigene Ausbildungsgänge und die Mög-

lichkeit der Abwerbung qualifizierter Bewerber partiell erheblich verbessert, leidet aber namentlich in den operativen Abteilungen nach wie vor unter einer geringeren Attraktivität als vergleichbare Positionen bei der Polizei.

Stark gewandelt haben sich auch die *Aufgaben*. Sie expandierten von der nachrichtendienstlichen Aufklärung ausländischer Spionage gegen die Bundesrepublik und unmittelbarer inländischer Verfassungsgefährdungen weit in deren Vor- und Umfeld: bei der Fernhaltung „Radikaler“ vom öffentlichen Dienst, der Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen jeder Art bis hin zu eigenen Aufklärungsbeiträgen zur Verhinderung von Organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus. Bei den zuletzt genannten Neuerungen stellen sich zunehmende Aufgabenüberschneidungen mit der Polizei heraus. Eine Gefahr wird aber nicht allein deshalb besser abgewehrt, weil für sie mehrere Behörden zuständig sind. Wo also bleibt der Mehrwert der Aufgabenausweitung für den Verfassungsschutz? Auch wird das Nebeneinander bisweilen zum Gegeneinander, wie die meisten Nachrichtendienstskandale zeigten.

Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutzbehörden haben sich also vom Gründungskonzept wie von den eigenen Legitimationsgrundlagen partiell entfernt. Dies bedarf der politischen Diskussion hinsichtlich der Prämissen und Folgen. Das gilt umso mehr, als gerade der Inlandsnachrichtendienst zu Recht unter einer besonderen Beobachtung politischer, gerichtlicher und zivilgesellschaftlicher Kontrollinstanzen steht: Parlamente und Parteien, Presse und andere Medien, Bürger- und Betroffeneninitiativen nehmen sich seiner Tätigkeit aus unterschiedlichen Gründen und Perspektiven an. Auch wenn eine Abschaffung der Dienste keine realistische und wohl auch keine anzustrebende Alternative darstellt, so ist doch zumindest die Diskussion über eine Neuausrichtung wünschenswert, sinnvoll und notwendig.

Militärischer Abschirmdienst (MAD). Der MAD ist mit etwa 1100 Mitarbeitern der kleinste deutsche Nachrichtendienst. Er entwickelte sich unmittelbar nach Gründung der Bundeswehr (1955) als deren Teil und nimmt dort Aufgaben wahr, die im Zivilleben dem Verfassungsschutz obliegen. Dazu zählen namentlich der Schutz der Streitkräfte vor Spio-

nage, politisch motivierter Unterwanderung und bestimmten Straftaten. Es geht also um den nachrichtendienstlichen Selbstschutz der Bundeswehr gegen andere als militärische Gefahren. In diesem Kontext stehen auch Bezeichnung und administrative Zuordnung des Dienstes innerhalb der Streitkräfte, welche seit der Gründung mehrfach gewechselt haben. Wie die Bundeswehr und anders als der Verfassungsschutz ist der Dienst eine ausschließliche Einrichtung des Bundes.

Seine Sonderstellung ist also weniger durch nachrichtendienstliche oder nachrichtendienstrechtliche Eigenheiten als vielmehr durch solche der Sicherheitsarchitektur im Übrigen geprägt. Er nimmt mit dem BfV vergleichbare Aufgaben mit vergleichbaren Instrumenten und vergleichbaren Befugnissen wahr. Die Besonderheit des MAD wird namentlich darin gesehen, dass er in den Streitkräften und in deren Umfeld durch Militärangehörige tätig wird. Aus ihrer Zugehörigkeit zu der zu schützenden Einrichtung, den daraus begründeten besonderen Kontakten und Informationszugängen wird seine institutionelle und personelle Verselbstständigung begründet. Dies ist keine nachrichtendienstliche Notwendigkeit: Es ist nicht seine Überlegenheit bei der Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen nachrichtendienstlicher Art, der seine Aufgaben begründet, sondern allein der besondere Charakter seines Schutzobjekts und der daraus begründeten Anforderungen an dessen Schutz.

Infolge des begrenzten Auftrags hinterließ der Aufgabenwandel beim MAD weniger starke Spuren als bei den Verfassungsschutzämtern. Eine völlige Neuausrichtung wurde notwendig, als die bislang nahezu ausschließlich im Inland tätige Bundeswehr verstärkt zu Auslandseinsätzen überging, wo Gefährdungslagen und Schutzbedürfnisse zum Teil ganz andersartig, vor allem aber erheblich höher waren als im Inland. Dies bedingte nicht nur eine Neuausrichtung der Aufgabenstellung an die gewandelten Anforderungen, sondern zudem eine erhebliche Ausweitung des Aktionsgebietes. Andere Sprachen, Kulturen und Religionen, Einstellungen und Mentalitäten, Aktions- und Reaktionsformen, Allianzen und Unterstützer, Kooperationspartner, echte und falsche Freunde bilden andersartige Herausforderungen. Dies alles hat die eher kleine Behörde an die Grenzen ihrer Leis-

tungsfähigkeit gebracht. Schon zuvor hatte ihr begrenztes Personalreservoir in der Truppe die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter erheblich erschwert. Die Kleinheit der Dienststelle und ihre relative Isolation von den anderen Nachrichtendiensten erschweren die berufliche Qualifikation und Fortbildung der Mitarbeiter sowie den Anschluss an neue wissenschaftliche und technische Bedingungen nachrichtendienstlicher Arbeit. Und die Begrenzung der Personalstärke der Bundeswehr setzt einem Ausbau des Dienstes enge Grenzen. So ist der MAD auch in der Nachrichtendienstarchitektur in die Defensive geraten.

Bundesnachrichtendienst (BND). Der BND nimmt die Auslandsaufklärung, also die Beschaffung von Informationen über ausländische Vorgänge mit Bezug zur Bundesrepublik, ihrer Sicherheit gegen Aufklärung im Ausland und durch das Ausland sowie sonstigen Interessen, wahr. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatten die US-Streitkräfte Teile der Ost-Aufklärung der Wehrmacht übernommen, die später an die Bundesrepublik übergingen („Organisation Gehlen“). Aus dem Umstand, dass die Arbeit auslandsbezogen ist, wurde damals wohl der Schluss gezogen, die Eingliederung in das deutsche Rechts- und Behördensystem sei nicht erforderlich. Dies änderte sich erst mit der Verbreitung der Einsicht, dass der Auslandsnachrichtendienst seine *Informationen zwar über das Ausland, aber vielfach im Inland erbob*. Die planmäßige Ausforschung von Vertriebenen und Flüchtlingen, die Aufklärung des Funkverkehrs diplomatischer Vertretungen anderer Staaten und die Überwachung von Telefonverbindungen auch in Deutschland ließen die Einsicht reifen: Das Wirken jener Stellen kann die Freiheitsrechte des Grundgesetzes, namentlich Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung, ebenso beeinträchtigen wie Aufklärungshandlungen der Inlandsdienste.

Erst im Jahr 1990 erhielt die Behörde eigene gesetzliche Grundlagen, welche weitgehend denjenigen des BfV und des MAD entsprachen. Das Gesetz regelt ganz überwiegend die Tätigkeit mit Inlandsbezug zum Schutz der Freiheitsrechte in Deutschland. Es ist namentlich die Auslandsaufklärung, welche Selbstbild und Fremdwahrnehmung des BND prägen. Das Völkerrecht verhindert Auslandsespionage offenbar nicht, sonst wären No-

Spy-Abkommen längst die Regel oder leicht zu vereinbaren. In dieser rechtlichen Grauzone hat sich die Agententätigkeit erheblich gewandelt. Neben die unter hohem persönlichem Einsatz agierenden Auslandsagenten ist die technische Aufklärung, Kommunikations- und Videoüberwachung mit Unterstützung leitungsgebundener und satellitengestützter Technologie getreten. Digitalisierung und Globalisierung der Kommunikationsverbindungen haben die Überwachungsmöglichkeiten auch durch den BND dramatisch anwachsen lassen. Ungeachtet dieser Neuerungen begreift sich der Dienst als *der* deutsche Nachrichtendienst mit dem höchsten professionellen Niveau (etwa 6500 Mitarbeiter) und den besten Aufklärungserfolgen.

Dies folgt nicht zuletzt aus seiner internationalen Vernetzung. Auch heute *kontaktieren Nachrichtendienste auch und gerade im Ausland vielfach nur den BND*. Er erhält viele Informationen also als erster und manche exklusiv. Aber wer Informationen erhält, muss im Gegenzug auch liefern oder die Informationssammlung durch ausländische Stellen im Inland gestatten, dulden oder gar unterstützen und solche Leistungen auch gegenüber deutschen Staatsorganen abschirmen, rechtfertigen oder vertuschen. Auch und gerade in der Welt der Nachrichtendienste hat alles seinen Preis.

Weil sich die Informationen überwiegend auf das Ausland und auf Ausländer beziehen, steht der BND bei der Kontrolle eher am Rande. Doch begründen zumindest die nicht seltenen Grundrechtseingriffe in Deutschland und gegenüber Deutschen politische, administrative und zivilgesellschaftliche Kontrollbedürfnisse. Das gilt erst recht für den Anteil des BND am internationalen Informationsaustausch, wo skandalträchtige Einzelfälle wie Echelon oder die noch keineswegs ausgestandene NSA-Vorratsdatenspeicherung die publizistisch viel diskutierte Spitze des Eisbergs bilden. Sie finden ihre legale Residentur und ihren Kooperationspartner in Deutschland beim BND, der insoweit seine rechtliche Bewährungsprobe noch vor sich hat.

Nils Zurawski

Geheimdienste und Konsum der Überwachung

Essay

Zwei Skandale, beide haben mit Geheimdiensten zu tun, und doch sind beide völlig unterschiedlich zu bewerten: NSA und NSU.

Außer der Namensähnlichkeit haben die beiden Skandale der jüngsten Vergangenheit wenig gemeinsam. Der NSU-Skandal, wenn man ihn denn so nennen will, ist eine Geschichte der Anmaßung und des

Versagens. Es ist eine „typisch deutsche“ Geschichte, mit Nazis, ihren Morden an türkischen und griechischen Einwanderern sowie der verquastenen Sicht auf eine Einwanderungsdebatte, die längst überwunden geglaubt war. Dazu kommen die Verflechtungen der Geheimdienste und der Polizei mit der braunen Szene und dem Aufbrechen alter Klischees und Vorurteile. So ist Deutschland halt immer noch, da waren sich viele Kommentatoren einig.

Und die NSA? Sie hat sich in Verruf gebracht mit einem geradezu maßlosen Programm zur Bepitzelung der Welt, das alle Vorstellungen sprengt. Seit fast einem Jahr wird weltweit die Frage diskutiert, was diese Art der Überwachung mit uns und der Gesellschaft macht. Erstaunlich an dem Skandal ist vor allem, dass eine Entrüstung nicht so recht in Gang kommen will. Anders als beim NSU-Fall scheint das, was die NSA getan hat und zweifelsohne auch weiterhin tun wird, normal – im Rahmen dessen, was Geheimdienste so tun. Dass aus deutscher Perspektive ein Vergleich zur Stasi gezogen werden kann, dem Apparat, der eine Totalüberwachung seiner Bürgerinnen und Bürger umgesetzt hat, liegt nahe, wurde aber eher selten bemüht. Das hat gute Grün-

Nils Zurawski

Dr. habil., geb. 1968; arbeitet am Institut für kriminologische Sozialforschung, Universität Hamburg, Allende-Platz 1, 20146 Hamburg.
nils.zurawski@uni-hamburg.de
www.surveillance-studies.org

de und ist letztlich auch konsequent: Die Stasi war Teil einer autoritären, unterdrückenden Diktatur, die NSA ist es nicht. Das entschuldigt die maßlose Neugier des Dienstes nicht, dennoch hat es andere Konsequenzen. Und vor allem findet es vor einem anderen gesellschaftlichen Hintergrund statt, dessen wichtigster Aspekt die fortgeschrittene Digitalisierung der Lebenswelt ist.

Geheimdienste erscheinen wie die natürlichen Gebiete einer Forschung, die sich mit Überwachung und Kontrolle beschäftigt. Sie sind es überraschenderweise eher seltener. Im Folgenden skizziere ich eine Perspektive aus der Surveillance-Forschung, mit welcher der NSA-Skandal vor dem Hintergrund aktueller Ansätze untersucht werden kann. Der Fokus liegt dabei auf dem Alltag von Menschen in einer digitalisierten Welt, in der eine Überwachung in die Konsumgewohnheiten eingebettet ist und somit nicht mit Geheimdiensten, Überwachung und Repression in Verbindung gebracht wird.

Wenn es so etwas wie einen Kanon der Literatur zu Überwachung gibt, dann gehört George Orwells „1984“ definitiv dazu. Auch wenn es in „1984“ um autoritäre und menschenfeindliche Diktaturen vor dem Hintergrund Hitler-Deutschlands und der Sowjetunion unter Stalin ging, wurde daraus in der Folge und im Zuge einer aufziehenden Informationsgesellschaft eine Chiffre für die Überwachungsgesellschaft. Als 1983 in Deutschland eine Volkszählung stattfinden sollte, war es wohl auch die Nähe zum Jahr 1984, die eine Mobilisierung gegen die Zählung begünstigte. Der Erfolg der Proteste wirkt bis heute nach. Der Begriff der „informationellen Selbstbestimmung“, den das Bundesverfassungsgericht in seinem „Volkszählungsurteil“ 1983 prägte, ist einer der Eckpfeiler des bundesdeutschen Datenschutzes und Vorbild für Datenschutzpolitik in anderen Ländern.

Datenschutz als politisches Aktionsfeld ist bis heute zentral für die Forschung zu Überwachung und Kontrolle – vor allem weil sich die Informationsgesellschaft seit den 1990 Jahren mit einer Geschwindigkeit entwickelt hat, die selbst 1984 nicht absehbar war. Die Frage, was passiert, wenn der Staat zu viele Informationen über seine Bürgerinnen und Bürger sammelt, auswertet und einsetzt, ist ins Zentrum gerückt. Die Diskussionen um biometrische

Reisepässe, elektronische Gesundheitskarten, maschinenlesbare Ausweise, Videoüberwachung zur Kriminalitätsbekämpfung, die weitreichenden Befugnisse im Rahmen der Terrorbekämpfung, die sich der Staat selbst erteilt hat, zeigen die Spannbreite und gleichzeitig den Fokus einer solchen Forschung.

Ausgedehnt hat sich bei wachsender Digitalisierung diese grundlegende Frage auf Größen jenseits des Staates, auf die kleinen und großen Spieler in der Internetökonomie, die gegenwärtig wahrscheinlich ein ebenso großes (wenn nicht größeres) Risiko für den Schutz unserer Daten bedeuten. Der Schwerpunkt der Diskussionen liegt hierbei zumeist auf dem Datenschutz sowie den eingesetzten Technologien, die auf die Bürger, Konsumenten und Individuen einwirken, scheinbar ohne dass jene sich angemessen wehren oder dazu verhalten können. In einem Artikel in „Le Monde Diplomatique“ im August 2010 legte die Informatikerin und Hacker-Aktivistin Constanze Kurz dar, wie maschinenlesbar der Mensch bereits geworden ist, wobei sie vor allem auf die Messbarkeit menschlicher Eigenschaften und körperlicher Merkmale verwies. Die Überwachung des Menschen sei demnach nicht länger auf einen Big Brother, eine übergeordnete, totalitäre Instanz, angewiesen, sondern könne im Stillen und durch die biometrischen Spuren des Menschen diesen überall und unbemerkt überwachen, kontrollieren und damit auch steuern. Zwischen Vorratsdatenspeicherung, Kameras und NSA bewegt sich die öffentliche Debatte zum Thema Überwachung, die sich zum großen Teil auf Technologie und Datenschutz beschränkt, aber darüber hinaus andere, wichtige Aspekte umfasst, ohne die der NSA-Skandal und seine eigentliche Bedeutung nicht verstanden werden können.

Überwachung konsumieren

Möchte man verstehen, wieso der NSA-Skandal eher geringe Entrüstungsausschläge in der breiten Bevölkerung auslöste, lohnt sich ein Blick darauf, wie im Alltag mit Daten umgegangen wird – ist der Alltag doch der Ansatzpunkt für den Großteil der Schnüffeleien. Und dabei haben Geheimdienste und auf Gewinn ausgerichtete Unternehmen in dem, wie sie arbeiten und denken, durchaus überlagernde Interessen. Der NSA-Fall hat

das Thema der Massenüberwachung mit einer solchen Vehemenz auf die gesellschaftspolitische Tagesordnung gesetzt, dass man sich fragen konnte, ob Überwachung bis dahin keine Rolle spielte oder sie schlicht nicht wahrgenommen wurde. Eher das Gegenteil ist wohl der Fall. So könnte man deshalb mutmaßen, dass die Menschen sich einfach nur daran gewöhnt und in fatalistischer Manier schulterzuckend zurückgezogen haben.

Die häufig geäußerte Beschwerde, dass es gegen die in viele Lebensbereiche eindringende Überwachung und Kontrolle keinen Widerstand gebe, halte ich jedoch für eine Art der Publikumsbeschimpfung, die so nicht gerechtfertigt ist. Auch übersieht sie, dass das Überwacht-Werden des Bürgers keine Alltagsroutine ist, die – ungeachtet möglicher ablehnender Haltungen gegenüber den NSA-Praktiken – im Alltag eine spürbare Rolle spielen würde. Es erfordert einen Reflexionsprozess, sich klar zu machen, dass das Leben, wie es hierzulande von den meisten Menschen geführt wird, zwar sehr angenehm ist, aber einen Preis fordert, der nur unzureichend ausgedehnt ist: Unser Alltag ist mittlerweile in unüberschaubar vielen Bereichen von digitalen Informationen abhängig.

Das macht die Überwachungsgesellschaft zur Kehrseite der Informationsgesellschaft beziehungsweise zu ihrer konsequenten Weiterentwicklung. Überwachung und Kontrolle werden nicht nur einfacher, sondern auch Teil des Konsums selbst, der in einer postindustriellen Welt seit 40 Jahren vermehrt vor allem den Konsum von Diensten meint. Das Internet und das Mobiltelefon haben unsere Gesellschaften und sozialen Handlungspraktiken dermaßen rasch und weitreichend verändert, dass das Nachdenken darüber oft hinterherhinkt. So bedeutet Einkaufen nicht mehr allein Barzahlung in einem Geschäft, sondern oftmals den Interneteinkauf mit Kreditkarte, also letztlich mit Daten, die sowohl eine Zahlung ermöglichen, dazu aber auch eine Identitätsbestimmung erfordern – zum eigenen Vorteil und Schutz. Aber der Einkauf ist vor allem ein Einkauf – ein emotionaler Akt –, kein Datentransfer. Daten und deren Schutz sind in diesem Sinne zweitrangig in der Wahrnehmung, wenn auch nicht für den Akt des Konsums an sich. Ähnliches gilt für ein Telefonat, für den Gebrauch eines Navigationsgerätes und vieles mehr.

Alltagsroutinen orientieren sich an anderen Grundsätzen als Datenschutz. Die Businessstrategien der Unternehmen, die in der so gestalteten Informations-Konsumgesellschaft den Ton angeben, bauen aber auf diese Daten und lassen es wie ein Geschäft, manchmal auch wie einen reziproken Tausch aussehen (Daten gegen Konsum). Diese Art von Geschäft ist zur Alltagsroutine geworden, sodass ein Nachdenken darüber immer eine extra Reflexion erfordert, die nicht ständig erbracht werden kann. Überwachung, im Sinne der Protokollierung unserer Daten und darüber auch unserer Gewohnheiten, ist Teil des Konsums und deshalb so unsichtbar und scheinbar normal. Für Geheimdienste ist es ein Leichtes, die Daten auszuschnüffeln, die über die digitalen Verbindungen, über das Internet, die Bezahldienste und Telefonnetze ohnehin gesendet werden. Das macht eine solche Praxis nicht besser, ist jedoch für die Bürger im Alltag nicht relevant.

Nur weil Daten verfügbar sind, manchmal auch öffentlich oder eingeschränkt sichtbar, bedeutet das noch nicht, dass Geheimdienste ein Recht haben, sie abzuhören, auszuschnüffeln oder den Datenverkehr ganzer Länder für alle Fälle zu protokollieren – zumal vieles davon in Gesetzen als privat klassifiziert wird und somit eine Garantie auf Unversehrtheit hat. Allerdings haben die Geheimdienste beziehungsweise die sie steuernden Regierungen auf anderen Ebenen daran gearbeitet, eine Überwachung in unsere Alltagsroutinen, jenseits des Konsums, einzuarbeiten. Spätestens seit dem 11. September 2001 wurde noch jeder Grundrechtseingriff mit dem Argument der Sicherheit oder der Terrorbekämpfung begründet. Beim Ausspähen wurde auf die stille Komplizenschaft der Bürger gesetzt – „wer nichts zu verbergen hat ...“. Die Logik einer darauf aufbauenden Sicherheit ist von der Frage bestimmt: Kann ich wirklich jemals sicher sein? Für damit verbundene Überwachungsstrategien bedeutet das: Weiß ich jemals genug? Die Antwort auf beide Fragen ist immer: nein. Die paranoide Grundhaltung eines so denkenden Staates kann unter diesen Prämissen nur weiter wachsen. Das ist der eigentliche Skandal der NSA-Affäre: die offen daliegende Logik der Überwachung, die gleichzeitig einleuchtend und für jede Gesellschaft wie eine Bedrohung ist.

