

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christian Graf von Krockow
Martin Greiffenhagen
Rudolf von Thadden

Reform — Gesamtkonzeption
oder Politik der kleinen Schritte?

Hermann Borgs-Maciejewski
Parlament und Nachrichtendienste

Rolf Tophoven
Der internationale Terrorismus —
Herausforderung und Abwehr

B 6/77
12. Februar 1977

Martin Greiffenhagen, Dr. phil., geb. 1928, o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart.

Veröffentlichungen u. a.: Das Dilemma des Konservatismus in Deutschland, München 1971; (Hrsg.) Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973; (Hrsg.) Emanzipation, Hamburg 1973; Freiheit gegen Gleichheit?, Hamburg 1975.

Rudolf von Thadden, Dr. phil., geboren 1932 in Trieglaff/Pommern. Seit 1968 Professor für neuere Geschichte an der Universität Göttingen.

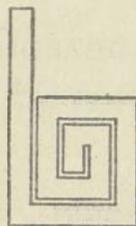
Veröffentlichungen u. a.: Restauration und Napoleonisches Erbe. Der Verwaltungszentralismus als politisches Problem in Frankreich (1814—1830), Wiesbaden 1972; Institution und politisches Handeln. Zum Handlungsspielraum eigenständiger Institutionen. Rektoratsrede, Göttingen 1975.

Hermann Borgs-Maciejewski, Dr. jur., geb. 1938 in Düsseldorf, Regierungsdirektor beim Deutschen Bundestag.

Veröffentlichungen: Die Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche des Dienstherrn gegen Beamte, Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 74, Bonn 1967; Radikale im öffentlichen Dienst. Dokumente, Debatten, Urteile (Godesberger Taschenbuch), Bonn-Bad Godesberg 1973; Radikale im öffentlichen Dienst, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/73 und B 5/74.

Rolf Tophoven, geb. 1937 in Krefeld. Lehrtätigkeit am Gymnasium in den Fächern Geschichte, Politik und Deutsch.

Veröffentlichungen u. a.: Guerillas in Nahost. Aufstieg und Schicksal der palästinensischen Widerstandsorganisation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/72; Fedayin — Guerilla ohne Grenzen, Heft 97 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1973 (Verlagsausgabe: München 1975²); Palästinensische Kommandos — israelische Abwehr. Aspekte des Guerillakrieges und der Konterguerilla in Nahost, in: Rolf Tophoven (Hrsg.), Politik durch Gewalt. Guerilla und Terrorismus heute, Bonn 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Reform – Gesamtkonzeption oder Politik der kleinen Schritte?

Einführung in eine Diskussion

Es hat in Deutschland einmal ein großes Zeitalter der Reformen gegeben: in Preußen nach 1807. Namen wie Stein, Scharnhorst, Humboldt, Stichworte wie Bauernbefreiung, Gewerbefreiheit, Städteordnung, Heeresreform und Universitätsgründung erinnern an dieses Zeitalter. Von seinen Früchten, vom Glanz der Bildungsstätten, den wirtschaftlichen Energien, der Tüchtigkeit der Verwaltung und der Schlagkraft der Heeresorganisation, hat Preußen, hat schließlich Deutschland ein Jahrhundert lang gezehrt.

Nach 1945 hat sich Vergleichbares nicht wiederholt. So erfolgreich der Wiederaufbau vollzogen wurde, so gering blieb der Ertrag an tiefgreifenden Strukturveränderungen, wenn man vom politischen Bereich im engsten Sinne — der Verfassungsordnung und dem Parteiensystem — einmal absieht. Daß, als sei in ihnen und durch sie nichts geschehen, die Universitäten „im Kern gesund“ seien, vertestigte sich bald zur herrschenden Überzeugung — und beleuchtet exemplarisch den allgemeinen Sachverhalt. „Keine Experimente!“ hieß das politisch-unpolitische Erfolgsschlagwort der fünfziger Jahre, in dessen Zeichen zum ersten und bisher einzigen Male eine Partei die absolute Mehrheit aller Wählerstimmen errang.