Unternehmen und Geheimdienste

Wirtschaftsunternehmen unterscheiden sich von den Geheimdiensten grundlegend. Sie agieren nicht im Geheimen, sondern wollen geradezu erkannt werden, zumal wenn es sich um solche Unternehmen handelt, die im Alltag der Menschen eine wichtige Rolle spielen, also allen voran die Internet-Multis, die mit ihren Angeboten und Services das Leben der Menschen bereichern, vereinfachen oder unterstützen wollen.

In einer in vielen Bereichen digitalen Konsumwelt braucht es dazu vor allem Informationen in Form von Daten – meistens über die Menschen selbst, aber auch über ihre Wünsche, Begierden, vielleicht ihre Geheimnisse, ihre sozialen Verflechtungen und manchmal auch über das, was sie denken. Während die Konsumenten weitgehend selbst entscheiden, was von alledem das Unternehmen in welcher Form erhält, so bleibt unklar, welcher Informationen ein Geheimdienst habhaft werden möchte.

Doch hier ist Vorsicht geboten: So entgegengesetzt die Interessen beider Akteure zu sein scheinen, so ähnlich sind sie sich in einer Art von enger Weltsicht und dem Wunsch, die Menschen anhand ihrer Daten nach möglichst genauen Kategorien zu ordnen.

Dieser Wunsch macht sich allerdings in sehr unterschiedlicher Weise bemerkbar. Geheimdienste suchen nach Anzeichen von Dissens, nach Abweichungen von einer Norm, dem Verdächtigen. Die dazu erstellten Kategorien sind notwendigerweise sehr eng – was passiert, wenn man keine Kategorien hat, um zehn Morde miteinander in Verbindung zu bringen beziehungsweise diese nicht als Dissens erkennt, hat der Skandal um den NSU und den Verfassungsschutz gezeigt. Aus Gesprächen mit Vertretern der Sicherheitsbehörden kann ich feststellen, dass das „Verdächtige“ eine eher weit gefasste Größe ist, die mitunter auch auf Kritik an aktueller Politik und den generellen Verhältnissen in Deutschland, insbesondere in einzelnen Feldern (wie Sozialpolitik, Stadterneuerung, Tierschutzrechte, Einwanderung, linke Kapitalismuskritik), bezogen wird. Die Strategien staatlicher Überwachung haben so etwas wie eine Kultur des Verdachtes etabliert, die sich grundlegend auf alle Bürger erstreckt.

Verdächtig ist also jede Person, die Kritik übt und dem ohnehin verletzlichen Staat weiteren Schaden zufügen kann.

Von diesen Formen der Engführung sind Wirtschaftsunternehmen weit entfernt. Dennoch praktizieren auch sie eine Art von kategorialer Normierung. Im Namen der Effektivitätssteigerung und einer Gleichmacherei der Dienste und Angebote werden auch die von uns abgefragten Informationen immer standardisierter, unsere Möglichkeiten auszurechnen werden von den Unternehmen selbst beschränkt. Unternehmen, denen wir als Konsumenten gegenüberstehen, wollen auf diese Weise mögliche Streuverluste eindämmen, die durch ungenaue Angaben beziehungsweise ungenaues Wissen über die Konsumenten der Produkte entstehen können. Die Entscheidungen, die wir treffen sollen, werden vorgegeben, abgepackt, normiert, berechenbar – und somit kontrollierbar. Die uns vorgeschlagenen Bücher bei Amazon, die andere auch gekauft haben, die ebenfalls gekauft haben, was wir gerade kaufen wollen, sind ein solches, noch unvollständiges Beispiel.

Es sollen neue Begierden geweckt werden, die wir uns dann auch noch erfüllen können – *targeted marketing*, die gezielte Werbung. Das ist praktisch, verführerisch und dennoch bevormundend. Der Kunstphilosoph Pierangelo Maset nennt diese Entwicklung ein Geistessterben. Die Kontrolle durch Verfahren, Angebote und gleichzeitige Überwachung durch die Möglichkeiten der Informationsgesellschaft sind das eigentliche Problem und ein Skandal, der eigentlich nicht stattfindet.

Während wir beim Staat von Zensur sprechen, wenn uns Informationen vorenthalten werden, brauchen Unternehmen nicht explizit zu zensieren, sie schließen einfach aus, bieten etwas nicht an und steuern so gleichzeitig sowohl Bedürfnisse als auch Vorlieben und letztlich die Möglichkeiten von Alternativen. Den Widerstand regelt der Markt. Auch hier wird die Überwachung konsumiert beziehungsweise ist in den Konsum gleich mit eingeschrieben – vollkommen eingeschrieben in dem Moment, in dem neue Wünsche und Begierden nicht mehr geweckt, sondern geradezu abgeschafft werden zugunsten von Angeboten, die alternativlos erscheinen oder nur eine besondere Sicht auf die Dinge, die Welt und das Soziale zulassen.

Daten, Kategorien und Kontrolle

Unternehmen und Geheimdienste sind bei der Kontrolle, Überwachung und Steuerung vor allem auf die Verfügbarkeit von Daten angewiesen, wobei sich die NSA die massenhaft anfallenden digitalen Bestände zunutze gemacht hat, die eine digitalisierte Gesellschaft prägen. Dabei ist die Kommunikation von Informationen und Daten zunächst etwas, das für ein menschliches und ein gesellschaftliches Leben von grundlegender Bedeutung ist. Ohne einen Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedern einer Gruppe oder Gesellschaft ist kein soziales Leben denkbar. Über das Sammeln, Austauschen und Bewerten von Informationen versuchen Menschen sich innerhalb ihrer Umwelt zu rechtzufinden beziehungsweise die sie umgebende Welt zu begreifen. Die Informationen oder Daten werden dafür genutzt, um festzustellen, wer jemand ist, wo eine Person herkommt oder mit welcher Absicht sich jemand an einem Ort aufhält. In solchen Fällen geht es um die Identität des jeweils anderen, die eigene Sicherheit oder auch nur die Möglichkeit, eine Beziehung zu diesem Menschen aufzubauen.

Zu welchem Zweck auch immer Informationen erhoben oder abgefragt werden, der Umgang mit ihnen beruht grundsätzlich darauf, dass sie bewertet werden. Informationen über die Welt und die dazugehörigen materiellen und nicht materiellen Dinge und Erscheinungen werden kategorisiert und klassifiziert, um sie mit Bedeutungen und Sinn zu versehen. Es handelt sich dabei um eine zutiefst menschliche Eigenschaft, die es ermöglicht, auch in einer fremden Umwelt auf Muster zurückzugreifen, mit denen Neues und Altes sinnvoll geordnet werden kann. Kategorien oder Klassifizierungen bestimmen über gut/böse, essbar/giftig, groß/klein, schön/hässlich et cetera. Kategorien müssen nicht immer extreme Paare sein. Es kann sich auch um Abstufungen handeln, Einteilungen, in denen Merkmale unterschieden werden, oder Definitionen, die sagen, wie etwas beschaffen ist, das für einen bestimmten Zweck nützlich, wichtig oder überflüssig ist. Alle Klassifikationen und Kategorien sind von Menschen gemacht. Jede Definition beruht auf von Menschen verabredeten Definitionen, mit denen Grenzen zu anderen Erscheinungen, Dingen oder sozialen Gruppen gezogen werden. Und

wer die Macht hat, diese Definitionen zu beeinflussen, hat auch die Macht über die Kategorien und letztlich die Kontrolle, darüber zu bestimmen, in welcher Weise die Welt wahrgenommen werden kann.

Übertragen auf die täglich bei uns anfallenden Daten und ihre mögliche Kategorisierung bedeutet das, dass weniger die Daten selbst das Problem sind, sondern die Kategorien, mit denen sie bewertet werden. Denn erst durch diese erhalten die Daten einen Sinn und können in Bezug auf eine von anderer Seite gemachte Definition weiterverwendet werden. Wenn also ein Einkauf nicht nur bedeutet, dass eine Person Milch, Zucker und Mehl gekauft hat, sondern in der Logik einer Bewertung dieser Daten – gesammelt mithilfe von Kundenkarten –, dass diese Person wohl gern Pfannkuchen isst, die als ungesund eingestuft sind, dann geht die Erhebung der Daten über eine Aufzählung der gekauften Dinge hinaus. Ohne den weiteren Zusammenhang des Einkaufes zu kennen, werden Daten klassifiziert und dann zu den Käufern unbekanntem Zwecke einer weiteren Bewertung unterzogen – etwa dass ihre Krankenkasse die Beiträge erhöhen sollte.

Die Macht, darüber zu bestimmen, was einzelne Daten im Zusammenhang bedeuten, ermöglicht die Kontrolle beziehungsweise Überwachung von Menschen, ohne dass diese anwesend sein müssen oder sie im Augenblick der Kontrolle von dieser wissen. Die Möglichkeit, eine Definition zu bestimmen und durchzusetzen, bedeutet, darüber zu entscheiden, wer Einlass erhält oder wer ausgeschlossen wird, weil die in der Definition vorgegebene Norm nicht erfüllt wird. Ob eine solche Norm ähnlich den sozialen Normen von den Mitgliedern einer Gruppe vorher akzeptiert wird oder gemeinsam ausgehandelt wurde, spielt hierbei keine Rolle mehr. Wer die Verfügungsgewalt über Daten und die Definitionsmacht über ihre Bewertung besitzt, kontrolliert die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.

Eine informationelle Selbstbestimmung, die besagt, dass eine Person die Kontrolle über die Verwendung ihrer eigenen Daten haben soll, ist ohnehin nur noch eingeschränkt möglich. Durch die digitale Vernetzung und Abhängigkeit unseres sozialen, politischen sowie wirtschaftlichen Lebens

ist eine selbstbestimmte Verfügung über die eigenen Daten sowie deren Bewertung immer weniger realisierbar. Somit entschwindet dem Bürger die Kontrolle über die Verwendung von Daten immer mehr. Für Strategien der Überwachung werden solche Kategorien und Klassifikationsmuster aber immer wichtiger und bilden heute das entscheidende Element von sozialer Kontrolle durch Staat und Wirtschaft.

Kontrolle der Zukunft

Diese neuen Formen der Überwachung, die sich von den klassischen darin unterscheiden, dass sie nicht länger an einer Person als Person interessiert sind, sondern ihre Aufmerksamkeit den Klassifikationen und Kategorien schenken, sind für unsere Gesellschaften bestimmend. Es wird nicht eine Person überwacht, sondern generell die Gesellschaft anhand der Daten, die über vorbestimmte Kategorien gefiltert werden. Eine solche Überwachung konzentriert sich auf die Merkmale und möglichen Zusammenhänge und sucht die Personen, die es zu überwachen gilt, erst aufgrund der jeweils passenden Daten heraus. Entscheidend daran ist, dass nicht länger die Gegenwart im Zentrum des Interesses steht, sondern die Zukunft. Nicht was ist, wird erforscht, sondern was sein könnte. Unvorhersehbarkeit ist für Unternehmen wie für Geheimdienste eine beängstigende Größe, die es zu kontrollieren gilt. Um die Zukunft zu simulieren, müssen potenziell alle möglichen Daten von möglichst vielen Menschen gesammelt werden. Geheimdienste überwachen, damit sie in Zukunft gezielter diejenigen überwachen können, die abweichen und sich so verdächtig machen. Unternehmen wollen die Wünsche der Konsumenten steuern und sowohl diese als auch ihr Image kontrollieren.

Da Konsum ein elementarer Teil unseres Alltages ist, fällt diese Form der Überwachung nicht sofort als negativ auf. Daran anzuschließen ist für die Geheimdienste geradezu ideal und verführerisch, aber eben auch tückisch. Personen werden je nach Anlass und Zweck der Überwachung in einzelne Datensätze und Merkmale zerteilt. Dazu gehören persönliche Daten, biometrische Merkmale wie der Fingerabdruck oder DNA-Profile, Einträge bei der Schufa, die

Einkäufe, die über Kunden- oder Bankkarten erhoben werden können, die Art der Auslandsbesuche und vieles Erdenkliche mehr. Aus den ausufernden Sammlungen werden je nach Bedarf Werbeprofile, Fahndungsakten oder Analysen zur Kreditwürdigkeit erstellt und diese dann einer Person zugeordnet, auf die solche aus Daten gewonnenen Identitäten zutreffen könnten. Ob die Merkmale oder Profile immer genau so auf die gewählte Person zutreffen, ist dabei nicht selbstverständlich. Überwachung bedeutet unter diesen Bedingungen eine ständige Risikoabschätzung und eine möglichst vorausschauende Kontrolle, um bereits im Vorwege quasi automatisch Kontrolle auszuüben. Überwachung bedeutet im Idealfall die Abweichung von einer durch Daten und Kategorien erzeugten Norm, was in der Gesellschaft zu einer Konformität führen könnte, die sich durch eine soziale Kontrolle so nicht ergeben würde, da jene wesentlich wandelbarer und durch die Gegenseitigkeit auch offener und flexibler gestaltbar wäre.

Die Gefahren für die Bürger im Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt gehen unter diesen Bedingungen vor allem davon aus, dass die gesammelten Daten nicht für das verwendet werden, wofür sie gesammelt worden sind. Die von den Geheimdiensten in die Gesellschaft gebrachte Kultur des Verdachtens und die Steuerung der Behörden durch die Unternehmen sind somit sich ergänzende Phänomene, die auf ähnlichen Mechanismen beruhen und in der Praxis anschlussfähig sind. Der Wunsch des Staates nach einer vorausschauenden Kontrolle oder der Unternehmen nach Warenabsatz hat zur Konsequenz, dass Möglichkeiten eingeschränkt und Normen möglichst eng geführt werden müssen. Hier erscheinen die Interessen der Geheimdienste und der Unternehmen deckungsgleich zu werden: Die Bürger wie die Konsumenten unterliegen in beiden Fällen einer ständigen Risikoabschätzung, in der sie entweder zu einer potenziellen Gefahr geworden sind oder den Absatz durch die Verweigerung des Konsums zugunsten eigener Wünsche infrage stellen. Es lohnt sich darüber nachzudenken, was passiert, wenn die Überschneidungen so groß sind, dass der Geheimdienst unsere Wünsche steuern kann.

Überwachungs- technologien

Als die ersten Menschen einen Hügel erklimmen, um sich einen besseren Überblick zu verschaffen, nutzten sie bereits eine Überwachungsmethode.

Ralf Bendrath

Dipl. Pol.; Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Europaabgeordneten Jan Philipp Albrecht.
<http://bendrath.blogspot.com>

de. Im Militär kennt man entsprechend den Feldherrenhügel, der die gleiche Funktion hatte: eine weitere Sicht auf das gesamte Schlachtfeld. Zur Überwachungstechnologie wurde dies in dem Moment, als künstliche Erhebungen angelegt wurden. Bekannt sind die römischen Wachtürme am Limes. Hier hat sich in 2000 Jahren nicht viel verändert: Auch ein DDR-Wachturm an der innerdeutschen Grenze wandte dasselbe Prinzip an. Die zugrunde liegende Technologie ist ebenfalls ähnlich: Ob ein Wachturm aus Holz, Stein oder Beton gebaut wird, bedeutet keinen funktionalen Unterschied.

Im späten 18. Jahrhundert entstand allerdings eine Innovation, die auf einer grundlegend neuen Idee basierte. Jeremy Bentham, der Mitbegründer des britischen Utilitarismus, schlug vor, das Prinzip des Wachturms für geschlossene Disziplinaranstalten zu nutzen.¹ Das „Panoptikon“ wurde als innovatives Prinzip des Gefängnisses bekannt und im 20. Jahrhundert nochmals durch Michel Foucaults Studien zur Disziplinargesellschaft² popularisiert. Es besteht aus einem kreisförmigen Gebäude, in welchem die Zellen ringförmig angeordnet sind. In der Mitte dieses Kreises steht ein Überwachungsturm, dessen Fenster durch Blenden und Spiegel so verborgen sind, dass die Insassen der Zellen die Wächter im Turm nicht sehen können, während sie selbst aber vom Turm aus gesehen werden können. Bentham hatte das Panoptikon explizit auch für Fabriken, Armenhäuser, Krankenhäuser und ähnliche Anstalten entworfen.

Die Technologie hinter dem Panoptikon war keineswegs neu. Neu war die spezifi-

sche Konfiguration, die für Vereinzelung und Asymmetrie sorgte. Die Insassen waren alleine in ihren Zellen und konnten untereinander nicht kommunizieren. Sie konnten dagegen jederzeit von der Aufsichtsperson in der Mitte gesehen werden. Da ein Insasse nicht wissen konnte, ob zu einem gegebenen Zeitpunkt die Aufsichtsperson auch wirklich auf ihn blickt, musste er davon ausgehen, dass es immer der Fall sein konnte, und sein Verhalten entsprechend anpassen. Das Panoptikon führte mittels asymmetrischer Überwachung zu verinnerlichter Kontrolle und stellte aus Benthams Sicht eine humanere Art der Disziplinierung dar als die bis dahin üblichen Züchtigungen. Der Kern moderner Überwachung war darin schon angelegt: Machtausübung durch asymmetrische Beobachtung statt durch unmittelbare körperliche Einwirkung.

Stadtsoziologen bezeichnen unsere Großstädte bereits als urbane Panoptikons, weil sie mit immer mehr Überwachungskameras ausgestattet sind. Auch hier sieht man den Überwacher nicht, sondern nur seinen Beobachtungsapparat, und man weiß nie, ob gerade jemand zuschaut. In Städten ist die Überwachung zwar dezentraler als im ursprünglichen Panoptikon, und auch sonst sind Vergleiche mit dem Modell des 18. Jahrhunderts schwierig.³ Aber die Gestaltung der Architektur nach den Prinzipien der Überwachung verweist auf die Bedeutung der *Technikgestaltung*, nicht des *Technikdeterminismus*, in den Architekturen der Überwachung.

Ausweitung über Raum und Zeit

Andererseits haben technische Entwicklungen immer wieder einen Einfluss auf die Möglichkeiten und Praktiken der Überwachung gehabt. Man kann sie als „disruptive Technologien“ bezeichnen, die entsprechend sozial umkämpft sind.⁴ Als Reaktion auf neue Technologien des Aufzeichnens und

¹ Vgl. Jeremy Bentham, *The Panopticon Writings*, hrsg. von Miran Bozovic, London 1995, S. 29–95.

² Vgl. Michel Foucault, *Überwachen und Strafen*, Frankfurt/M. 1977.

³ Vgl. Hille Koskela, „Cam Era“ – the contemporary urban Panopticon, in: *Surveillance & Society*, 2003) 3, S. 292–313.

⁴ Vgl. Matthias Klang, *Disruptive Technology*, Göteborg 2006.

Verbreitens von Informationen kann so auch die Erfindung der Privatsphäre als Grundrecht illustriert werden. Der im Jahr 1890 erschienene Artikel „The Right to Privacy“ des Anwalts Samuel Warren und des späteren Verfassungsrichters Louis Brandeis^f gilt bis heute als juristischer Gründungsakt für den Schutz der Privatsphäre.

Den Anstoß gaben zwei technologische Entwicklungen: Kurz zuvor hatte die Eastman Dry Plate Company unter dem Produktnamen Kodak die ersten Handkameras auf den Markt gebracht. Diese neuen Geräte erlaubten erstmals so etwas wie Schnappschüsse. Das wiederum führte zu einem Problem für die damalige gesellschaftliche Elite: Findige Reporter schossen mit diesen Kameras heimlich Fotos von den Partys der Bostoner Oberklasse.^{f6} Bereits 1884 war die Linotype-Setzmaschine auf den Markt gekommen, was zu einem rasanten Wachstum der Anzahl und Auflagenstärke der Tageszeitungen führte. Also erschienen die Fotos der privaten Feiern gesellschaftlicher Eliten in den Bostoner Zeitungen. Diese waren gar nicht erfreut über diesen Zustand, und als Reaktion entwickelten Warren und Brandeis in ihrem Aufsatz die juristische Fundierung von Privatheit und Privatsphäre, die auch die berühmte Formel enthält vom „right to be let alone“.^{f7}

Technologien der Überwachung können also drei Elemente enthalten: Das *Beobachten* fand zunächst vor Ort, also lokal und gegenwärtig statt. Mit der Kamera als Technologie der *Aufzeichnung* wurde die Beobachtung speicherbar, also mobil in der Zeit. Mit der Zeitungs- und Postpresse als Technologien des *Verbreitens* von Informationen wurde die Aufzeichnung darüber hinaus mobil im Raum. Daran hat sich bis heute grundsätzlich wenig geändert. Die der Digitalkamera und dem Internet gemeinsame technologische Grundlage des Computers macht den Schritt von der Aufzeichnung zur Verbreitung lediglich mühsamer. Durch die Verbreitung von Digitalkameras und Internet wird somit

auch Überwachung grundsätzlich durch alle möglich. Dazu gibt es bereits den Begriff der „Sousveillance“ – die Beobachtung von unten, also aus einer Position der geringeren Macht.^{f8}

In der Tat scheint dies ein gängiges Muster zu sein: Neue Kommunikationstechnologien sind janusköpfig. Sie erweitern den Horizont, bringen Menschen zusammen und ermöglichen die Mobilität von Kommunikation und Information durch Zeit und Raum. Gleichzeitig ermöglichen sie, private oder geheime Informationen über Menschen aufzuzeichnen und zu verbreiten.

Der Telegraf, erfunden vor mehr als 170 Jahren, bildete das erste weltumspannende Netzwerk zum Austausch von Textnachrichten. Zu Recht ist er als „Viktorianische Internet“ bezeichnet worden.^{f9} Er beschleunigte und intensiviert die Diplomatie und den Handel zwischen den USA und Europa, sorgte aber auch dafür, dass die britischen Kolonien noch besser überwacht und kontrolliert werden konnten. Wurde er noch von Telegrafstationen betrieben, ist sein Nachfolger, das Telefon, stärker in den privaten Bereich eingedrungen. Wer es sich leisten konnte, telefonierte von zuhause aus.

Damit wurde aber auch die Überwachung des privaten Bereichs erstmals technisch möglich. Schnell wurden Apparate entwickelt, um Telefongespräche aufzuzeichnen. Das Poulsen Telegraphone aus dem Jahr 1898 erlaubte erstmals magnetische Tonaufzeichnungen. Es wurde unter anderem als erster Anrufbeantworter genutzt, aber auch für die Überwachung durch Polizeibehörden. Besonders populär war für eine Weile das Minifon aus den 1950er Jahren. Aufgrund seiner kleinen Baugröße wurde es unter anderem zu Spionagezwecken eingesetzt, wofür reichhaltiges Zubehör angeboten wurde, etwa als Armbanduhr oder als Krawattennadel getarnte Mikrofone, aber eben auch als kleine Induktionsspulen, die Gesprächsmitschnitte über die Abstrahlung des Telefon-Transformators erlaubten.^{f10}

^f Vgl. Samuel D. Warren/Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, in: Harvard Law Review, 4 (1890) 5, S. 193–220.

^{f6} Vgl. William L. Prosser, Privacy, in: California Law Review, 48 (1960) 3, S. 383–423.

^{f7} S. D. Warren/L. D. Brandeis (Anm. 5), S. 193.

^{f8} Vgl. Steve Mann/Jason Nolan/Barry Wellman, Sousveillance, in: Surveillance & Society, 1 (2003) 3, S. 331–355.

^{f9} Tom Standage, The Victorian Internet, New York 1998.

^{f10} Vgl. Roland Schellin, Minifon, Idstein 2001.

Beobachten (oder die akustische Variante: das Abhören), Aufzeichnen und Verbreiten wurden durch elektronische und elektromagnetische Technologien einfacher, und dieselben Technologien erlaubten überhaupt erst die Arten der Kommunikation, die dann wiederum überwacht werden konnten.

Durchdringung der Gesellschaft

Die bisher diskutierten Überwachungstechnologien wurden in der Regel gezielt eingesetzt, um einzelne Personen oder Personengruppen – Sklaven, Häftlinge, Verdächtige, Zielobjekte von Privatdetektiven – zu überwachen. Es gab aber schon lange vorher auch Bestrebungen, die gesamte Bevölkerung zu erfassen. Die antiken Vorläufer moderner Überwachung waren die ersten Bevölkerungsregister. Mit der Erfindung des Papiers als günstigem Informationsspeicher kam es zu den ersten Volkszählungen. Ein frühes Beispiel findet sich in der Weihnachtsgeschichte nach Lukas, die mit einem Akt staatlicher Überwachung (Volkszählung) beginnt. In Mitteleuropa entstanden erst ab dem 15. Jahrhundert wieder Bevölkerungsregister, zunächst als Kirchenregister zur Eintreibung der Kirchensteuer. Spätere Bevölkerungsregister dienten vor allem militärischen Zwecken. In Preußen wurde beispielsweise das Merkmal „Größe“ erfasst und alle Männer ausgemustert, die kleiner als 1,53 Meter waren, weil sie keine Vorderlader-Gewehre bedienen konnten.

Bevölkerungsregister illustrieren ein weiteres Merkmal von Überwachung und Informationsspeichern: Die Bedeutung von Informationen hängt von ihrem Kontext ab. So hatten die Niederlande in den 1930er Jahren umfangreiche Bevölkerungsregister aufgebaut, in denen auch die Religionszugehörigkeit erfasst war. Diese Akten wurden 1939 in den ersten drei Tagen der deutschen Besatzung von der Gestapo sichergestellt und anschließend ausgewertet. Als Ergebnis hatten die niederländischen Juden mit 73 Prozent die höchste Todesrate von allen Juden in den besetzten Ländern Westeuropas.¹¹ Ein zunächst harmloses Datum kann also, sofern sich die Umstände ändern, einen radikalen und ge-

benenfalls gefährlichen Bedeutungswechsel erfahren. Privatheit und Datenschutz sind damit auch Vorsorge gegenüber dem übermächtigen Staat oder anderen Akteuren. Hier gilt es, die Regel der bewussten Beschränkung des Missbrauchs- und Schadenspotenzials politischer Institutionen auf technische Infrastrukturen anzuwenden. Aus der Leitfrage des Philosophen Karl Popper „Wie können wir unsere politischen Einrichtungen so aufbauen, dass auch unfähige und unredliche Machthaber keinen großen Schaden anrichten können?“¹² würde dann „Wie können wir unsere technischen Infrastrukturen so aufbauen, dass unfähige und unredliche Machthaber damit keinen großen Schaden anrichten können?“¹³

Die Entwicklung zunächst der modernen Bürokratie und dann vor allem der Informations- und Kommunikationstechnologie führt aber bis heute dazu, dass immer mehr Daten über uns anfallen und gespeichert werden. Bevölkerungsregister speicherten nur sogenannte *Stammdaten* wie Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnort, Steuernummer. Hinzu kamen wenige *Transaktionsdaten*, etwa die Summe der in einem Jahr gezahlten Steuern oder des verbrauchten Stroms. Mit der Verbreitung von elektronischen Bezahlssystemen wie Kredit- oder EC-Karten kamen mehr Transaktionsdaten hinzu, etwa Einkaufsinformationen über einzelne Kunden. Zusätzlich fallen seit dem Durchbruch des Internets als Massenmedium nun schon vor dem Abschluss geschäftlicher Transaktionen Daten über das *Verhalten* der Nutzer an.¹⁴

Dies ist eine der Besonderheiten der computervermittelten Kommunikation: In einem vollständig technisch mediatisierten sozialen Raum wird jede unserer Bewegungen, jede Äußerung und jede Interaktion durch die Codes der Computer ermöglicht und über die digitalen Datenpakete des Internet-Protokolls vermittelt. Damit können prinzipiell auch alle Teilschritte beobachtet, aufgezeichnet und ausgewertet werden: Wie lange man vor einem Schaufenster steht und was man

¹¹ Vgl. William Seltzer/Margo Anderson, *The Dark Side of Numbers*, in: *Social Research*, 68 (2001) 2, S. 481–513.

¹² Karl R. Popper, *Auf der Suche nach einer besseren Welt*, München 1984, S. 471.

¹³ Ralf Bendrath, *Der „gläserne Mensch“ und der vorsorgliche Staat*, in: *kommunikation@gesellschaft*, 8 (2007) 1.

¹⁴ Vgl. Joel R. Reidenberg, *Resolving Conflicting International Data Privacy Rules in Cyberspace*, in: *Stanford Law Review*, 52 (2000), S. 1315–1371.

sich ansieht, welche Zeitungsartikel man nur überfliegt oder genauer studiert. Durch Cookies kann ein Webseiten-Betreiber erkennen, wenn derselbe Nutzer die Seite wieder besucht. So wird eine Beobachtung über längere Zeiträume möglich. Diese „Clickstream“-Daten erlauben wesentlich mehr Erkenntnisse über die Nutzer – Interessen, Hobbies, Online-Zeiten – als in der Offline-Welt, wo nur Transaktionsdaten, etwa einzelne Bezahlvorgänge, erfasst werden.¹⁵ Tracking-Dienstleister wie Google Analytics ermöglichen die Beobachtung einzelner Nutzer über viele Webseiten hinweg. Seit dem Aufkommen von sozialen Netzwerken im Kontext des „Web 2.0“ werden diese Daten noch ergänzt durch *Beziehungsdaten*: Wer kennt wen, wer schreibt bei wem ins Gästebuch, wer ist Geschäftspartner oder Freund von wem?

Staatliche und private Datensammlung sind dabei nur noch schwer zu unterscheiden, da staatliche Agenturen mittlerweile Zugriff auf viele privat gehaltene Daten haben und umgekehrt staatliche Aufgaben immer mehr von privaten Dienstleistern durchgeführt werden.¹⁶

Sortieren

Was passiert mit diesen Dossiers? Hier ist eine weitere Technologie entscheidend, die auf technischer Ebene den Sprung vom Überwachen zum Eingreifen erlaubt. Der Computer als Universalmaschine macht das Sortieren mit weitaus mehr Flexibilität und Geschwindigkeit möglich. Das Sortieren von Daten bedeutet dabei auch das Sortieren von Menschen in verschiedene Kategorien, mit unterschiedlichen Folgen.

Die Verarbeitung digitaler Dossiers über Menschen basiert dabei grundsätzlich auf dem gleichen Ablauf: 1) Man sammelt Daten über Personen. 2) Diese Daten gleicht man mit Modellen ab. Das Modell „Religion“ ist dabei noch eher simpel, es kann auch ein komplexes Modell aus verschiedenen Merkmalen sein, das dynamisch mit Big-Data-Analysen erzeugt wird. 3) Anhand des Vergleichs mit dem Modell wird

das Datum über eine spezifische Person in eine von verschiedenen Kategorien sortiert. 4) Die Kategorien werden unterschiedlich behandelt. Diesem Muster unterliegen die Flugverbotslisten der USA genauso wie das Kredit-Scoring der Schufa oder die personalisierte Werbung im Internet. Der Überwachungssoziologe David Lyon hat dies als „digitale Diskriminierung“ oder „soziales Sortieren“ bezeichnet.¹⁷ Roger Clarke hat es als „Dataveillance“ bezeichnet, weil nicht mehr die konkreten Personen beobachtet werden, sondern nur noch ihre digitalen und damit reduzierten Abbilder in Form von Daten.¹⁸

Dieses computer- und datengestützte Sortieren als neue Form der Überwachung überlässt der Maschine die Entscheidung darüber, was mit einer Person geschehen soll. Dabei gibt es mindestens drei Probleme. Zunächst das Problem der *Modellbildung*: Was bei Werbesendungen oder Amazon-Kaufempfehlungen noch funktionieren mag, nämlich halbwegs interessierte Kunden anzusprechen, ist bei der Terrorismusbekämpfung hochproblematisch. Direktwerbefirmen können Daten über Millionen reale Käufer auswerten, um darauf ihre Annahmen über Trefferquoten zu stützen. Im Vergleich dazu ist die Anzahl der bekannten Terroristen einfach zu klein, um valide statistische Modelle zu erstellen, auf deren Basis halbwegs seriöse, auf realen Wahrscheinlichkeiten gestützte Prognosen abgegeben werden können.

Zweitens gibt es das Problem der *Probabilität*: Selbst wenn die Datenbasis für saubere statistische Annahmen groß genug ist, ist ein realer Mensch doch etwas anderes. Nur weil man in einem Viertel mit geringem Einkommen lebt, muss man noch lange nicht wenig Geld haben. Es mag zwar eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Prognose zutrifft, aber mehr eben nicht. Während eine gewisse Streuung über die Zielgruppe hinaus bei Werbesendungen noch leicht zu verkraften ist, haben fehlerhafte Einschätzungen im repressiven Bereich staatlicher Sicherheitspolitik für die Betroffenen unmittelbar negative Konsequenzen.

¹⁵ Vgl. Christiane Schulzki-Haddouti, Datenjagd im Internet, Hamburg 2001.

¹⁶ Vgl. Kevin D. Haggerty/Richard V. Ericson, The surveillant assemblage, in: British Journal of Sociology, 51 (2000) 4, S. 605–622.

¹⁷ Vgl. David Lyon (Hrsg.), Surveillance as Social Sorting, London 2003.

¹⁸ Roger Clarke, Information Technology and Dataveillance, in: Communications of the Association for Computing Machinery, 31 (1988) 5, S. 498–512.

Drittens gibt es das Problem der *Definitionsmacht* oder, anders formuliert, der informationellen Selbstbestimmung und letztlich der Menschenwürde: Die Computermodelle zeichnen sich nicht nur dadurch aus, dass sie die Menschen aufgrund automatischer Vergleiche in bestimmte Schubladen sortieren. Sie reduzieren, um dies zu ermöglichen, bereits vorher jedes Individuum auf einen Datensatz. Wie die Datenfelder heißen und welche Werte sie annehmen können, ist dabei von den Sicherheitsapparaten oder den Unternehmen definiert. Man kann zwar teilweise durch Korrektur der Daten dafür sorgen, dass man in die richtige Schublade sortiert wird, aber die Schubladen und ihre Indikatoren erstellen andere.

Gesellschaftliche Technikkonflikte

Technologien der Überwachung können die Funktionen Beobachten, Aufzeichnen, Verbreiten und Sortieren oder eine Kombination von diesen erfüllen. Dabei ist techniksoziologisch interessant, dass sowohl die überwachten Objekte als auch die Überwachungsapparate technisch sein können. PKW-Nummernschilder sind schon seit Jahrzehnten so gestaltet, dass sie einfacher maschinenlesbar sind, was eine Kamera mit dahinter liegendem Computer nutzen kann. Dabei findet immer noch ein technischer Bruch statt: Die silikonbasierten Technologien Kamera und Computer lesen die stahlbasierten Nummernschilder an stahlbasierten Fahrzeugen. Bereits beim Panoptikon oder beim Telefon basierten aber die überwachten Objekte und die Überwachungsapparate auf dem gleichen technologischen Fundament – Stein bzw. Elektromagnetik.

Vor allem das Sortieren und das folgende Eingreifen werden einfacher, wenn die Technik der Kommunikation und Interaktion und die Technik des Überwachens zusammenfallen, wie in Form von digitalen Daten. Das Internet als vollständig maschinenvermittelter Interaktionsraum ermöglicht genau dies. Daher ist es derzeit auch Objekt mehrerer gesellschaftlicher Großkonflikte, die am Ende im Streit darüber sind, wieviel und welche Formen der Überwachung in die Technologien bereits eingebaut werden sollen.

Ein Konflikt dreht sich um die Frage des Aufzeichnens. Der Streit um die Vorratsdatenspeicherung hat nicht umsonst zum Ent-

stehen der neuen Netzpolitik- und Datenschutzbewegung in Deutschland geführt, und auch in den USA wird im Gefolge der Snowden-Enthüllungen über Auflagen für Speicherfristen für die Telekommunikationsanbieter diskutiert.¹⁹ Ein anderer Konflikt dreht sich um das Verhältnis von Beobachten und Eingreifen. Immer mehr werden Sensoren durch Aktuatoren gekoppelt: In Chicago und anderen US-amerikanischen Städten gibt es seit einigen Jahren Überwachungskameras, die Lautsprecher haben. Die Operateure können so Passanten, die Müll auf die Straße fallen lassen, zur Ordnung rufen. Während dies noch eine geringe Eingriffstiefe darstellt, sind Überwachungsdrohnen wie die US-amerikanische MQ1-Predator, seit sie 2001 mit AGM-114-Hellfire-Raketen ausgerüstet wurden, für die Überwachten im Zweifelsfall tödlich. Gegen die „Drone Wars“ gibt es nicht nur in Afghanistan, Pakistan und im Jemen, sondern auch in den westlichen Ländern durchaus Widerstand.²⁰

Bezogen auf das Internet ist ein Grundsatzstreit um die „Netzneutralität“ entbrannt. Die früher nicht gegebene technische Möglichkeit der Deep Packet Inspection (DPI), also der Fähigkeit von Internet-Zugangsanbietern, in Echtzeit nicht nur in die Routing-Daten von IP-Datenpaketen, sondern auch in ihre Inhalte hineinzuschauen und sie abhängig von voreingestellten Filterregeln unterschiedlich zu behandeln, stellt die grundlegende Architektur des Internets infrage. Bisher galten nach dem *Best-effort*-Prinzip alle Datenpakete als gleich, was die Neutralität des Netzes und damit die Diskriminierungsfreiheit und auch Markteintrittsfähigkeit unabhängig von Absender, Empfänger, Protokoll, Dienst oder Endgerät sicherstellte.

Die NSA nutzt seit einiger Zeit DPI-Ausrüstung, um die „interessanten“ Datenpakete zur weiteren Analyse von den „uninteressanten“ zu trennen. Dieselbe Technologie wird auch zur Sperrung von Youtube in der Türkei

¹⁹ Der Europäische Gerichtshof hat kürzlich die EU-Richtlinie aufgehoben. Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12 vom 8. 4. 2014.

²⁰ Vgl. Sarah Kreps/Micah Zenko, The Next Drone Wars, in: Foreign Affairs, (2014) 2, www.foreignaffairs.com/articles/140746/sarah-kreps-and-micah-zenko/the-next-drone-wars (8. 4. 2014).

oder zum Unterbinden von vertraglich nicht erlaubten Voice-over-IP-Telefonaten im Mobiltelefonbereich genutzt.²¹ Die Mobilisierung europäischer Netzaktivisten gegen diese Diskriminierung und für die Netzneutralität war und ist ein Einsatz für ein Internet frei von Überwachung und Eingriffen.

Und die NSA?

Die seit Juni 2013 enthüllten Fähigkeiten und Aktivitäten der National Security Agency (NSA) und verbündeter Abhörgeheimdienste illustrieren eine zugespitzte Form des technischen Beobachtens, Aufzeichnens, Weiterleiten und Sortierens. Die Überwachung der Kommunikation und der Aktivitäten gesamt Bevölkerung war schon lange im Interesse der Abhörgeheimdienste. Bereits 1976 wurde erstmals über das amerikanisch-britische weltumspannende Abhörsystem berichtet, das später als Teil von Five Eyes und Echelon bekannt wurde.²² Echelon diente vor allem dem Ziel, weltweit die Funkfrequenzen abzuhören und die erfassten Signale auszuwerten. Die USA „parkten“ dazu Abhörsatelliten hinter Kommunikationssatelliten.²³

Mit den Enthüllungen von Edward Snowden ist bekannt geworden, in welchem Umfang die Abhörgeheimdienste die weltweite drahtlose und kabelgebundene Kommunikation sowie die Nutzerdaten auf den Servern vieler Internet-Dienstleister überwachen, speichern und auch auswerten. Jacob Appelbaum, der für den „Spiegel“ technische Analysen zu verschiedenen dieser Programme erstellt hat, unterstrich bei einer Anhörung des Europäischen Parlaments im September 2013, dass man davon ausgehen könne, dass über jeden Menschen auf dieser Welt ein elektronisches Dossier bei der NSA existiert.²⁴

²¹ Vgl. Ralf Bendrath/Milton Mueller, The end of the net as we know it?, in: New Media & Society, 13 (2011) 7, S. 1142–1160.

²² Vgl. Duncan Campbell/Mark Hosenball, The Eavesdroppers, in: Time Out vom 21.5.1976, S. 8f.

²³ Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über die Existenz eines globalen Abhörsystems für private und wirtschaftliche Kommunikation, A5-0264/2001, 11.7.2001.

²⁴ Vgl. dies., Bericht über das Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, die Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und die entsprechenden

Neu ist an den Enthüllungen vor allem die schiere Masse der überwachten Kommunikation.²⁵ Wegen der immer noch nicht unbegrenzt verfügbaren Aufzeichnungsmöglichkeiten²⁶ wird für die Speicherung gezielt gefiltert. Für mindestens sechs Länder der Welt speichert die NSA jegliche Kommunikation für einen Monat. Darüber hinaus wird zunächst unbegrenzt alles gespeichert, was bestimmten Sortiermustern entspricht: alle Kommunikation, die verschlüsselt ist, und alle Kommunikation, die bestimmten Mustern entspricht.²⁷

Die Verbreitung der Informationen findet einerseits in Form eines Datenaustausches zwischen den Five Eyes und anderen Geheimdienst-Allianzen statt. Daneben wurde bekannt, dass aufgrund der Datenmengen, die in jeweils regionalen Abhörzentren anfallen, weltweit nur die Metadaten, also quasi die Suchindizes, ausgetauscht werden. Über das Sortieren ist bisher nur wenig bekannt, denn hier geht es um den der Technik eingeschriebenen sozialen Zweck der Daten und der Maßnahmen zu ihrer Gewinnung.

Edward Snowden kam aus der NSA-Abteilung, die für technische Maßnahmen verantwortlich ist. Daher weiß man bis heute viel über die Methoden, aber wenig über die „Kunden“ und die konkrete Nutzung der Überwachungsdaten. Der gesellschaftliche Zweck und damit auch eine Evaluierung des Nutzens dieser Überwachungstechnologie bleiben bisher im Dunkeln.

Auswirkungen auf die Grundrechte der EU-Bürger und die transatlantische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, A7-0139/2014, 21.2.2014.