Doch kann man Versäumtes, Überfälliges nicht nachholen? Wohl selten waren Reformerverwartungen so weit verbreitet und so hoch gespannt wie im Jahre 1969, als die sozial-liberale Koalition gebildet wurde und die Regierung Brandt-Scheel ihr Amt antrat. Beinahe alles, so schien es, sollte und konnte nun anders, neu, besser werden: „Wir fangen erst an!“

Inzwischen sind die Erwartungen weithin in Enttäuschung umgeschlagen. Sieht man von der Neuorientierung der Ostpolitik ab — gewiß einer bedeutenden, gegen erbitterten Widerstand durchgesetzten, in den Wahlen von 1972 von den Bürgern bestätigten Leistung —, so fällt die Bilanz tatsächlich mager aus. So führte die Enttäuschung zur Reaktion: Begriffe wie Ruhe, Sicherheit und Ordnung gewannen abermals Vorrang; Hoffnungen gelten vor allem einer möglichst effektvollen Krisenbewältigung, die nicht so sehr Neues erreichen als vielmehr das Bestehende verteidigen und

das gewohnte Wirtschaftswachstum wieder in Gang bringen soll.

Angesichts dieses Ablaufs und Umschlags ist es vielleicht an der Zeit, wenigstens Fragen neu zu stellen: Wie lassen sich überhaupt Reformen durchführen — unabhängig davon, ob sie im einzelnen als wünschenswert oder notwendig angesehen werden? Hat man nicht womöglich zuviel über Inhalte gestritten und dabei, einigermaßen naiv, aus subjektiven Wünschen deren objektive Realisierbarkeit abgeleitet? Was ist das eigentlich: eine Reform? Und gibt es so etwas wie strategische Prinzipien von Reformen? Was sind die Bedingungen ihrer Möglichkeit? Wo liegen die Hindernisse, wo die Grenzen?

Darüber ist, überraschend genug, sehr wenig bekannt. Ganze Bibliotheken lassen sich mit Büchern zum dramatisch attraktiven oder traumatisch verstörenden Thema „Revolution“ füllen; aber an Analysen zum Begriff und zur Sache der Reform fehlt es nahezu völlig. Dies alles mag für die Faszinationskraft des Heroischen, Theatralischen, auch Tragischen zeugen. Der tatsächlichen Bedeutung trägt das Mißverhältnis jedoch schwerlich Rechnung. Revolution — das ist der Ausnahmefall. Und trotz aller einschlägigen Prophezeiungen, Hoffnungen und Ängste ist nicht einmal ausgemacht, ob Revolutionen in entwickelten Industriegesellschaften jemals durchgeführt werden können. Bisher gibt es dafür noch kein einziges Beispiel. Reform aber — das ist die Praxis. Reformen mögen manchmal gelingen, häufiger scheitern, immer Konflikte hervorrufen; in jedem Falle bezeichnen sie das Alltägliche: den Stoff sozusagen, aus dem Politik als der Kampf um die Veränderung oder Bewahrung bestehender Verhältnisse gemacht ist. Vom Gelingen oder Scheitern kann indessen vieles, alles abhängen, etwa die Entscheidung darüber, ob unabwiesbare Wandlungen sich friedlich oder — wie in Deutschland in unserem Jahrhundert mehrfach — als Katastrophen der politischen Gesamtordnung durchsetzen.