²⁵ Die American Civil Liberties Union betreibt ein Archiv der bisher veröffentlichten Dokumente: www.aclu.org/blog/national-security/introducing-aclunsa-documents-database (8.4.2014). Eine Sammlung weltweiter Abhöraktivitäten findet sich unter <http://buggedplanet.info> (8.4.2014).

²⁶ Vgl. James Bamford, The NSA Is Building the Country's Biggest Spy Center, in: Wired vom 15.3.2012.

²⁷ Solch ein „Freund eines Freundes eines Freundes“-Ansatz umfasst bei 500 Kontakten pro Person bereits 125 Millionen Menschen.

Offener Umgang mit geheimer Geschichte

Die Bundesregierung benötigt als unverzichtbare Entscheidungsgrundlage für ihr politisches Handeln ein allumfassendes

Bodo Hechelhammer

Dr. phil., geb. 1968; Leiter der Forschungs- und Arbeitsgruppe „Geschichte des BND“ des Bundesnachrichtendienstes (BND), Gardeschützenweg 71–101, 12203 Berlin, geschichte@bnd.bund.de

und präzises Lagebild. Sie hat dementsprechend einen großen Informationsbedarf. Dabei greift sie auch auf Erkenntnisse zurück, die nicht offen und allgemein zugänglich sind, ohne die aber mitunter ein Lagebild

unvollständig oder sogar falsch sein kann. Erst zusätzlich beschaffte, geheime Informationen ermöglichen eine Bestätigung, eine Ergänzung oder unter Umständen eine notwendige Korrektur vorhandenen Wissens. Bezogen auf den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist die Bundesregierung auf möglichst frühzeitige, genaue und zuverlässige Nachrichten über Entwicklungen in anderen Staaten und über internationale Zusammenhänge angewiesen. Sie hat daher ein vitales politisches Interesse an objektiver Nachrichtengewinnung und Berichterstattung über das Ausland. Diese Informationen erhält sie durch den damit gesetzlich beauftragten zuarbeitenden Bereich der öffentlichen Verwaltung, durch den Bundesnachrichtendienst (BND), der mit seinen spezifischen Möglichkeiten entsprechende Informationen sammelt und auswertet. Der BND ist somit ein zentrales Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik.

Trotz seiner heutigen Bedeutung hat die Arbeit eines geheimen Nachrichtendienstes systemimmanent und historisch bedingt einen schlechten Ruf in der deutschen Gesellschaft. Geheimdienste dienen und dienen, vor allem in Diktaturen und Regimen, als ein probates Instrument zur Repression und Unterdrückung. Die Verbrechen der Geheimen Staatspolizei (Gestapo) oder des Sicherheitsdienstes (SD) des Reichsführers (SS) im Nationalsozialismus ebenso wie die des Ministeriums für Staatssicherheit (Stasi) in der

DDR sind als historische Folie bei aktuellen Themen zu nachrichtendienstlicher Tätigkeit stets präsent. Das systemimmanente Arbeiten im Geheimen wird meist negativ konnotiert. In einer modernen Demokratie, basierend auf den Grundlagen politischer Transparenz und öffentlicher Kontrolle, wird letztendlich jede Form von staatlicher Anonymität, die Grundlage jeder geheimen nachrichtendienstlichen Tätigkeit, zu einem gesellschaftlichen Reizobjekt. Denn die Öffentlichkeit will so viel wie möglich wissen: auch wie ein geheimer Nachrichtendienst arbeitet. Doch ist diese legitime Forderung eine *contradictio in adiecto*, ein Widerspruch zwischen nachrichtendienstlich notwendiger Geheimhaltung und geforderter maximaler öffentlicher Transparenz. Aufgrund der Schwierigkeiten, gesichert Kenntnis von seinem Auftrag, seiner Arbeit und seinem Grundwesen zu erlangen, ist das politische und historische Bild des BND vielfach unscharf.

Der BND arbeitet unter Ausschluss der Öffentlichkeit, und ebenso erfolgt seine gesetzliche Kontrolle durch Regierung und Parlament, durch den Bundesrechnungshof und den Datenschutzbeauftragten geheim. Noch bis vor wenigen Jahren blieben aufgrund bestehender Geheimhaltungsvorschriften und archiverischer Schutzfristen auch seine Alt-Akten der Öffentlichkeit faktisch nicht zugänglich. Im Jahr 1992 beschrieb Konrad Porzner, der damalige BND-Präsident, als zwangsläufige Folge dieses Spezifikums, dass „der Dienst (...) über seine Erfolge nicht berichten (kann), sein Handeln auch in bekanntgewordenen Einzelfällen nicht öffentlich rechtfertigen oder erklären (kann, die Medien, Anm. B.H.) sich meist nur bei Pannen mit der Arbeit der Nachrichtendienste (befassen, weshalb, Anm. B.H.) in der Öffentlichkeit oft ein unklares Bild der Arbeit des Bundesnachrichtendienstes besteht“.¹

Dagegen fordert Gerhard Schindler, der heutige BND-Präsident, dass der BND sogar mehr Transparenz benötige, „nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für eine breitere Vertrauensbasis in der Gesell-

¹ Konrad Porzner, Bericht und Kritik, in: Die Verwaltung, 26 (1993), S. 17. Vgl. auch: Hans-Jörg Geiger, Wie viel Kontrolle ist möglich und nötig?, in: Wolbert K. Smid et al. (Hrsg.), Geheimhaltung und Transparenz, Berlin 2007, S. 17.

schaft“.[¶] Nur durch Transparenz könne Vertrauen geschaffen werden, und dieses sei bei einem geheimen Nachrichtendienst vor allem dort möglich, wo es um seine Geschichte geht. Der BND formuliert damit ein neues Paradigma zum Umgang mit seiner Geschichte und handelt proaktiv, nämlich zur Gewinnung eines politischen Spielraums. Die Erforschung der BND-Geschichte steht somit nicht länger in einem grundsätzlichen Gegensatz zu einem geheimen Nachrichtendienst. Die Erkenntnis, dass ein offener Umgang mit geheimer Geschichte auch einem geheimen Nachrichtendienst nutzt, war das Ergebnis eines langwierigen Prozesses.

Annäherung an die eigene Vergangenheit

Anders als Bundesministerien wie das Auswärtige Amt, hat der BND keine direkte Vorgängerorganisation und somit keine institutionelle Traditionslinie vor Ende des Zweiten Weltkrieges. Der deutsche Auslandsnachrichtendienst wurde am 1. April 1956 offiziell gegründet und ist aus der sogenannten Organisation Gehlen hervorgegangen. Diese hatte sich unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs unter der Ägide der US-amerikanischen Geheimdienste, zunächst der US-Armee und ab 1949 der Central Intelligence Agency (CIA), im Geheimen entwickelt, weshalb Existenz, Auftrag und Personal über Jahre hinweg öffentlich nicht bekannt waren. Damit lag dem BND ein anderes Gründungsparadigma als etwa anderen geheimen Nachrichtendiensten zugrunde, deren Einrichtung öffentlich vollzogen wurde, wie beispielsweise die der CIA durch den National Security Act vom 18. September 1947. Nicht zuletzt dadurch wurde „um den Nachrichtendienst eine Zwielfichtigkeit erzeugt“.[¶] Auch wenn der BND über keine eigene unmittelbare Organisationsgeschichte vor 1945 verfügt, hatte die öffentliche Auseinandersetzung mit dem deutschen Auslandsnachrichtendienst dennoch von Beginn an eine dominante Enthüllungskomponente – mit der Intention, diesen vor allem über den geschichtswissenschaftlichen Hebel der NS-Vergangenheit, spezi-

[¶] Grußwort des BND-Präsidenten Gerhard Schindler anlässlich des Kolloquiums der UHK in Berlin am 2. 12. 2013.

[¶] Reinhard Gehlen, *Der Dienst*, Mainz–Wiesbaden 1971, S. 15.

ell über die Frage personeller Kontinuitäten, politisch und moralisch zu disqualifizieren. Der BND folgte seinem Primat der Geheimhaltung, nahm nur in Ausnahmefällen öffentlich Stellung und verfiel so im Umgang mit seiner eigenen Vergangenheit in passive Handlungsmuster.

Innerhalb des BND gab es immer wieder Phasen, in der sich die Behörde ihrer eigenen Geschichte bewusst beziehungsweise des drohenden Verlustes von Wissen darüber gewahr wurde. Es war Reinhard Gehlen selbst, der unmittelbar nach Ende seiner BND-Präsidentschaft 1968 und im Auftrag seines Amtsnachfolgers Gerhard Wessel die Entstehungsgeschichte des geheimen Nachrichtendienstes erarbeitete. Im Rahmen einer Nebenbeschäftigung schrieb er die relevanten historischen Sachverhalte auf. Auf Grundlage einer Materialsammlung zur Geschichte und zum Aufbau des deutschen Auslandsnachrichtendienstes von 1945 bis 1968 und die dabei gemachten Erfahrungen wurde methodisch zunächst ein allgemeines Aktenstudium betrieben, woraus sich dann Themenschwerpunkte entwickelt haben. Ziel war es, eine zusammenfassende Studie über die Geschichte des Dienstes bis zum Ende der Gehlen-Ära zu erstellen. Dieses wurde als notwendig erachtet, um die vorhandenen Unterlagen und verblassenden Erinnerungen in einen geordneten Kontext zu bringen.

Anfang der 1980er Jahre setzte ein Generationenwechsel im BND ein. Zudem wurde zwischen dem BND und dem Bundesarchiv eine erste Verwaltungsvereinbarung über die Archivierung von BND-Schriftgut geschlossen und am 1. April 1983 eine eigene Organisationseinheit Archivwesen im BND eingerichtet.[¶] Ehemalige Mitarbeiter der ersten Stunde wurden nun hinsichtlich ihrer Erinnerungen zur Entstehungs- und Gründungsgeschichte des BND befragt, um die Lücken der eigenen Überlieferung zu schließen oder inzwischen unverständliche Sachverhalte einordnen zu können. Letztlich arbeitete ein BND-Mitarbeiter Mitte der 1980er Jahre im Auftrag der Behörde einzelne historische Studien zu zentralen Ereignissen, beispielsweise zum Volks-

[¶] Vgl. Elke-Ursel Hammer, „Archivwesen“ im Bundesnachrichtendienst und Bestand B 206 im Bundesarchiv, in: Bundesarchiv (Hrsg.), *Mitteilungen aus dem Bundesarchiv*, (2004) 12, S. 42.

aufstand in der DDR im Jahr 1953, zur Kuba-Krise im Jahr 1962 oder zum Prager Frühling im Jahr 1968, aus.

Der Umgang mit der eigenen Geschichte vollzog sich aber noch jenseits der Öffentlichkeit und war mehr eine interne Dokumentation als etwa eine wissenschaftliche Erforschung. Eine Änderung dieser Grundhaltung im Umgang mit seiner Vergangenheit setzte erst im Verlauf der 1990er Jahre ein und führte dazu, dass im BND erstmals diskutiert wurde, unter welchen Voraussetzungen eine Aufarbeitung der eigenen Geschichte im Rahmen eines Forschungsauftrages stattfinden könnte.

Der Hintergrund für diesen neuen Umgang mit der eigenen Vergangenheit lag nicht etwa in der Behörde selbst oder im Innenpolitischen begründet, sondern wurde von einer politischen Entscheidung der US-amerikanischen Regierung hin zu mehr Transparenz beeinflusst. Ende der 1990er Jahre vollzog Washington unter Präsident Bill Clinton eine archivische Tauwetter-Politik, die auch beim BND zur Kenntnis genommen wurde. Diese Politik der Transparenz ermöglichte die Einsichtnahme in geheim- beziehungsweise nachrichtendienstliche Alt-Akten, die indirekt auch den BND betrafen.⁵ Beginnend mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Offenlegung relevanter Quellenbestände zur NS-Vergangenheit, dem Nazi War Crimes Disclosure Act von 1998, wurde erstmals eine gesetzliche Grundlage zur Freigabe Tausender Alt-Akten geschaffen, welche die US-Geheimdienste, aber auch die für die Amerikaner arbeitende Vorgängerorganisation des BND, die Organisation Gehlen, betrafen.⁶

Innerhalb des BND war man sich klar darüber, dass der erstmalige freie Zugang zu CIA-Akten zur Organisation Gehlen zwangsläufig auch verstärkt Anfragen nach Aktenbeständen im BND zur Folge hätte. Besonders die Frage nach personellen Kontinuitäten, der Rolle früherer Mitarbeiter während der Zeit des Nationalsozialismus, wurde hierbei als kritisch eingestuft. Dabei standen aber zunächst

nur diejenigen Personen im Vordergrund, deren amerikanische Akten offengelegt werden sollten. Im Hinblick auf die drohende Offenlegung von Akten zur Vorgängerorganisation des BND wurden von der CIA die freizugebenden Akten angefordert und geprüft, ob man nicht zu diesem Themen- und Aktenkomplex einen Auftrag an eine externe Forschungseinrichtung geben könnte. Ende 2002 wurde ein Sonderstab, eine Arbeitsgruppe Historie eingesetzt, um die Realisierung eines solchen Vorhabens zu eruieren und die Abgabe der dafür relevanten eigenen Alt-Akten an das Bundesarchiv zu prüfen.⁷ Der BND kam jedoch zur Entscheidung, entsprechende Akten zunächst nicht abzugeben und verwarf eine wissenschaftliche Erforschung der eigenen Geschichte, vor allem aufgrund von organisatorischen, personellen und Sicherheitsgründen. Die Konfrontation mit der eigenen Geschichte sollte rezeptiv beobachtet, jedoch nicht aktiv betrieben werden.

2002 kam schließlich die CIA dem Gesetz zur Aktenfreigabe nach und gab ihre Unterlagen über ihre Verbindungen zur Vorgängerorganisation des BND frei. 2004 folgte die US-Armee mit der entsprechenden Offenlegung ihrer Aktenbestände. Erstmals konnte ein genaueres, weil aktenbezogenes Bild über den Beginn des deutschen Auslandsnachrichtendienstes gezeichnet werden.⁸ Die Schutzmauern, welche die Behörde zur Wahrung ihrer Dienstgeheimnisse errichtet hatte und die zwangsläufig auch die eigene Geschichte umschlossen, waren durch äußere Einflüsse löchrig geworden.

Im Vorfeld des 50-jährigen Jubiläums des BND im Jahr 2006 konkretisierte sich die Idee eines Geschichtsprojektes und die entsprechenden Überlegungen wurden öffentlich bekannt gemacht. Ab Herbst 2004 wurden Gespräche mit dem Erlanger Geschichtspräsident Gregor Schöllgen geführt, Mitherausgeber der Akten des Auswärtigen Amtes. Dieser sollte eine Behördengeschichte auf Grundlage der BND-Aktenlage nachzeichnen. Der Anstoß für diese Initiative kam von Frank-Walter

⁵ Vgl. Astrid Eckert, *Kampf um die Akten*, Stuttgart 2004, S. 21 f.

⁶ Vgl. Bodo Hechelhammer, *Möglichkeiten und Grenzen des Zugangs zu Unterlagen der Nachrichtendienste*, in: Bundesarchiv (Hrsg.), *Mitteilungen aus dem Bundesarchiv*, (2013) 1, S. 52–60.

⁷ Vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 17/2864 vom 6.9.2010.

⁸ Vgl. Richard Breitmann et al. (Hrsg.), *U.S. Intelligence and the Nazis*, Cambridge 2005, S. 376 f.; Wolfgang Krieger, *Geschichte der Geheimdienste*, München 2009, S. 266.

Steinmeier, dem damaligen Chef des Bundeskanzleramtes, der übergeordneten Behörde des BND. Dies geschah zu einer Zeit, als die Debatte um das Auswärtige Amt und seine Vergangenheit begann und schließlich im Juli 2005 zur Berufung einer Historikerkommission durch Bundesaußenminister Joschka Fischer führte.⁹ Zuständig für den BND im Kanzleramt war zu dieser Zeit Ernst Uhrlau. Unmittelbar nachdem dieser im Jahr 2005 Präsident des BND geworden war, nahm Schöllgen Ende Dezember 2005 Kontakt auf mit dem Ziel, das Projekt der Aufarbeitung der Geschichte des BND voranzutreiben.

Zur Realisierung dieses Vorhabens ist es aber aus verschiedenen Gründen nicht gekommen, wobei sicherheitliche und archivrechtliche Fragen eine wesentliche Rolle spielten.¹⁰ Erschwerend für eine wissenschaftliche Forschungsarbeit an den BND-Akten war, dass sich der BND ab 2005 zeitgleich mit parlamentarischen Untersuchungen auseinandersetzen musste: 2005 mit dem „Journalisten-Skandal“, wobei zur Klärung der Vorgänge durch das Parlamentarische Kontrollgremium ein Sachverständiger eingesetzt wurde.¹¹ Anfang 2006 kam noch der parlamentarische Untersuchungsausschuss zur Involvierung des BND in den Irakkrieg 2003 hinzu.

Über Jahre hinweg befürworteten die Bundesregierung und der BND öffentlich die systematische historische Aufarbeitung, nicht ohne bei der dafür notwendigen Offenlegung eingestufte Unterlagen auf das Problem der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an ihrer Nutzung und der damit möglicherweise einhergehenden Beeinträchtigung von Sicherheitsbelangen hinzuweisen.¹² So antwortete die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Jahr 2007 zum Sachstand der Aufarbeitung, dass die Aufklärung der Gründungsgeschichte der Nachrichtendienste unter besonderer Berücksichtigung möglicher Nachwirkungen des Nationalsozialismus „in

erster Linie Aufgabe der Sicherheitsbehörden selbst (sei). Die Bundesregierung (aber) deren Vorhaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln (unterstütze), da gerade den Sicherheitsbehörden eine besondere Verantwortung für den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zukommt.“¹³

Immer stärker wurde im öffentlichen und politischen Raum die Notwendigkeit einer Erforschung der Gründungsgeschichte des BND diskutiert. Im März 2010 konkretisierte Uhrlau die Rahmenbedingungen für eine Geschichtsaufarbeitung und nannte dabei speziellen Freigabekriterien sowie die personellen Kapazitäten innerhalb des BND.¹⁴ Im April bestätigte die Bundesregierung, dass „eine systematische Aufarbeitung seiner Geschichte (...) weiterhin vom Bundesnachrichtendienst angestrebt werde“.¹⁵

Neben diesen skizzierten Faktoren kam noch ein weiteres Motiv hinzu, das zur Realisierung eines Geschichtsprojektes im BND führte: Nachdem die Journalistin und Publizistin Gaby Weber nach einer verweherten Einsicht in Unterlagen im Jahr 2008 gegen den BND geklagt hatte, wurde dieser bis dahin praktizierten pauschalen Verweigerung der Nutzungen von Alt-Akten des BND 2010 durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts widersprochen.¹⁶ Obwohl die vorgebrachten Sperrgründe vom Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich als tragend anerkannt wurden, wurde die vollständige Zurückhaltung der Unterlagen für rechtswidrig erklärt. Infolge der Umsetzung dieser Entscheidung war der BND nun dazu gezwungen, jede Information auf Freigabe zu prüfen.¹⁷

Kulturwandel

Im Frühjahr 2010 wurde zunächst intern eine Forschungs- und Arbeitsgruppe „Geschichte des BND“ eingerichtet, die von nun an für

⁹ Vgl. Christian Mentel, Die Debatte und „Das Amt und die Vergangenheit“, in: APuZ, (2012) 32–34, S. 38–46; Martin Sabrow/ders., Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit, Frankfurt/M. 2013.

¹⁰ Vgl. Gregor Schöllgen, Am Ende ohne Akten?, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 9. 2011.

¹¹ Vgl. G. Schäfer, Gutachten. Vom Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestages beauftragter Sachverständiger, Berlin 2006.

¹² Vgl. Bundestags-Drucksache (Anm. 7).

¹³ Vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 16/7063 vom 3. 12. 2007 (Ergänzungen des Verfassers).

¹⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 3. 2010.

¹⁵ Bundestags-Drucksache Nr. 17/1389 vom 16. 4. 2010, S. 5.

¹⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 19. 4. 2010, BVerwG 20 F 13.09.

¹⁷ Vgl. ders., Beschluss vom 23. 11. 2011, BVerwG 20 F 22.10.

die Realisierung des Gesamtvorhabens verantwortlich war. Da eine umfassende wissenschaftliche Erforschung der BND-Geschichte *pro domo* personell nicht möglich und hinsichtlich der öffentlichen Forderung nach unabhängiger Aufarbeitung nicht zielführend sein konnte, wurde nach externen Experten gesucht. Am 15. Februar 2011 wurde eine Unabhängige Historikerkommission (UHK) bestehend aus vier renommierten Experten berufen: Jost Dülffer (Köln), Klaus-Dietmar Henke (Dresden), Wolfgang Krieger (München) und Rolf-Dieter Müller (Potsdam/Berlin). Die Kommission erhielt den Auftrag zur Erforschung der Geschichte des BND und seiner Vorgängerorganisation, seines Personal- und Wirkungsprofils von 1945 bis 1968 sowie des Umgangs mit dieser Vergangenheit.¹⁸ Für die Bewältigung des inzwischen auf fünf Jahre ausgelegten Forschungsprojektes stehen der UHK etwa zwei Millionen Euro zur Verfügung.

Die BND-interne Forschungs- und Arbeitsgruppe unterstützt die Kommission bei administrativen und organisatorischen Fragen, der Archivarbeit, der Recherche und der wissenschaftlichen Grundlagenarbeit. Da der BND dem Bundeskanzleramt nachgeordnet ist und entsprechende historische Vorgänge mit Bezug zum BND sich auch in der dortigen Registratur befinden, wurde zeitgleich ein umfassender Zugang zu dem relevanten Aktenmaterial vereinbart. Zur Unterstützung des Geschichtsprojektes berief das Bundeskanzleramt mit Hans-Josef Vorbeck zudem einen eigenen Beauftragten für das Geschichtsprojekt des BND im Bundeskanzleramt.

Jenseits der von der Politik vorgegebenen und von der Wissenschaft geforderten Norm erweist sich speziell für Sicherheitsbehörden die tatsächliche Umsetzung von Transparenz und wissenschaftlicher Forschungsfreiheit als sehr schwierig, da deren Arbeitsweise und auch ihr Nimbus systemimmanent von Geheimhaltung geprägt ist. Auch wenn der Kalte Krieg als politischer Rahmen für geheime Nachrichtendienste zu Ende gegangen ist, sind deren Methodik, Techniken und Ethik im Grundsatz dieselben geblieben.¹⁹ Da für Wissen-

schaftsprojekte die Überprüfbarkeit der Befunde und Ergebnisse als *conditio sine qua non* anzusehen ist, wird dieses bei der Erforschung eines aktiven geheimen Nachrichtendienstes zur Herausforderung. Es gilt letztendlich dem Gedanken Rechnung zu tragen, dass eine seriöse wissenschaftliche Erforschung aufgrund notwendiger Geheimhaltungsvorschriften immer im Spannungsfeld zwischen systemimmanentem Geheimschutz im Interesse der Funktionsfähigkeit des Nachrichtendienstes und der gewünschten maximalen Transparenz im Interesse der Öffentlichkeit stattfinden muss. So müssen bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung der BND-Geschichte die bestehende Rechtsgrundlage und die archivischen Schutzfristen beachtet werden.

Der Nennung von nachrichtendienstlichen Verbindungen des BND stehen grundsätzlich vorrangige Belange des Staatswohls (Informantenschutz) sowie deren allgemeines Persönlichkeitsrecht entgegen. Der Informantenschutz ist eines der zentralen Fundamente zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung des BND. Er dient nicht nur der persönlichen Sicherheit von Informanten, sondern auch dem Fortbestand nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung. Die Zusage der Vertraulichkeit und des uneingeschränkten Identitätsschutzes ist auch heute noch ausschlaggebend dafür, dass sich der BND zur Erfüllung seiner Aufgaben eines der effektivsten Mittel der Informationsgewinnung durch Informanten bedienen kann. Sie können in begründeten Ausnahmefällen nur dann genannt werden, wenn der Informantenschutz als besondere Ausprägung des Persönlichkeitsschutzes geschwächt ist und dem Aufklärungsinteresse der Öffentlichkeit nachsteht. Bei der Entscheidung über eine Aktenfreigabe ist grundsätzlich die Herkunft der Information zu beachten: Wenn diese von anderen Behörden oder Nachrichtendiensten anderer Nationen stammen, können diese die Freigabe verweigern. Dies würde von dem betreffenden Nachrichtendienst als Vertrauensbruch gewertet und könnte die zukünftige Zusammenarbeit mit dem BND beeinträchtigen.

Auch wenn die Wissenschaftler der UHK umfassende Einsicht in die relevanten Akten erhalten, bleibt das zitierte Spannungsverhältnis zwischen gewünschter Transparenz und notwendiger Geheimhaltung bestehen. Daher ist einer Veröffentlichung der Ergeb-

¹⁸ Vgl. <http://uhk-bnd.de/> (10. 1. 2014).

¹⁹ Vgl. Wolfgang Krieger, Nutzen und Probleme der zeitgeschichtlichen Forschung über Nachrichtendienste, in: ders./Jürgen Weber (Hrsg.), *Spionage für den Frieden?*, München–Landsberg/L. 1997, S. 10.

nisse auch der Vorbehalt der Freigabe durch den BND vorangestellt. In diesem Prozess wird geprüft, ob und gegebenenfalls inwieweit die Veröffentlichung noch Belange des Staatswohls und Persönlichkeitsrechte Dritter beeinträchtigt werden und ob im Einzelfall das öffentliche Interesse an einer Offenlegung diese Beeinträchtigung möglicherweise rechtfertigen könnte. Im Fall eines Dissenses ist die Einschaltung einer Schiedskommission zur Schlichtung vertraglich vereinbart worden.

Der BND war über Jahrzehnte hindurch unmittelbar geprägt durch die geheim- und nachrichtendienstlichen Erfahrungen der Kriegs- und Nachkriegszeit sowie des Kalten Krieges. Diese tradierte Denkart verschärfte sich zudem vor dem speziellen Hintergrund des deutsch-deutschen Gegensatzes. In dieser Gedankenwelt nahmen, wie bei jedem Nachrichten- und Geheimdienst, systemimmanent der Schutz der Mitarbeiter und die Geheimhaltung deren Identität und Methodik oberste sicherheitliche Priorität ein. Dieses schloss konsequenterweise jegliche öffentliche Thematisierung der Vergangenheit aus. Nur schrittweise änderte er seinen Blick auf die eigene Vergangenheit.

Das Umdenken setzte aber einen langwierigen Prozess des Kulturwandels voraus, der die Notwendigkeit einer Geschichtsaufarbeitung erkannte und damit den Boden zum notwendigen Zugang zu den relevanten Unterlagen und deren Erforschung bereitete. Dieses Umdenken wurde dabei durch verschiedene endogene und exogene Faktoren juristisch wie auch politisch beeinflusst. Erst dadurch konnte das für ein entsprechendes Forschungsvorhaben notwendige Klima geschaffen werden. Die Erforschung und Aufarbeitung eines geheimen Nachrichtendienstes sowie der Zugang zu seinen dafür notwendigen Unterlagen stellen aber dabei eine organisatorische, politische und wissenschaftlich schwierige Herausforderung dar.

tität sicher sein. Dabei sind sowohl sein aktuelles politisches als auch sein historisches (Selbst-)Bild elementare Bestandteile der dafür notwendigen Identitätsbildung. Mit der Bewusstwerdung seiner Geschichte versichert sich der BND seiner Identität, die er für sein gegenwärtiges Agieren benötigt. Die Erforschung der eigenen Geschichte erscheint somit als politische, soziale und moralische Notwendigkeit, um zukunftsorientiert mithilfe stabiler Identitätszuschreibungen vertrauensbildend agieren zu können.²⁰

Die Einrichtung der BND-internen Forschungs- und Arbeitsgruppe „Geschichte des BND“ und die Einsetzung der UHK sind erste Schritte zu einer größeren Transparenz der eigenen Historie. Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet der seit rund vier Jahren praktizierte Umgang mit der eigenen Vergangenheit für den BND eine dauerhafte Verpflichtung, da dieser kein endlicher, sondern ein kontinuierlicher Prozess ist. Das öffentliche Interesse von Politik und Gesellschaft an der Tätigkeit des BND bleibt auch weiterhin bestehen. Aus diesem Grunde soll nach Beendigung der Forschungstätigkeit der UHK im Jahr 2016 ein eigenes Historisches Büro im BND eingerichtet werden, bei dem die Forschungs- und Arbeitsgruppe „Geschichte des BND“ die Keimzelle bilden soll, so wie es der BND-Präsident zuletzt angekündigt hat: „Wir werden eine Art Historisches Büro einrichten, eine historische Sammlung anlegen und unsere Geschichte kontinuierlich in der Ausbildung und in der Lehre vermitteln.“²¹ Für den BND ist die begonnene historische Aufarbeitung eine dauerhafte politische Notwendigkeit, die Debatte um seine geheime nachrichtendienstliche Tätigkeit zu versachlichen, ihr perspektivisch den Nährboden zur Legendenbildung fundiert zu entziehen, Misstrauen und falsche Vorstellungen in der Öffentlichkeit abzubauen, um damit für seinen aktuellen und zukünftigen Auftrag Vertrauen und politischen Handlungsspielraum zu gewinnen.

Quo vadis?

Dem BND kommt innerhalb der deutschen Sicherheitsarchitektur eine herausgehobene Verantwortung bei der Wahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu. Aus diesem Grunde muss er sich seiner Identität

²⁰ Vgl. Werner Wertgen, *Vergangenheitsbewältigung: Interpretation und Verantwortung*, Paderborn u.a. 2001, S. 363.

²¹ G. Schindler (Anm. 2).

Klaus-Dietmar Henke

Zur innenpolitischen Rolle des Auslandsnachrichtendienstes in der Ära Adenauer

Reinhard Gehlen beharrte zeitlebens darauf, sein Auslandsnachrichtendienst habe nie innenpolitische Aufklärung betrieben, also niemals Informationen be-

Klaus-Dietmar Henke

Dr. phil., geb. 1947; 1997 bis 2012 Univ.-Prof. für Zeitgeschichte an der TU Dresden; zuvor Abteilungsleiter Bildung und Forschung bei der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU); Direktor des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung; Beiratsvorsitzender der Stiftung Berliner Mauer; Sprecher der Unabhängigen Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des BND 1945–1968. klaus-dietmar.henke@tu-dresden.de

Ausspähung zu missbrauchen. Erst heute lässt sich die innenpolitische Präsenz des Auslandsnachrichtendienstes als zweifelsfreie historische Tatsache belegen. Der BND selbst hat durch die Öffnung seiner Unterlagen für die Forschung dazu beigetragen.

Grenzüberschreitungen geheimer Nachrichtendienste sind – überflüssig zu betonen – nicht bloß historische, sondern eminente Gegenwartsfragen. Angesichts ihrer jüngst allgemein bekannt gewordenen Fähigkeiten stehen wir wohl vor einem Jahrhundertproblem, das manche mit der Einhegung der industriellen Revolution vergleichen. Die Bereitschaft der Öffentlichkeit, geheimdienstliche Grenzüberschreitungen hinzunehmen, schwindet. Nach den Snowden-Enttrollungen über das Wirken der NSA bündelt

sich dieses Unbehagen in der Frage, wie die geschlossene Gesellschaft der Nachrichtendienste so überwacht werden kann, dass sie nicht selbst zu einer Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der offenen Gesellschaft wird, oder, weniger grundsätzlich, in der Frage, wie sich ihre Effizienz *und* Kontrolle verbessern lassen.

Im Folgenden wird nach einer Kennzeichnung des Rahmens der Forschung zur frühen BND-Geschichte die innenpolitische Präsenz des Gehlen-Dienstes in der Ära Adenauer grob umrissen, woran Bemerkungen zum möglichen Nutzen historischer Erkenntnisse für die aktuelle Debatte geknüpft sind.

BND erforschen

Als sich BND-Präsident Ernst Uhrlau (2005–2011) dazu entschloss, die Geschichte des BND unter der Ägide Gehlens erforschen zu lassen, war auf Bedingungen zu pochen, die für die Öffentlichkeit, den Dienst und die 2011 berufene Historikerkommission (Jost Dülffer, Klaus-Dietmar Henke, Wolfgang Krieger, Rolf-Dieter Müller) gleichermaßen zustimmungsfähig waren. Das gelang, weil der BND und das Bundeskanzleramt neben der selbstverständlichen wissenschaftlichen Unabhängigkeit und dem Zugang zu ausnahmslos allen erforderlichen Unterlagen die Eigenständigkeit der Unabhängigen Historikerkommission (UHK) bei der Definition ihres künftigen Forschungsfeldes garantierten. Angestrebt wird eine integrale Darstellung des BND und seines Vorläufers mit den Schwerpunkten Organisation/Personal (einschließlich der NS-Kontinuitäten), Tätigkeit, Stellung in der deutschen Politik; hinzu kommt eine Biografie Gehlens. Auf fünf Jahre verteilt, stehen dafür ungefähr zwei Millionen Euro zur Verfügung, eine interne

Der historische Teil des Aufsatzes gibt in gestraffter Form meine Ausführungen auf dem öffentlichen Kolloquium der Unabhängigen Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes 1945–1968 (UHK) am 2. Dezember 2013 in Berlin wieder. Vgl. Klaus-Dietmar Henke, Der Auslandsnachrichtendienst in der Innenpolitik: Umriss, in: Unabhängige Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes 1945–1968 (Hrsg.), Die Geschichte der Organisation Gehlen und des BND 1945–1968: Umriss und Einblicke, Marburg 2014, S. 90–98.

Arbeitsgruppe leistet Hilfestellung, mehrere wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter widmen sich Einzelthemen.

Von der 2012 voll angelaufenen UHK-Tätigkeit profitieren mittlerweile auch Journalisten und Kollegen, denn die Gewährung von Akteneinsicht hat sich seither wesentlich verbessert; zudem werden die verarbeiteten Unterlagen nach Abschluss des Projekts für die allgemeine Benutzung freigegeben. Forschen und Publizieren sind freilich zweierlei: Der BND hat zwar keinerlei wissenschaftliches Mitspracherecht, prüft aber die Manuskripte vor ihrer Publikation nach rechtlichen und „sicherheitlichen“ Gesichtspunkten. Ein gangbares Verfahren beginnt sich einzuspielen, für Konfliktfälle ist eine neutrale Schiedskommission vorgesehen. Nach den bisherigen Erfahrungen wird man wohl sagen dürfen, dass die anfangs kaum überwindlich scheinende Spannung zwischen wissenschaftlichem Transparenzgebot und behördlicher Arkansicherung so gut wie verfliegen ist.

Der BND hat nicht nur verstanden, dass man mit historischer Aufarbeitung punkten kann, er erhofft sich davon auch einen Akzeptanzgewinn: Wird die geheimdienstkritische Öffentlichkeit einer Behörde, die redlich mit ihrer Vergangenheit umgeht, nicht eher vertrauen als einer, die dazu nicht bereit ist? Der seit 2011 amtierende BND-Präsident Gerhard Schindler hat dies jüngst vertreten und erklärt, er werde die historische Aufarbeitung dauerhaft verankern.

Gehlens Obsession, Cleverness und Schwäche

Die Organisation Gehlen schlug ihren Weg zu einer massiven innenpolitischen Präsenz schon vor Gründung der Bundesrepublik ein. Bereits kurz nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands hatte die neue Supermacht USA die Gruppe um Gehlen aus dem Heer der Hungernden und Demoralisierten herausgeholt und sie in ihren Militärapparat einbezogen. Wollte man diesen märchenhaft privilegierten Status behaupten, musste man sich unentbehrlich machen. Also wurde die US-Army mit Informationen über die sowjetischen Truppen versorgt, einflussreiche Einheimische bekamen gezielt allerlei nützliche Hinweise. Solche Profilierung war clever, da

man – noch in Wehrmachtsklamotten – den unwahrscheinlichen Traum träumte, eines Tages der eine, universelle deutsche Nachrichtendienst zu werden.

Zur selben Zeit baute der Gehlen-Dienst seine Spionageabwehr auf, wo sich ebenso wie in anderen Dienstseinheiten erfahrene Männer aus dem Terrorapparat der Nationalsozialisten tummelten. Ihr neuer Feind war der alte: der weltrevolutionäre Kommunismus mit seinen fünften Kolonnen (der nun auch noch den siegreichen Stalin im Rücken hatte). Das war eine noch in der NS-Zeit wurzelnde Obsession, die Reinhard Gehlen bis zu seinem Tode nicht verließ. Schon 1946 bezeichnete er es als entscheidend, den Kampf gegen den Kommunismus *fortzuführen*. Seit Frühjahr 1947 konnte er sich in Übereinstimmung mit der Regierung der Vereinigten Staaten fühlen. Die Truman-Doktrin sah in der Unterwanderung durch entschlossene Minderheiten bekanntlich die Hauptbedrohung der freien Welt.

Selbstverständlich stellten kommunistische Subversion und Spionage im geteilten Deutschland eine Bedrohung dar, die Schwäche von Gehlens erraticem Antikommunismus bestand allerdings in der Beeinträchtigung der eigenen Urteilsfähigkeit: Alles und jedes vor dieser einen Folie zu beurteilen, stellte nicht nur den Blick auf Wandlungen innerhalb des östlichen Lagers, es verleitete auch dazu, Gegner in diesem Lager zu vermuten, die sich gar nicht dort befanden. Sogar der wohlwollende Aufpasser vom US-amerikanischen Auslandsgeheimdienst CIA attestierte Gehlen die zwanghafte Vorstellung von der Gefahr eines kommunistischen Sieges.

Demokratiefiern, etatistisch, von militärischem Denken geprägt und in einem wunderlich unanalytischen Antikommunismus befangen, neigten Gehlen und viele seiner Mitarbeiter in nahezu ungebrochener Tradition dazu, die innenpolitische Scheidelinie nicht zwischen demokratisch und nicht-demokratisch zu ziehen, sondern zwischen rechts und links. Und „links“ reichte für sie bis tief in den demokratischen und christlichen Sozialismus hinein; Verachtung für Widerstandskämpfer und Emigranten gehörte ohnedies zum Kommentar.

In einem geteilten Land auf der Nahtstelle des Konflikts zwischen „Freiheit“ und „So-

zialismus“ lagen Spionageabwehr und innenpolitische Aufklärung nahe beieinander. Alles, was links vom nationalkonservativen Mainstream lag, wurde in Pullach in einer Art *dual use* der Spionageabwehr als gegnerisch eingestuft.

Bei Gründung der Bundesrepublik übergab Gehlen der US-Army beispielsweise ein Memorandum, in dem er die Gefahr beschwor, die Sozialdemokratie könnte beherrschenden Einfluss in Westdeutschland gewinnen. Später offenbarte er einem führenden CIA-Mann, wenn es einmal zu einer Großen Koalition mit Leuten wie dem ersten Kanzleramtschef Otto Lenz von der CDU, dem ersten CSU-Vorsitzenden Josef Müller und dem SPD-Abgeordneten Herbert Wehner käme, dann werde er sich moralisch verpflichtet fühlen, einen illegalen Apparat aufzuziehen.

Es versteht sich, dass der Bundeskanzler großes Interesse an dem amerikanisch finanzierten Geheimdienst hatte. Die verdeckte innenpolitische Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Gehlen-Dienst setzte denn auch bald nach der Regierungsbildung ein. Zu ihrem Dreh- und Angelpunkt wurde die sehr enge Zusammenarbeit zwischen Reinhard Gehlen und dem Chef des Bundeskanzleramtes Hans Globke, der für den Nachrichtendienst zuständig war.

Felder innenpolitischer Aktivität

Der frühe BND war mit verschiedenen Methoden auf unterschiedlichen Feldern innenpolitisch aktiv: Er legte verdeckte Verbindungen in die Gesellschaft hinein; er platzierte Gewährsleute in staatlichen Behörden; er hatte eine starke Präsenz im Milieu der ehemaligen Wehrmachtssoldaten; er fungierte als vergangenheitspolitisches Frühwarnsystem und vor allem als Dienstleister für die Beschaffung innenpolitischer Informationen.

Was die Platzierung von Gewährsleuten anbelangt, so machte sich Gehlen sogleich daran, „zuverlässige Leute“ in staatlichen Behörden unterzubringen, wobei er vor allem auf Polizei, Staatsanwaltschaften, Innenbehörden und Verfassungsschutzämter zielte. Dabei konnte es geschehen, dass der Amtschef eines Innenministeriums sich gegenüber

einem leitenden Mitarbeiter des Dienstes (seinem Schwager) erbot, mit einem Bevollmächtigten Gehlens Stellenbesetzungen durchzusprechen, Wünsche entgegenezunehmen und sie nach Möglichkeit durchzusetzen. Von solchen Gewährsleuten auf allen Stufen der Ämterhierarchie flossen dem Dienst wertvolle innenpolitische Informationen zu.

Die Pullacher Offiziere hielten engsten Kontakt zu den ehemaligen Wehrmachtsskameraden, von denen einige durchaus zu antidemokratischer Obstruktion neigten. In dem Gewimmel der Soldatenverbände wirkte der Dienst darauf hin, Radikalisierungen und namentlich Widerstand gegen Adenauers Politik der Wiederbewaffnung einzudämmen.

Als vergangenheitspolitisches Frühwarnsystem schlug der BND Alarm, wenn die SED eine ihrer Kampagnen startete, um die Bundesrepublik als ein von alten Nazis beherrschtes System zu brandmarken. Bekanntlich trafen die Vorwürfe aus der DDR häufig zu, sie wurden aber lange als reine Verleumdung abgetan. Hinter den Kulissen herrschte allerdings rege Betriebsamkeit. Der Dienst suchte Zeugen, beschaffte Dokumente, sorgte für publizistische Gegenkampagnen. Für den belasteten Globke etwa wurde Gehlen zu einer Art persönlichem Schutzschild.

Bei der geheimen Beschaffung und Verwertung innenpolitischer Informationen überschritt der Dienst, der praktisch unkontrolliert agieren konnte und es verstand, einen völlig ungerechtfertigten Nimbus purer Effizienz zu erzeugen, über zwei Jahrzehnte hinweg alle Grenzen. Diese Form der Aufklärung (die in internen Anordnungen nur pro forma verboten wurde) betrieb er mit den gängigen Methoden: mit dem Abschöpfen von Gesprächskontakten sowie mit dem Einsatz von V-Leuten und „Sonderverbindungen“. Das waren Personen, die Informationen beschafften, die auf den klassischen nachrichtendienstlichen Wegen nicht zu bekommen waren. Solche Verbindungen knüpfte der Geheimdienst seit den 1940er Jahren in Behörden, Parteien, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, Kirchen, Firmen, in der Wissenschaft und den Medien. Das war vielleicht kein straffes Untergrundnetz emsiger Einflussagenten, einige halfen Gehlen lediglich bei der „Landschaftspflege“, einige waren gewöhnliche Zuträger; mancher Jour-

nalist hatte den Auftrag, kritische Berichte „abzubiegen“ oder an einem BND-Idealbild zu malen. Der Gesamtbestand an Sonderverbindungen dürfte zu Spitzenzeiten bei etwa 300 Personen gelegen haben. Mit dem Dienstantritt von Präsident Gerhard Wessel 1968 lief diese Praxis aus.

Wie konnte es zu dem anhaltenden Missbrauch des Auslandsnachrichtendienstes jenseits jeglicher Kontrolle kommen? Wie hat man sich das praktisch vorzustellen? Reinhard Gehlen jagte dem Ziel nach, seine Organisation zum einzigen bundesdeutschen Nachrichtendienst zu machen. Da heiligte der Zweck die Mittel, und der Erfolg gab ihm Recht. Doch anstatt einen Rückbau der innenpolitischen Ausspähung einzuleiten, schritt der BND nach seiner offiziellen Gründung am 1. April 1956 umso beherzter auf den erprobten Pfaden voran. Mit seinen illegitimen Machenschaften konnte der Dienst zugleich seine Stellung in Politik und Gesellschaft stärken, für guten Mittelzufluss sorgen und sich gegen Kritik immunisieren – jedenfalls bis Anfang der 1960er Jahre, als er nach den Affären um die Einschüchterung des „Spiegels“ und den KGB-Agenten Heinz Felfe aus Adenauers Gnade fiel.

In Gehlens Selbstverständnis war der Dienst keine beliebige Behörde, sondern ein Machtmittel des Bundeskanzlers, das dieser auch im Innern einsetzen können musste. Diese von keinem Gesetz, geschweige denn der Öffentlichkeit – hätte sie davon erfahren – gestützte Dienstauffassung passte gut zur „Kanzlerdemokratie“ der 1950er Jahre. Kanzler und Präsident mussten sich überdies auch nicht erst von der bolschewistischen Gefahr und dem allgemeinen Ernst der Lage überzeugen – sowie davon, dass eine SPD-geführte Bundesregierung (nach dem berühmten Diktum Adenauers) der „Untergang Deutschlands“ sein würde.

Gehlen und Globke

Das Besondere an der innenpolitischen Aufklärung war, dass alle wichtigen Informationen bei Gehlen und seinen engsten Mitarbeitern zusammenliefen, eine interne oder politische Kontrolle deshalb unmöglich war. Diese Monopolisierung innenpolitischer Erkenntnisse machte den BND-Präsidenten zu einem gesuchten Gesprächspartner des Bun-

deskanzlers und seines Staatssekretärs. Der Zeithistoriker Hans-Peter Schwarz bemerkte früh, dass Adenauer seine starke Stellung den „Augen und Ohren“ des unersetzbaren Globke verdankt habe, obgleich der Adenauer-Biograf vor Öffnung der BND-Akten noch nicht ahnen konnte, wie stark sich der Staatssekretär auf den Dienst stützte.

Bereits Anfang 1951 hatte Globke den Dienst um die besondere Berücksichtigung der innenpolitischen Lage gebeten. Das konnte vielerlei Themen betreffen: die Tatsache etwa, dass einige Bonner Persönlichkeiten homosexuell waren; die Person Herbert Wehners; einen deutschen Star-Reporter, den der Staatssekretär in schlechter Erinnerung hatte; oder die Intervention der Regierung gegen den Intendanten einer großen Rundfunkanstalt – ein leitender Redakteur, der dem BND als Sonderverbindung diente, hatte sich konspirativ über seinen Intendanten beschwert. In den Akten finden sich aber genauso Analysen über die Situation der SPD oder eine Untersuchung über die Rolle des Berliner Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung bei den Studentenunruhen.

Die bisher gesichteten Unterlagen zeigen, wie Adenauer den BND-Präsidenten immer wieder ermunterte, sich auch die innenpolitische Aufklärung angelegen sein zu lassen. Es ist auch erkennbar, dass Adenauer und Globke (bis sie im Herbst 1963 gemeinsam das Kanzleramt verließen) insbesondere an Interna aus den Spitzengremien politischer Parteien interessiert waren. Mit Sonderverbindungen und V-Leuten ließ Gehlen namentlich die FDP und die SPD ausforschen, gelegentlich gerieten auch allzu eigenständige CDU-Granden ins Visier.

Auf die systematische innenpolitische Ausspähung durch den Auslandsnachrichtendienst deuten bislang einige Hundert einschlägige Informationen hin, die allerdings sehr verstreut liegen und erst noch zu einem kohärenten Bild gefügt werden müssen. Diese Erkenntnisse des BND beziehen sich größtenteils auf sensible politische, personelle und persönliche Informationen aus dem innersten Kreis der FDP- und der SPD-Führung. Wären diese Machenschaften seinerzeit bekannt geworden, hätten sie unfehlbar einen politischen Skandal mit unabsehbaren Konsequenzen auslösen müssen.

Wohlgemerkt: Der Gehlen-Dienst lief in den 1950er und 1960er Jahren nicht aus dem Ruder, er überschritt auch nicht eigenmächtig seine Befugnisse. Die Ausforschung von Politik und Gesellschaft der frühen Bundesrepublik geschah mit Wissen und zu Willen des Bundeskanzlers. Kein Wunder, dass Gehlen, so „Der Spiegel“, lange „des Kanzlers lieber General“ gewesen ist. In solchen Dingen war Adenauer nicht pingelig, wie er selbst von sich sagte. Hans Globke, der ihn an sich hätte kontrollieren sollen, war der verschwiegene Helfer beim innenpolitischen Missbrauch des Auslandsnachrichtendienstes. Er lebte mit Gehlen in einer machtpolitischen Symbiose zu beiderseitigem Nutzen und zur Machtsicherung des Gründungskanzlers der Bundesrepublik Deutschland.

Im Zuge des Forschungsprojekts der UHK gilt es, die hier nur grob umrissenen Tatsachen so hell auszuleuchten, wie das nach über 60 Jahren noch möglich ist. Das heißt auch, eine Antwort auf die Frage nach der historischen Bedeutung der massiven innenpolitischen Präsenz des BND in den beiden Gründungsdekaden der Bundesrepublik zu suchen. Man wird die Geschichte der Ära Adenauer dann nicht umschreiben müssen – aber manches vielleicht etwas besser verstehen.

Kontrolle der geheimen Dienste von außen *und* innen

Kann die Kenntnis der historischen Tatsachen die aktuelle Debatte über die massenhafte Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte und die schleichende Gefährdung der Zivilgesellschaft bereichern? Immerhin zeigen sie, dass Geheimdienste sogar mit ihren von heute aus steinzeitlich anmutenden Fähigkeiten in der Lage waren, verbotenerweise Ausspähung zu betreiben, die einer Beeinträchtigung der demokratischen Selbstverständigung und einer Verzerrung des politischen Wettbewerbs Vorschub leistete. Der historische Befund bestätigt, dass diese Gefahr auch in einer Demokratie dann am größten ist, wenn ein Geheimdienst von der politischen Führung gezielt missbraucht wird. Das wird man in der Bundesrepublik bis auf Weiteres wohl nicht zu gewärtigen haben.

Bestätigt hat der Blick auf den frühen BND die alte Erkenntnis, dass eine geheim agieren-

de geschlossene Institution mit ausgeprägten Klientelstrukturen von außen schlechterdings nicht wirksam kontrollierbar ist – weder im Hinblick auf ihre Effizienz noch auf die Legitimität ihres Handelns; ein Whistleblower („Verräter“ wäre Gehlens Diktum gewesen) hätte die seinerzeitigen Machenschaften auf-fliegen lassen können. Ein waches rechtsstaatliches Bewusstsein und eine kräftige Portion Zivilcourage bei den Mitarbeitern geheimer Dienste wären, gewürdigt und gefördert, jedenfalls eine gute Bürgerversicherung.

Zu allererst ist es jedoch die rechtsstaatliche Institutionenordnung, welche die Geheimdienste im Zaum zu halten hat. Transparenz widerspricht der Funktionslogik geheimer Nachrichtendienste, doch ist es gerade diese funktionsnotwendige Intransparenz, die demokratiewidrige Intransparenz fördern kann und in der Geschichte oft genug auch befördert hat.

Der Deutsche Bundestag unternimmt derzeit Anstrengungen, um das Parlamentarische Kontrollgremium für die Geheimdienste zu stärken. Der ehemalige BND-Präsident (1996–1998) und Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz Hansjörg Geiger schlägt darüber hinaus vor, das Amt eines dem Parlament verantwortlichen Beauftragten für die Nachrichtendienste zu schaffen. Doch um eine wirkliche Stärkung von Effizienz *und* Kontrolle der Dienste zu erreichen, müsste ihre Überwachung wohl von außen *und* innen zugleich erfolgen.

Denkt man hier weiter, steht man vor der Frage, ob zivilgesellschaftliche Rechtsstaaten bei ihren Geheimdiensten nicht das Vieraugenprinzip institutionalisieren sollten – nämlich durch die Schaffung einer Doppelspitze aus einem Leiter, der wie üblich der Regierung verantwortlich ist, und einem Leiter, der dem Parlament verantwortlich ist. Dieser wäre innerdienstlich mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet wie sein Pendant (wobei einzelne Bereiche ausgenommen bleiben könnten, solange das Parlament in begründeten Fällen nicht auch hier Ermächtigungen erteilt). Das ist nur ein Gedankenspiel und ein ziemlich unkonventionelles Modell, doch dürften konventionelle Kontrollmechanismen mit der Entwicklung geheimdienstlicher Fähigkeiten in Zukunft noch weniger Schritt halten als in der Vergangenheit.

Armin Wagner

Der Fall „Antenne“. Motiv und Praxis von Spionage im Kalten Krieg

Populäre Einführungen in die Geschichte von Geheimdiensten versäumen selten, darauf hinzuweisen, dass am Anfang aller Spionage die militärische Aufklärung des Feindes stand. Auch im Deutschland des Kalten Krieges besaß diese erheblichen Stellenwert. Im Mittelpunkt der militärischen Aufklärung des Westens in der DDR lag die Gewinnung von Informationen über Gliederung, Organisation, Dislozierung und Personal der dort stationierten sowjetischen Truppen. Das geschah besonders mit technischen Mitteln, aber auch mithilfe menschlicher Quellen. Im Folgenden werden Motiv und Praxis einer nachrichtendienstlichen West-Ost-Verbindung zur Ausspähung der sowjetischen Streitkräfte in den 1980er Jahren skizziert. Im Mittelpunkt steht die Tätigkeit einer DDR-Bürgerin im Auftrag eines US-Geheimdienstes. Zumindest in Konturen können dabei die Arbeitsweise der US-Nachrichtendienste in der Militärspionage und Maßnahmen des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR (MfS) zur Abwehr eben dieser Spionage skizziert werden.¹

Eine Spionin wird entdeckt. Am 25. Juli 1986 legte die Abteilung II der Bezirksverwaltung Dresden des MfS – zuständig für Spionageabwehr – einen neuen „Operativen Vorgang“ an. Während routinemäßiger Ermittlungen zu nachrichtendienstlichen Kontakten westlicher Geheimdienste war am 18. Juli 1986 durch die MfS-Postkontrolle eine auffällige Briefsendung entdeckt worden. „Sofort eingeleitete operative Fahndungsmaßnahmen führten zur Feststellung einer zweiten nachrichtendienstlichen postalischen Verbindungslinie dieser Person.

Die operativen Fahndungsmaßnahmen sind auf die Identifizierung des Spions und der Beweisführung [sic!] ausgerichtet.“² Bei der Entdeckung des Briefes hatte die Postkontrolle von ihren Erfahrungswerten, ihrer akribischen Arbeitsweise und dem relativ laxen Umgang westlicher Dienste mit Sicherheitsmaßnahmen bei der schriftlichen Übermittlung von Spionageergebnissen profitiert. Die Aufgabe der Abwehrexperthen der Abteilung II war es, schnellstmöglich den bis dato unbekanntem Spion zu enttarnen. Zwei Sachverhalte wurden festgestellt: Die Post war in einen Briefkasten am Dresdner Hauptbahnhof eingeworfen worden, und laut Schriftgutachten stammte die Sendung von einer Frau im Alter zwischen 50 und 70 Jahren. In dem Brief wurde über einen öffentlich nicht bekannten Flug der sowjetischen Oberkommandierenden in der DDR und des Warschauer Paktes berichtet. Weil außerdem drei angebliche Sendemasten an der Bahnstrecke Dresden-Potsdam Erwähnung fanden, erhielt der Operative Vorgang vom MfS den Vorgangsnamen „Antenne“.

Als Sitz eines von fünf sowjetischen Armeestäben in der DDR und außerdem eines Divisionsstabes war Dresden ein Ziel erster Güte für die militärische Aufklärung des Westens. Die Stäbe und ihre Truppen gehörten zur Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland (GSSD; seit 1989: Westgruppe der Truppen). Bis zu ihrem endgültigen Abzug aus dem wiedervereinigten Deutschland 1994 spielte die GSSD an der Frontlinie des Kalten Krieges im strategisch-operativen Denken Moskaus eine herausragende Rolle. Seit Ende der 1960er Jahre war sie nach Einschätzung des Bundesnachrichtendienstes (BND) zusammen mit anderen Truppen des Warschauer Paktes fähig, ohne größere Mobilisierungsvorbereitungen zu einem Angriff anzutreten und die Kriegshandlungen über die Bundesrepublik hinweg innerhalb von 20 Tagen an die französische, spanische

¹ Vgl. Paul Maddrell, *Spying on Science*, Oxford 2006; ders., *Im Fadenkreuz der Stasi*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 61 (2013), S. 141–171; Armin Wagner/Matthias Uhl, *BND contra Sowjetarmee*, Berlin 2010³.

² Die Darstellung zum Fall Hildegard Z. folgt BStU, MfS BV Dresden, AOP 2884/88, Bände I–VIII. Das Zitat: ebd., Bd. I, Bl. 10. Eine erste, weithin unzutreffende Darstellung des Falles findet sich bei: John O. Koehler, *Stasi*, Boulder 1999, S. 267 ff.

und portugiesische Atlantikküste sowie die spanische und französische Mittelmeerküste zu tragen.^f

Die westlichen Nachrichtendienste zielten auf die flächendeckende Überwachung von militärischen Strukturen in der DDR und auf schnelle Meldungen bei einer eventuellen Mobilmachung des Gegners. Dazu benötigten sie ein weitgespanntes Netz an Zuträgern. Für die Zeit bis zum Mauerbau kann diese Form westlicher Militäraufklärung in der gesamten DDR als sehr erfolgreich angesehen werden.^f Danach mussten alle westlichen Dienste ihre Methoden dem erschwerten Zugang hinter den Eisernen Vorgang anpassen. Ihre operative Arbeit geriet unter enormen Überwachungsdruck durch das MfS. Anstelle von „normalen“ DDR-Bürgern, die oftmals zur Berichterstattung in den Westteil von Berlin reisten, setzten die Dienste nun auf Reise- und Transitspione aus dem Westen – etwa Urlauber oder Berufskraftfahrer, die sich in der DDR bewegen konnten –, auf ostdeutsche Rentner, die Reisemöglichkeiten in den Westen besaßen, und auf Rückkontakte von übergesiedelten DDR-Bürgern.

Wie der BND konnten auch die Amerikaner nach 1961 allerdings auf ihre sehr guten Vorkenntnisse über die GSSD aufbauen. Sie waren seitdem vor allem darum bemüht, Änderungen in der erkannten Struktur der sowjetischen Streitkräfte nachzuvollziehen, um eventuelle Angriffsvorbereitungen zeitnah zu erkennen. Zwischen 1980 und Mai 1985 hatte die ostdeutsche Abwehr US- und BND-Spähangriffe auf 25 Prozent aller Einrichtungen von GSSD und Nationaler Volksarmee in der gesamten DDR erkannt. Die westlichen Dienste nutzten auch das gesamte technische Spektrum der zur Verfügung stehenden Aufklärungsmethoden. Dennoch fiel der MfS-Spionageabwehr seit Ende der 1970er Jahre ein erneut spürbar gewachsener Stellenwert der „Quelle Mensch“ innerhalb der westlichen Militärspionage auf.^f

^f Vgl. BA Koblenz, B 206/130 u. B 206/128, Militärische Lageberichte Ost des BND, Jahresabschlussberichte 1968 (undatiert), Bl. C 30, u. 1967 v. 30. 12. 1967, Bl. B 21–27.

^f Vgl. P. Maddrell (Anm. 1), S. 121f., S. 298.

^f Vgl. BStU, MfS HA II 23430, Aktuelle Erkenntnisse/Tendenzen auf dem Gebiet der Militärspionage, undatiert [Frühsommer 1985], Bl. 15–22.

Eine Spionin wird gesucht. Nachdem die MfS-Bezirksverwaltung Dresden jener unbekanntem Spionin auf die Spur gekommen war, folgte ab dem Sommer 1986 die Suche.^{f6} Sukzessive wurde ein riesiger Fahndungsapparat in Gang gesetzt, der schließlich sogar die Dienststellen der Deutschen Volkspolizei und die MfS-Hauptabteilung I in Dresden erfasste – also die eigenen Kameraden von der Militärabwehr, deren Auftrag in der inneren Überwachung und der äußeren Spionageabwehr der NVA bestand. Bei der Abgleichung überprüfter Handschriften mit dem Schriftspeicher der Staatssicherheit in Dresden kam man auf etwa 1000 Fälle, in denen es vereinzelte Übereinstimmungsmerkmale gab. Als dies zu keinem greifbaren Ergebnis führte, wurden 450000 PKW-Bestellkarten für die Stadt Dresden und deren Nachbarkreise überprüft. Im Laufe der Ermittlungen wurden über 1,8 Millionen Schriftträger abgeglichen – bei einer Einwohnerzahl der DDR von etwa 16,6 Millionen Menschen (1985).

Neben der ohnehin angeordneten Überwachung des gesamten Postverkehrs ins Ausland sowie einer Videoüberwachung der Postkästen am Hauptbahnhof wurde für einen Stichtag im August 1986 eine Sonderpostkastenleerung im ganzen Stadtgebiet von Dresden und die Befahndung der gesamten Tagespost nach Schriftmerkmalen des Vorgangs „Antenne“ angeordnet. Die vier Briefkästen am Hauptbahnhof wurden wochenlang rund um die Uhr alle zwei Stunden vom MfS geleert und kontrolliert.

Eine Spionin wird identifiziert. Weil die MfS-Postkontrolle westliche Adressaten von Briefen aus der DDR speicherte, um auf diese Weise wiederholt genutzte postalische Deckadressen zu ermitteln, konnten die Ermittler der unbekanntem Schreiberin zwei weitere Briefe vom Juli 1985 und April 1986 zuordnen. Bei der konkretesten Spur handelte es sich um die Nutzung des Absendernamens „Hildegard Krause“ in dem zeitlich ersten Brief. Denn während die anderen beiden Absenderadressen im städtischen Telefonbuch verzeichnet waren, gab es einen solchen Eintrag für Hildegard Krause nicht, obwohl die Angaben der Realität entsprachen – was einen direkten Kontakt der Spionin mit Frau

^{f6} Vgl. im Detail: BStU, MfS BV Dresden, AOP 2884/88, Bd. I.

Krause nahelegte. Dem MfS gelang es jedoch nicht, diesen Hinweis erfolgreich zu deuten.

Im März 1987 allerdings verriet sich die Gesuchte selbst, als sie mit richtigem Absender einen privaten Brief an ihren Sohn nach Hamburg schickte. Auf der Grundlage einer mutmaßlichen Übereinstimmung der Handschriften wurden operative Maßnahmen gegen die Briefabsenderin beschlossen, um eindeutige Beweise zu erlangen. Im Zuge der verdeckten Ermittlungen ergab sich für das MfS nach und nach folgendes Bild der Verdächtigen:⁷ Hildegard Ruth Z. wurde am 24. Januar 1925 in Gronden in Ostpreußen als 12. Kind einer Bauernfamilie geboren. Von 1940 an arbeitete sie nach zehnjähriger Schulbildung auf dem elterlichen Bauernhof und heiratete im Januar 1945. Nach Kriegsende ließ sie sich im späteren DDR-Bezirk Karl-Marx-Stadt nieder. Schon als Siebzehnjährige war sie Mutter einer Tochter geworden. 1949 folgte Sohn Hannes. Im Februar 1954 zog die Familie nach Dresden. Zunächst war Hildegard Z. Hausfrau, seit 1961 arbeitete sie als Verkäuferin, seit Mitte 1964 dann beim VEB Obst Gemüse Speisekartoffeln als Lageristin und Sachbearbeiterin. Zehn Jahre später wurde ihr aufgrund guter Leistungen die Qualifikation als Handelskauffrau zuerkannt. Im VEB war sie zwischen 1977 und 1985 neben Zuteilungen an die Schwerhörigenschule Dresden vor allem für die Belieferung der „Sonderbedarfsträger“ – also von Truppenteilen und Einrichtungen der sowjetischen Streitkräfte – mit Lebensmitteln gehobener Qualität zuständig.

Hildegard Z. entsprach den Vorstellungen der SED von einer guten sozialistischen Staatsbürgerin. Seit September 1958 war sie Mitglied der SED, außerdem schon seit 1952 in Massenorganisationen wie der Deutsch-Sowjetischen Freundschaft, dem Demokratischen Frauenbund Deutschlands und seit 1959 im Freien Deutschen Gewerkschaftsbund organisiert. Von 1955 bis 1965 wirkte sie sogar als Stadtverordnete und ab 1965 als Mitglied der Parteileitung ihres Betriebes. Es gab aus Sicht von Partei, Gewerkschaft und Betrieb keinerlei negative Anhaltspunkte in ihrer Vita. Nach ihrer Zurruesetzung wurde sie gebeten, noch stundenweise für den VEB weiterzuarbeiten. Der vier Jahre ältere Ehemann Johannes Z.,

⁷ Vgl. zu den Lebensläufen von Hildegard Z. und ihrer Familie: ebd., Bd. II.

von Beruf Bergmann, hatte sich bis zum Arbeitsschutzinspektor bei der SDAG Wismut hochgearbeitet, bevor er 1971 aus Krankheitsgründen in den vorzeitigen Ruhestand trat. SED- und FDGB-Mitglied war er seit 1947. In die späteren Aktivitäten seiner Frau war Johannes Z. niemals eingeweiht.

Mit dem Sohn Hannes Z. gab es allerdings Erziehungsschwierigkeiten. Nach dem Abbruch seiner Schulausbildung nach der 9. Klasse nahm er 1964 eine Lehre auf, die er im Jahr darauf aus Unlust und wegen mangelnder Lernergebnisse abbrach. Anschließend arbeitete er als Hilfsarbeiter in Dresdener Betrieben. Er fiel mehrfach unter anderem wegen Trunkenheit, vorsätzlicher Körperverletzung, „Rowdytum“ und Hausfriedensbruch auf und befand sich zeitweise in Haft. Während des Strafvollzuges stellte er am 2. Mai 1974 einen Antrag auf Übersiedlung in die Bundesrepublik und konnte fast drei Jahre später, im Februar 1977, tatsächlich ausreisen, nachdem er in der DDR insgesamt fünf Gefängnisstrafen verbüßt hatte.

Kaum nach Hamburg übersiedelt, erlitt Hannes Z. Mitte September 1977 einen schweren Unfall, der ihn zum Invaliden machte. In diesem Zusammenhang erschließt sich aus den MfS-Akten das besonders enge Verhältnis zur Mutter. In jener Zeit kam es zum einzigen kritischen Vermerk in der VEB-Kaderakte der Hildegard Z. Diese drängte darauf, ihren lebensgefährlich verunglückten Sohn besuchen zu dürfen. Die Betriebsführung war jedoch nicht bereit, einem Besuch zuzustimmen, weil der Sohn als ehemals dort Beschäftigter seinen Arbeitsverpflichtungen nicht nachgekommen war und die DDR verlassen hatte. Besuche im Westen wurden Hildegard Z. erst möglich, als sie selbst in Rente ging. Allerdings konnte sie ihren Sohn Hannes zwischen 1981 und 1984 mehrfach in Prag sehen. 1985 reiste sie schließlich zweimal sowie einmal in der ersten Jahreshälfte 1986 nach Hamburg. Während dieser Ermittlungen erreichte das Dresdener MfS Ende Juni 1987 die Nachricht, dass Hannes Z. vermutlich infolge einer Alkoholvergiftung überraschend gestorben war. Man beschloss, Hildegard Z. die Reise zur Beerdigung nach Hamburg zu gestatten und sie nach ihrer Rückkehr festzunehmen.

Eine Spionin wird instruiert. Schon während ihres ersten Wiedersehens vier Jahre nach seiner Ausreise aus der DDR im Dezember 1981

in Prag hatte Hannes Z. seiner Mutter vorge schlagen, Informationen über die GSSD zu sammeln und über ihn an die Amerikaner weiterzuleiten.⁸ Dafür würde er 400 DM monatlich erhalten. Anfangs sehr zögerlich, stimmte die Mutter um ihres Sohnes willen schließlich dem indirekten Kontakt mit einem US-amerikanischen Dienst zu. In der Folge erhielt sie von Hannes Z. eine Schulung im Gebrauch von Geheimschrift-Kontaktpapier. Außerdem wurde sie von ihm in den einseitigen Rund sprechdienst (RSD) eingewiesen, konnte also später Anweisungen über Radio erhalten.

Als Hildegard Z. im April 1985 als Rentnerin das erste Mal in den Westen reisen durfte, wurde sie von ihrem Sohn in einem Hamburger Hotel mit zwei Amerikanern bekannt gemacht, vermutlich Mitarbeitern von INSCOM, dem Nachrichtendienst der U.S. Army. Diese erfragten gezielt ihre Kenntnisse von der GSSD im Raum Dresden: über Truppenverlegungen, Stationierung von chemischen und Panzer-Einheiten sowie Raketenabschussrampen, Namen von Offizieren und die Zuordnung von Uniformkennzeichen zu Waffengattungen. Dazu wurde sie in der Identifizierung von Truppenteilen, Waffen und militärischer Ausrüstung geschult. Ein halbes Jahr später unterzogen die Amerikaner sie einem Lügendetektortest und wollten unter anderem wissen, ob sie mit der Staatssicherheit zusammenarbeitete. Zunehmend war der Geheimdienst bemüht, ihren Sohn aus dem Kontakt herauszuhalten, weil er aufgrund von Persönlichkeit und Lebenswandel ein Risiko für die Operation bedeutete.

An ihrem Arbeitsplatz verhandelte Hildegard Z. mit Zivilpersonal und Armeeinghörigen der GSSD über die Warenlieferung an verschiedene Einheiten und Verbände, Versorgungsprobleme, die Bereitstellung von Fahrzeugen und den Einsatz von Soldaten zu Erntearbeiten. Sie führte nun heimlich Listen, in denen sie für die Amerikaner Truppenteile, Namen und Kfz-Kennzeichen eingesetzter LKW notierte. Ergänzend zur Gesprächsabschöpfung wertete sie die Berichterstattung in der DDR-Presse aus und unternahm mit Eisenbahn und Auto einige Erkundungsfahrten zu militärischen Zielen. Inzwischen hörte sie einmal in der Woche den amerikani-

schen RSD mit neuen Instruktionen ab. Hildegard Z. fühlte sich nach ihrer Erinnerung während ihrer Spionagetätigkeit in der DDR sicher. Unwohl war ihr dagegen bei den konspirativen US-Kontakten in Hamburg.⁹

Eine Spionin wird verhört. Am 27. Oktober 1987 wurde Hildegard Z. auf dem Weg zur Arbeit festgenommen und zum Verhör gebracht. In den nun folgenden Wochen und Monaten konnte die MfS-Abwehr im Nachhinein die Hintergründe des Spionagefalls umfassend aufklären. Hildegard Z. wurde im August 1988 zu zehn Jahren Haft verurteilt. Ihr konspiratives Engagement war im Vergleich zu anderen Fällen in Qualität und Volumen eher bescheiden: Sie schrieb zwischen 1982 und 1986/87 sechs Geheimbriefe und traf sich 14-mal mit dem US-Dienst in Hamburg.

Für das nachrichtendienstliche Handwerk aufschlussreich erwies sich in der Rückschau der Hintergrund des Absendernamens „Hildegard Krause“ in dem Brief aus dem Sommer 1985. Im Zuge der Ermittlungen hatte das MfS alle Träger dieses Namens aus Dresden und Umgebung überprüft. Dabei stießen die Fahnder auch tatsächlich auf die Person, deren Identität Hildegard Z. zur Tarnung nutzte. Die echte Hildegard Krause wohnte im umzäunten Schul- und Internatskomplex jener Schwerhörigenschule Dresden, für deren Versorgung die Spionin ebenfalls zuständig war. Weil sich an ihrer Tür kein Namensschild befand, Frau Krause aufgrund ihres hohen Alters kaum noch Kontakte außerhalb ihres Wohngebietes besaß und ihr Name nicht im Telefonbuch verzeichnet war, hatte die Spionageabwehr zutreffend geschlossen, dass es zwischen „Antenne“ und Hildegard Krause 1985/1986 irgendwelche Bezugspunkte geben musste. Doch begriff sie den Zusammenhang zwischen dem Gebrauch des Decknamens, den Kenntnissen der Spionin über GSSD-Interna und Hildegard Z.s Stellung als VEB-Disponentin erst nach deren Verhaftung. Nun stellte sich nämlich heraus, dass die jüngere Schwester von Hildegard Krause – die einen anderen Nachnamen trug – bis zu ihrer Verrentung im Sommer 1985 ganze 18 Jahre lang wie auch Hildegard Z. für die Belieferung der sowjetischen Garnison Dresden mit Obst und Gemüse verantwortlich war. Beide Frauen teilten sich ein Büro. Hilde-

⁸ Vgl. ebd., MfS-Schlussbericht zum TOV „Antenne“ v. 20.5.1988, ohne Bandnr., Bl. 1–27.

⁹ Interview des Autors mit Hildegard Z. am 18.8.2008 in Dresden.

gard Z. wusste also, dass ihre Namensvetterin bei oberflächlicher Überprüfung als vermeintlich echte Absenderin von Briefen in den Westen durchaus infrage kam.

Nicht nur dieser Kontext war dem MfS entgangen. Trotz des Festnahmeerfolges und ungeachtet des relativ geringen Spionageaufkommens beunruhigte eine genauere Analyse des Falls „Antenne“ die Staatssicherheit.¹⁰ Die Ermittler mussten zur Kenntnis nehmen, dass der US-Dienst sehr strukturiert vorgegangen war – und demnach unterstellt werden konnte, dass er auch in anderen Fällen und in Zukunft so handelte. So war er in der Lage, Rückverbindungen ehemaliger Ostdeutscher in die DDR durch das nachrichtendienstliche Befragungswesen in westdeutschen Übergangslagern, in denen geflohene oder ausgereiste DDR-Bürger vorläufig untergebracht wurden (in diesem Fall also Hannes Z.), genau aufzuklären. Auch die spezifischen Möglichkeiten der Hildegard Z. als Spionin beurteilte die US-Seite sehr genau und erteilte ihr entsprechend zugeschnittene Aufträge. Nach außen wirkte deren berufliche Position unscheinbar, nahm sie doch hierarchisch nur einen nachgeordneten Rang ein. Tatsächlich aber liefen genau in ihrem Büro viele Detailinformationen über die sowjetischen Streitkräfte im Raum Dresden zusammen.

Das Ergebnis der Suche nach „Antenne“ spricht auf den ersten Blick für die Leistungsfähigkeit des MfS – letzten Endes wurde die Spionin verhaftet. In den vier Jahren, in denen sie aktiv war, blieb ihr Meldeaufkommen jedoch gering. Der enorme Aufwand, den das MfS investieren musste, um ihrer habhaft zu werden, relativiert freilich den nachrichtendienstlichen Erfolg. Die Ermittlungen absorbierten Kräfte und Mittel, deren Ausmaß von westlichen Geheimdiensten nicht ansatzweise erahnt wurde. Während der Fahndung nahm die Verunsicherung über den anfänglichen Misserfolg der Abwehr trotz expandierender Maßnahmen beträchtlich zu.

Spionage und Lebensgeschichte. In der Literatur finden sich eine Reihe grundlegender Motive, die einen Menschen zur Spionage und zum Landesverrat führen können: *Intelligenz* – zum Beispiel die Faszination der Bür-

¹⁰ Vgl. BStU, MfS BV Dresden, AOP 2884/88, Bd. I, Bl. 284.

ger im Westen für die kommunistische Ideologie; *Geld* – also materielles Verlangen und Habgier als wohl häufigste Motive; *Ego* – das Gefühl, im eigenen Leben und in der Karriere zu kurz gekommen zu sein und in der Drang, dies durch die Verratstätigkeit zu kompensieren, oder der Wunsch, über die eigene Rolle als Spion im Leben erst wirklich zur Geltung zu kommen; schließlich *Laster* – also die strafrechtlich relevante oder moralisch verwerfliche Verfehlung, die erpressbar macht. In diese „Typologie“ fällt außerdem *Liebe*. Diese kann einerseits zur Kategorie des Lasters zählen, wenn etwa nachrichtendienstlich verwertbares Wissen um einen Seitensprung oder um verheimlichte geschlechtliche Neigungen ausgenutzt wird. Andererseits kann die tiefe, ehrliche Form der Liebe in nachrichtendienstliche Abhängigkeit führen.

Im Fall „Antenne“ war das Motiv ebenfalls Liebe; jedoch weder in ihrer romantischen noch ihrer erotischen Spielart. Hildegard Z. wurde von einer, wie es der Staatssicherheitsdienst charakterisierte, „wahren Affenliebe“ zu ihrem Sohn getrieben.¹¹ Die tiefe Zuneigung einer Mutter behielt die Oberhand über Parteiverbundenheit, „Klassenstandpunkt“, gesellschaftlichen Status sowie über Skrupel und Angst. Die Frau erhielt von den Amerikanern Geldzahlungen in Höhe von etwas über 33 000 DM. Doch das MfS kam während der Untersuchungen zu dem Schluss, dass das pekuniäre Motiv dem Wunsch, ihrem Sohn zu helfen, nachgeordnet war. Hildegard Z.s lebensgeschichtlicher Wandel nach dem Unfall des geliebten Sohnes im September 1977 gründete nicht auf Gegnerschaft zum SED-Regime; sie hatte sich nie aktiv darum bemüht, mit einem Geheimdienst in Kontakt zu kommen. Im Abschlussbericht des MfS hieß es lakonisch: „Es wurde deutlich, dass die Z. zwar keine feindliche Einstellung zur Spionage trieb, aber ihr Handeln sie letztendlich als Feind auswies.“

Am 29. November 2010 ist Hildegard Z. 85-jährig verstorben. Kurz vor Weihnachten 1989 wurde sie vorzeitig aus der Haft entlassen.

¹¹ Ebd., Bd. I, Bl. 309. Dort auch das abschließende Zitat.

Eva Jobs

Ursprung und Gehalt von Mythen über Geheimdienste

„Semper occultus“

„Die Wahrheit wird euch frei machen“

Widersprüchlicher könnten diese (inoffiziellen) Leitsprüche nicht sein, die sich zwei der größten und legendärsten Nachrichtendienste haben.

Eva Jobs

M.A., geb. 1981; Doktorandin am Fachbereich Neuere und Neueste Geschichte, Philipps-Universität Marburg, Arbeitstitel der Dissertation: „Geheimnis, Verrat und Vertrauen. Nachrichtendienstliche Kooperation und ihre Bedeutung für die deutsch-amerikanischen Sicherheitsbeziehungen, 1950–1968“.
eva2n@hotmail.com

Der erste klingt nach geheimer Bruderschaft und ist das Motto des britischen MI6; der zweite ist ein Bibelzitat (Joh 8, 32), das ein hehres Ziel preist und das sich die US-amerikanische CIA auf die Fahnen geschrieben hat. Nicht erst seit den Enthüllungen des Whistleblowers Edward Snowden über die umfassenden Überwachungs- und Abhöraktivitäten US-amerikanischer Nachrichtendienste auch in Deutschland sind Interesse wie auch Verunsicherung über die Tätigkeit solcher Einrichtungen groß. Weit verbreitete Vorstellungen reichen von der Annahme einer lückenlosen Kontrolle jedes Bürgers über die Unterstellung krimineller Vorgehensweisen bis hin zur Leugnung jeglicher Relevanz geheimer Nachrichtendienste. Darüber hinaus setzt sich das Bild vieler Menschen aus Versatzstücken fiktiver Helden wie James Bond, George Smiley und Carrie Mathison auf der einen Seite und dem in zahllosen Filmen transportierten Gegensatz zwischen dem „guten Westen“ und dem „bösen Osten“ zusammen. Abgesehen davon kursieren Stereotype über das äußere Erscheinungsbild realer Agenten: Schlapphüte, Trenchcoats und ein Höchstmaß an Unauffälligkeit werden gern unterstellt.

Besonders in Deutschland ist das Image der Nachrichtendienste und ihrer Mitarbei-

ter seit jeher eher negativ konnotiert. Dafür ist nicht zuletzt das oppressive Vorgehen des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR verantwortlich. Es verkörperte zwar bis auf die Abteilung HVA (Hauptverwaltung Aufklärung; Auslandsaufklärung) viel mehr eine Geheimpolizei als einen Geheimdienst, war aber dennoch vor allem für seine Überwachungspraktiken und das Heer an Spitzeln berüchtigt.¹ Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts galt in Preußen die Devise: „Der Deutsche spioniert nicht.“ Geheimdienstliche Aktivitäten wie Spionage und Propaganda standen in dem Ruf, unehrenhaft zu sein und kein probates Mittel für Politik oder Militär darzustellen. In Großbritannien und den USA dagegen genossen die Dienste zumindest bis in die Anfangszeit des Vietnamkrieges (1955–1975) hinein Respekt als dem Gemeinwohl dienende Behörden und ihre Angestellten als findige und intelligente Patrioten. Die Welt der Nachrichtendienste wurde in erster Linie als eine von Spannung, Gefahr und dem Kampf für „die gerechte Sache“ geprägte wahrgenommen.

Die Grenzen zwischen Fiktion und Realität erscheinen noch immer fließend – auch weil nicht wenige Autoren erfolgreicher Spionageromane selbst in besagtem Metier tätig waren und so eine größere Glaubwürdigkeit ausstrahlen. Man denke nur an Ian Fleming, John le Carré oder Graham Greene, die durch ihre persönlichen Erfahrungen exklusive Einblicke in einen bis dahin arkanen Bereich zu liefern schienen. Gerade le Carré stellte für seinen Roman „Der Spion, der aus der Kälte kam“ aber unlängst klar: „(O)ffenbar waren (meine Dienstherren, Anm. E.J.), wenn auch zähneknirschend, zu dem völlig richtigen Schluss gelangt, dass das Buch von der ersten bis zur letzten Seite erfunden war, dass es keinerlei persönliche Erfahrung widerspiegelte (...). Das war jedoch nicht die Auffassung der Weltpresse, die meinen Roman einstimmig als authentisch, ja, mehr noch, als eine Art Insider-Enthüllungsgeschichte feierte – sodass ich nur stillhalten und überwältigt zuschauen konnte, wie mein Buch an die Spitze der Bestsellerlisten kletterte (...),

¹ Die Anzahl der IM (inoffiziellen Mitarbeiter) betrug zeitweise bis zu 200000. Vgl. Helmut Müller-Enbergs, Die inoffiziellen Mitarbeiter (MfS-Handbuch), Berlin 2008, S. 35–38, www.nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0292-97839421302647 (22. 1. 2014).

während ein Experte nach dem anderen es für echt befand (...) und je mehr ich es abstritt, desto mehr Nahrung gab ich dem Mythos.“¹²

Die hybride Erscheinungsform von Nachrichtendiensten im öffentlichen Bewusstsein prädestiniert sie für die moderne Mythenbildung. Gerade weil das gesicherte Wissen rar ist und immer neue Einflüsse aus dem journalistischen wie dem fiktiven Bereich das ohnehin vage Bild verändern, schafft die Öffentlichkeit einen klassischen modernen Mythos nach Barthes' Definition: „Der Mythos ist eine Rede. (...) Der Mythos ist ein System der Kommunikation, eine Botschaft. Man ersieht daraus, dass der Mythos kein Objekt, kein Begriff und keine Idee sein kann; er ist eine Weise des Bedeutens, eine Form.“¹³

Doch was sind geheime Nachrichtendienste, was leisten sie, und warum üben sie auf so viele Menschen eine Mischung aus Faszination und Bedrohung aus? Abgesehen von unterschiedlichen nationalen Gesetzen herrscht bereits Unklarheit über das legitime Aufgabenfeld und die Struktur von Nachrichtendiensten in Demokratien, daher folgt an dieser Stelle eine knappe Definition.¹⁴ Geheimdienste, in ihrer offiziellen Bezeichnung Nachrichtendienste, sind zivile oder militärische Behörden, die auf nationaler oder auch bundesstaatlicher Ebene relevante Informationen zur Sicherheits-, Außen- und Innenpolitik (gegebenenfalls auch Wirtschaftspolitik) sammeln, interpretieren und weiterleiten. Annähernd jeder Staat der Welt verfügt über mindestens einen Geheimdienst. Aufgabenzuschnitt und Kompetenzen der einzelnen Einrichtungen können sehr unterschiedlich sein; das in demokratischen Staaten geltende Ideal einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle wird zwar angestrebt, aber selten erreicht. In Deutschland ist der Bundesnachrichtendienst (BND) mit den Aufgaben im Ausland betraut, das Bundesamt und die 16 Landesämter für Verfassungsschutz (BfV und LfV) agieren zentral beziehungsweise föderal innerhalb der Bundesrepublik, während das

Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD) diese Aufgaben für die Bundeswehr übernimmt.

Die groben Kategorien bilden also die Unterscheidungen zwischen militärischen und zivilen Diensten sowie die Einsatzgebiete im In- beziehungsweise Ausland. Besonders bekannte und auch deswegen mythenumrankte internationale Nachrichtendienste stellen die US-amerikanische Central Intelligence Agency (CIA; Auslandsnachrichtendienst, zivil), der israelische Mossad (Auslandsnachrichtendienst, zivil) und die Section 6 des britischen Secret Intelligence Service (MI6; Auslandsnachrichtendienst, militärisch) dar. Das FBI (Federal Bureau of Investigation) zählt ebenfalls zu den prominenteren Diensten; es erfüllt die Funktion einer Bundespolizei auf dem gesamten Staatsgebiet der USA, die sich auch nachrichtendienstlicher Methoden bedient.

Die Hauptaufgabengebiete, die in unterschiedlicher Zusammenstellung von den Diensten bearbeitet werden, umfassen: OSINT (*open source intelligence*, das heißt die Gewinnung von Informationen durch öffentliche und frei zugängliche Kanäle wie Medien; diese liefern bis zu 95 Prozent der Informationen), HUMINT (*human intelligence*, Informationsbeschaffung mittels menschlicher Quellen), SIGINT (*signals intelligence*, elektronische Datenerfassung) und IMINT (*imagery intelligence*, Satelliten- und Luftbilder). Darüber hinaus existieren Abteilungen zur Spionageabwehr von Diensten anderer Staaten (*counter espionage*, CE) und unterschiedliche Arbeitsgruppen nach thematischen Gesichtspunkten (wie Organisierte Kriminalität, Terror, Drogen).

Historischer Kontext

Obwohl Geheimdienste kein Phänomen der Moderne sind¹⁵ und sogar bisweilen als „zweitältestes Gewerbe der Welt“¹⁶ beschrieben werden, haben sich Aufmerksamkeit und

¹² Zit. nach: Die Zeit, Nr. 15 vom 12. 4. 2013, www.zeit.de/2013/15/autor-john-le-carre (18. 2. 2014).

¹³ Roland Barthes, *Mythen des Alltags*, Berlin 2012, S. 251.

¹⁴ Vgl. Eva Neumann, *Geheimdienste*, in: Metzler Lexikon der Modernen Mythen (i. E.).

¹⁵ Vgl. Wolfgang Krieger, *Geschichte der Geheimdienste*, München 2009, S. 20–66.

¹⁶ Wiederholt wird in diesem Zusammenhang auf eine Passage aus dem Buch Josua (2,1) verwiesen, unter anderem vom Journalisten Paul Reynolds in einem BBC-Artikel, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3490120.stm> (13. 2. 2014).

Interesse einer größeren Öffentlichkeit erst ab dem Ende des 19. Jahrhunderts gesteigert, um einen vorläufigen Höhepunkt während des Kalten Krieges zu erreichen. Für diese Entwicklung gibt es gleich mehrere Gründe: Zum einen wirkte sich der voranschreitende Prozess der zunehmenden Demokratisierung auf die Verlagerung der geheimen Sphären des Politischen aus. Nicht mehr auf individuell persönlichem Vertrauen basierende Geheimdiplomatie, sondern zunehmend professionalisierte und institutionalisierte Einrichtungen übernahmen die vertrauliche Korrespondenz, das Einholen von Informationen und gezielte Propagandaaktivitäten. Seit dem 18. Jahrhundert existierten beispielsweise in Österreich und Frankreich Abteilungen wie die „Geheime Zifferkanzlei“ und das „Cabinet Noir“, die sich in großem Umfang organisiert mit Briefspionage befassten.¹⁷ Auch die Medienlandschaft änderte sich: Zeitungen verbreiteten nun Nachrichten, die zuvor einem kleinen Kreis vorbehalten waren; Politik wurde nach und nach zum Thema der Allgemeinheit.

Zum anderen offenbarte sich spätestens seit den Napoleonischen Feldzügen die kriegswichtige Ressource der Information (über den Gegner, über das Terrain, über geheime Strategien) als unerlässlich, frei nach Bonapartes berühmtem Ausspruch: „Ein Spion am rechten Ort ersetzt 20000 Mann an der Front.“ Der ab 1835 als „The Great Game“¹⁸ bekannt gewordene Konflikt zwischen Großbritannien und Russland um die Vorherrschaft in Zentralasien gilt weithin als erstes großes Betätigungsfeld institutionalisierter Spionage, die auch erstmals literarisch und damit noch öffentlichkeitswirksamer ihren Niederschlag fand.¹⁹

Mit dem Ersten Weltkrieg erlebte das Nachrichtendienstwesen weiteren Aufschwung: Im Deutschen Kaiserreich wurde beispielsweise die bestehende Sektion der Spionageabwehr zur Abteilung aufgewertet und sowohl personell als auch in ihren Kompetenzen erheblich ausgebaut – trotz der Parole der Unehren-

haftigkeit von Spionage.¹¹⁰ Ähnlich rüsteten Großbritannien, Russland und weitere Staaten auf diesem Gebiet auf. Die Sicherheitspolitik ganz Europas basierte längst nicht mehr auf den Vereinbarungen des Wiener Kongresses im Jahr 1815, sondern vielmehr auf konkurrierenden und nicht immer stabilen Bündnissen. Diese waren für die jeweils anderen Staaten stets Risikofaktoren und aus dieser Bedrohungslage heraus investierte in erster Linie das Militär in entsprechende Abteilungen, aber auch direkt in Doppel-, Drei- und sogar Vierfachagenten.¹¹¹

Parallel dazu wuchs die fiktive Beschäftigung mit Geheimdiensten. Bereits im Vorfeld des Ersten Weltkrieges begründete der Bestseller „The Riddle of the Sands“ (1903) von Robert Erskine Childers das Genre des Spionageromans, der literaturwissenschaftlich klar vom Kriminalroman abgegrenzt wird. Als weitere frühe Werke dieser neuen Gattung gelten etwa „The Thirty-Nine Steps“ (1915) von John Buchan, aber auch einzelne Geschichten um den Protagonisten Sherlock Holmes von Sir Arthur Conan Doyle („His Last Bow“, 1917). Bis in die Zwischenkriegszeit dominierten britische Autoren den Markt; die Romane behandelten vornehmlich die Gefahr einer Invasion (durch Russland) sowie die distinkte Trennung zwischen einem „zivilisierten“ Westeuropa und dem „barbarischen“ Osten. Den Vorwurf der politischen Propaganda müssen sich zahlreiche dieser Werke gefallen lassen, wengleich sich vereinzelt auch gesellschaftskritische Stimmen finden.

In Deutschland hielt sich die Begeisterung für Spionagegeschichten bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges in Grenzen; Übersetzungen englischsprachiger Bücher wurden zwar verkauft, positiv besetzte deutsche Protagonisten waren allerdings rar. Während des Zweiten Weltkrieges, als sich Nachrichtendienste global etabliert hatten und auch messbare und zur Veröffentlichung geeignete Erfolge vorweisen konnten (etwa die Entschlüsselung der Enigma), erweiterte sich das

¹⁷ Vgl. Klaus Beyrer, Die Schwarzen Kabinette der Post, in: Wilhelm Haefs/York-Gothard Mix (Hrsg.), Zensur im Jahrhundert der Aufklärung, Göttingen 2007, S. 45–59.

¹⁸ Vgl. Frederick P. Hitz, The Great Game, New York 2004, S. 6.

¹⁹ Vgl. Rudyard Kipling, Kim, London 1901.

¹¹⁰ Vgl. Francia, Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, hrsg. vom Deutschen Historischen Institut Paris, Bd. 31, Paris 2004, S. 87–112; Jürgen W. Schmidt, Gegen Russland und Frankreich, Ludwigsfelde 2006.

¹¹¹ Vgl. beispielhaft: Albert Pethö, Der Fall Redl, in: Wolfgang Krieger (Hrsg.), Geheimdienste in der Weltgeschichte, München 2003.

literarische Feld auf die USA und Frankreich. Trotzdem dürfte zu dieser Zeit der Brite Eric Ambler („Epitaph for a Spy“, 1938; „The Mask of Dimitrios“, 1939) der meistverkaufte Autor innerhalb der „Spy Fiction“ gewesen sein.

Verschmelzung von Realität und Fiktion

Mit dem Kalten Krieg und der größeren Verbreitung von Unterhaltungsfernsehen im Westen brach jene Zeit an, die bis heute zumindest für viele Deutsche, Briten und US-Amerikaner das Bild von Nachrichtendiensten prägt. Die gefühlte Bedrohung durch die Sowjetunion, das spärliche verlässliche Wissen um die politische Lage und das Gefühl, Spielball zwischen undurchschaubaren welt-politischen Entwicklungen zu sein, förderten sowohl Angst als auch Interesse vieler Menschen. Die Bewertung der Arbeit von Nachrichtendiensten entfernte sich immer stärker von nüchterner Analyse hin zu Spekulationen, Gerüchten und Verschwörungstheorien.

Die auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs wachsende Furcht vor einem dritten, möglicherweise nuklearen Weltkrieg beförderte sowohl die Bemühungen der Politik, alle denkbaren Mittel zugunsten eines Informationsvorsprungs einzusetzen, als auch die Schreckensfantasien der Bürgerinnen und Bürger. Die universelle und ultimative Bedrohung sollte nicht nur die militärische Aufrüstung, sondern auch die nachrichtendienstliche rechtfertigen, wobei Letztere kaum offen kommuniziert wurde. Auch und gerade aus diesem Grund wuchsen die Befürchtungen, die von absoluter Kontrolle und Überwachung bis zum Versagen der jeweils „eigenen“ Dienste führten.

Ein durch fehlende Kenntnis und verweigerter Transparenz entstehendes Vakuum an Wissen wird nicht selten mit imaginierten Handlungen und Möglichkeiten, mit Spekulationen und Plausibilitäten zu kompensieren versucht. Besonders die spärliche Informationslage über Geheimdienste, welche häufig, wenn überhaupt, mit negativen Schlagzeilen ins Bewusstsein dringen, bietet demnach ein weites Betätigungsfeld. Man denke an die US-amerikanische Invasion in der kubanischen Schweinebucht 1961 oder den bis zur Ausführung

unentdeckten innerdeutschen Mauerbau im selben Jahr, die 1986 bekannt gewordene Iran-Contra-Affäre oder die Anschläge des 11. September 2001 – immer wieder sorgen Ereignisse, in die Nachrichtendienste verwickelt sind oder zu sein scheinen für Aufmerksamkeit und Besorgnis. Häufig ist es journalistische Arbeit, die Bruchstücke konkreter Tätigkeiten zutage treten lässt, die wiederum Spekulationen Vorschub leisten. Oder aber es können tatsächliche Verbrechen, illegale Aktionen und politische Komplote aufgedeckt werden wie beispielsweise solche, welche die CIA in den 1960er und 1970er Jahren begangen und geplant hat, die aber erst ab 1975 durch das Church-Komitee teilweise ans Licht kamen.¹²

Je schwieriger der Enthüllungsprozess und seine Veröffentlichung sind, desto größer wird die Angst vor weiteren unentdeckten Skandalen, „Mitwissern“ und „Mitverschwörern“ aus Politik, Wirtschaft und Militär. Mit ergebener Resignation scheinen viele eine Art Allmacht anzunehmen und sich in die Unausweichlichkeit zu fügen. Allerdings versüßen erfundene Horrorgeschichten oder halb wahre Gerüchte diese pessimistische Weltsicht erheblich. Die Vergeblichkeit vieler Aufklärungsversuche, die nur teilweise plausibel mit Anforderungen staatlichen Geheimschutzes erklärt werden kann, heizt Debatten und Spekulationen erst recht an. Die Folge ist, dass der Nachrichtendienst schlechthin als undurchschaubare Institution mit scheinbar unbegrenztem finanziellen, politischen und moralischen Handlungsraum die Vorstellung vieler Menschen dominiert. Und an dieser Stelle bedienen Fiktion und Kreativität ein Bedürfnis. John le Carré formuliert es so: „Wir leben in einer Welt virtueller Nachrichten. Und so gesehen fällt Autoren und Filmemachern die Verantwortung zu, diese Informationslücke zu füllen.“¹³

Tatsächlich erscheinen in kontinuierlich steigender Anzahl Romane und Kinofilme (oft Verfilmungen), aber auch Fernsehserien, Comics sowie Video- und Computerspiele, die sich mit Nachrichtendiensten, Agen-

¹² Vgl. Harry Rositzke, *The CIA's secret operations*, Boulder 1988; John M. Diamond, *The CIA and the Culture of Failure*, Stanford 2008.

¹³ Zit. nach: Die Welt vom 3.1.2003, www.welt.de/print-welt/article188220/Ich-bin-zorniger-geworden.html (18.2.2014).

ten und Spionage beschäftigen. Handlungen und/oder Protagonisten sind nicht selten an „wahre Begebenheiten“ oder reale Personen angelehnt, spiegeln den Zeitgeist (über Technik, Mode und politische Situation) wider und folgen einem klaren Spannungsbogen. Allein mittlerweile 23 James-Bond-Filme, eine Reihe über Jason Bourne, die Mission-Impossible-Serie, „Topaz“, „The Day of the Jackal“, „Syriana“ oder „Argo“ stellen nur eine kleine Auswahl der schier unüberschaubaren Fülle von erfolgreichen Geschichten und Protagonisten aus dem Umfeld der Nachrichtendienste dar. Trotz der offensichtlichen Fiktionalität prägt das hier erdachte Bild die grundsätzliche Vorstellung der Realität stärker als in den meisten anderen Genres. Für diesen Bereich fehlt schlicht der Abgleich, wie er etwa für Polizei- oder Militär aus Alltagserfahrungen heraus möglich ist.

Muster und Stereotype

Ein Großteil dieser Bücher, Filme und Serien besitzt eine bestechende Gemeinsamkeit: die gebrochen-heroische männliche Hauptrolle. Neben dem häufig betonten Antagonismus von Gut und Böse stellt dieses Muster eine Konstante der Spy Fiction dar. Männlichkeit wird häufig in einer archaisch anmutenden Weise interpretiert beziehungsweise in hierarchischen Geschlechterrollen präsentiert. Selbst wenn der Protagonist kein so ausgesuchter Gentleman wie James Bond, sondern grober oder weniger selbstsicher gestrickt ist, weist er doch meist folgende Züge auf: hohe Intelligenz und Risikobereitschaft, körperliche Fitness und technisches Verständnis, gepaart mit sozial-emotionalen Defiziten, Bindungsangst und einem Mangel an Empathie (letztere Eigenschaften werden meist mit dem Schutz der unbeteiligten Zivilisten erklärt). Loyalitäten bestehen, wenn überhaupt und wenn nicht gerade der einsame Rächer oder Ritter unterwegs ist, nur gegenüber dem Arbeitgeber („für Vaterland und Krone“) oder einigen wenigen Mitmenschen. Eben diese exzeptionelle, aus dem gewöhnlichen Leben gehobene Rolle unterstreicht und formt die Wahrnehmung von Agenten.

Zudem sind die fiktiven Spione meist mit umfassenden Ressourcen und Befugnissen ausgestattet – auch hier wird die Diskrepanz zu einer realen staatlichen Behörde offen-

sichtlich. Tauchen in seltenen Fällen Protagonistinnen auf, verkörpern sie zumeist eine Verbindung aus Mut, Intelligenz, extremem Sexappeal und (körperlichem) Durchsetzungsvermögen, treten aber selten durch charakterliche Tiefe in Erscheinung. Mata Hari, deren Erfolg als Agentin jahrzehntlang gnadenlos überschätzt wurde und deren Leben und Wirken unter anderem mit Greta Garbo verfilmt wurde, kann als klassischer Fall eines Mythos bezeichnet werden.¹⁴

Als weiteres Muster zieht sich der Antagonismus von Gut und Böse durch einen Großteil der Geschichten. Wenngleich sich die Stereotype von der Blockkonfrontation hin zum Kampf gegen Terrorismus und verbrecherische Organisationen beziehungsweise Individuen gewandelt haben, stehen die Nachrichtendienste immer noch meistens auf der „guten“, heldenhaften Seite.

Doch mit der zunehmenden Kritik an aufgedeckten Praktiken vieler Dienste – etwa Projekte wie Prism und Tempora der NSA (National Security Agency) und GCHQ (Government Communications Headquarters) – sind nur die jüngsten Beispiele, ändert sich auch die Stoßrichtung der fiktionalen Rezeption: Der Bürger auf der Suche nach „befreiender Wahrheit“ oder Aufklärung sieht sich (wie im Film „Der Staatsfeind Nr. 1“) beinahe allmächtigen, außer Kontrolle geratenen Apparaten gegenüber, die rechtsstaatliche Prinzipien über Bord geworfen zu haben scheinen und reinen Selbstzwecken dienen. Nicht mehr die große Weltpolitik, sondern die einzelne Privatperson steht nun im Fokus.

Zwar ist nicht jede alarmierend klingende Schlagzeile auch wirklich inhaltlich skandalös – etwa, dass ein Geheimdienst die meisten Informationen aus frei zugänglichen Quellen sammelt. Dennoch wachsen Misstrauen und Wut über die eigene Machtlosigkeit. Im Idealfall erleben Datenschutz und Privatsphäre als Bürgerrechte eine neue Wertschätzung; zumindest werden sie wieder diskutiert – und sei es nur, weil der Mythos von George Orwells Dystopie „1984“ immer mehr an Aktualität und Realität zu gewinnen scheint.

¹⁴ Vgl. Gerhard Hirschfeld, Mata Hari, in: W. Krieger (Anm. 11), S. 151-169.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 20–21/2014 · 12. Mai 2014

Wohnen

Robert Kaltenbrunner · Matthias Waltersbacher

Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland

Björn Egner

Wohnungspolitik von 1945 bis heute

Michael Voigtländer

Herausforderungen der Wohnungspolitik aus ökonomischer Perspektive

Andrej Holm

Die Wiederkehr der Wohnungsfrage

Susanne Gerull

Wohnungslosigkeit in Deutschland

Christine Hannemann

Kurze Kultur- und Sozialgeschichte des Wohnens

Isabel Finkenberger · Christoph Schlaich

Lokale Lebenswelten als Modell

Janice Perlman

Urbanisierung, Megastädte und informelle Siedlungen



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Dr. Asiye Öztürk
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
17. April 2014

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuhresstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefstraße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung **Das Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg) werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen in **Aus Politik und Zeitgeschichte** stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar; sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Stefan Weidemann

3–8 Freiheit unter Beobachtung?

Der Artikel diskutiert die Bedeutung geheimdienstlicher (Massen-)Überwachung für das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit und tritt darauf aufbauend für die Notwendigkeit einer gesellschaftspolitischen Sicherheitsforschung ein.

Christoph Gusy

9–14 Architektur und Rolle der Nachrichtendienste in Deutschland

Der Alltag der Nachrichtendienste ist zumeist geräuschlos, der Skandal dagegen geräuschvoll. Die Demokratie, welche die deutschen Nachrichtendienste schützen sollen, steht hier stets vor neuen Bewährungsproben.

Nils Zurawski

14–19 Geheimdienste und Konsum der Überwachung

Wie gehen wir mit Daten um und nehmen Überwachung im Alltag wahr? Es wird die These aufgestellt, dass wir in einer digitalen Konsumwelt auch die Überwachung selbst konsumieren und uns deshalb eigentlich so schlecht wehren können.

Ralf Bendrath

20–25 Überwachungstechnologien

Überwachungstechnologien beobachteten zunächst das Lokale. Kommunikationstechnologien machten Überwachung dann mobil. Der Computer ermöglichte das automatische Sortieren. Immer waren Technikentwicklungen dabei umkämpft.

Bodo Hechelhammer

26–31 Offener Umgang mit geheimer Geschichte

Die Verantwortung gegenüber der eigenen Historie gehört zum Selbstverständnis des heutigen Bundesnachrichtendienstes (BND), nicht als einmaliges historisches Projekt, sondern als dauerhafte Aufgabe für die zukünftige Arbeit.

Klaus-Dietmar Henke

32–36 Der Gehlen-BND in der Innenpolitik

Mit Wissen des Bundeskanzlers führte der BND unter Reinhard Gehlen innenpolitische Ausspähungen durch. Wie die gegenwärtigen Debatten werfen historische Befunde wie diese die Frage nach einer effektiven Kontrolle der Geheimdienste auf.

Armin Wagner

37–41 Der Fall „Antenne“

Spionage gehörte zu den Konstanten des Kalten Krieges. Die westliche Aufklärung in der DDR war in ihrer Praxis risikobehaftet, aber oft unspektakulär. Die Motive für Verrat konnten ungewöhnlich sein und zugleich die Grenzen der Stasi aufzeigen.

Eva Jobs

42–46 Ursprung und Gehalt von Mythen über Geheimdienste

Die Wahrnehmung von Nachrichtendiensten ist geprägt durch fiktionale Repräsentation. Der Artikel beleuchtet historische Entwicklungen und mediale Debatten, die mit dem Primat der Geheimhaltung eine Mythenbildung befördern.