Christian Graf von Krockow

(Aus dem Vorwort zu seinem Buch „Reform als politisches Prinzip“, Piper Verlag, München 1976)

Reform im ‚Zeitalter der Revolutionen‘

In seinem jüngsten Buch „Reform als politisches Prinzip“ geht Christian Graf von Krockow auf der Suche nach einem tragfähigen Reformbegriff von einer Antinomie aus, die seit anderthalb Jahrhunderten in Deutschland dafür die Orientierung geliefert hat: „Soll man kompromißlos ein Maximalprogramm verkünden und verfechten, oder soll man Verbündete suchen, wo immer man sie finden kann, und Kompromisse schließen, um schrittweise ein Programm der Veränderungen und Verbesserungen bestehender Verhältnisse durchzusetzen, selbst auf die Gefahr hin, daß dabei die revolutionäre Kraft der „reinen Lehre“ Schaden leidet? Radikalismus oder Reform?“ Ist diese Alternative für uns noch gültig? Ich meine, nein, und will dafür einige Gründe liefern. Die These Krockows bleibt dabei kritisch im Blick.

Krockows Überlegungen nehmen ihren Ausgang bei der begrifflich eingeführten Unterscheidung von Revolution und Reform: der revolutionäre Radikale will „das Übel bei der Wurzel packen, also das Bestehende zerstören, um an seine Stelle Neuartiges, nicht Verbessertes, sondern wirklich Besseres zu setzen“. Der Reformier will „das Gegenwärtige mit dem Kommenden verbinden; er will das Bestehende verändern, um es zu erhalten“.

Krockows Verständnis von Reform trifft ihren Sprachsinne präzise: etwas, das in seiner Identität als durch die Zeiten Dauerndes festgehalten werden soll, wird in seiner Gestalt verändert, damit es bleiben kann, was es — im Kern — immer gewesen ist. Dieses Reformverständnis ist deshalb prinzipiell, d. h. im Blick auf Ursprung und Wesen, rückwärts gewandt. Nicht Vergangenheit als perfekte Abgeschlossenheit, aber Herkunft als verpflichtende Tradition liefert die Maßstäbe, nach denen sich Maß und Richtung des notwendigen Wandels bemessen.

Kriterium dieses konservativen Reformprinzips ist die sogenannte „Beweislastverteilungsregel“, für deren Beachtung sich heute besonders Hermann Lübke einsetzt: Die Beweislast seiner Vernünftigkeit und Praktikabilität hat stets das Neue und der Neuerer, nicht das Alte und der Bewahrer. Die faktische Existenz bestehender Verhältnisse enthält die

Vermutung ihrer Vernünftigkeit und also den Hinweis, den Status quo solange zu behalten, bis seine Unhaltbarkeit offenbar wird.

Die Beweislastverteilungsregel galt und gilt mit gutem Sinn in statischen Gesellschaften, deren Stabilität durch die Kontinuität der bestehenden Ordnung garantiert war: Herkunft lieferte die Maßstäbe für Zukunft. Wer die Tradition überkommener Institutionen und Werthaltungen verlassen wollte, war beweispflichtig, weil er Unsicherheit brachte. Ein gutes Beispiel dafür lieferte Justus Möser gegen Ende des 18. Jahrhunderts, als er dringend vor den Folgen des zu seiner Zeit beginnenden Impfens warnte: Die Konsequenz dieser medizinischen Reform werde Rückgang der Kindersterblichkeit und damit Hungersnot sein.

Seit den Tagen des Justus Möser wird der Rückgriff auf Herkunft als verpflichtende Leitlinie zur Gestaltung der Zukunft immer problematischer. Wer sich auf Tradition beruft, sieht sich einer Vielfalt von Traditionen konfrontiert, unter denen die Tradition radikaler Veränderungen selber einen wichtigen Platz einnimmt. Fortschritt (einerlei, ob als Verheißung oder als Verhängnis bewertet) hat die Sicherheit des Alten Wahren verdrängt, und unser aller Existenz ist durch Planung eher als durch starres Festhalten an vergangenen Verhaltensmustern und Existenzweisen gesichert.

Hinzu kommt eine Einsicht, die von Reformkonservativen leicht übersehen wird: „entwickelte“ d. h. sich in Zukunft rasch verändernde Industriegesellschaften sind uns in ihrer historischen Genese und in ihren sozioökonomischen Bedingungen erkennbar. Jedenfalls wissen wir, daß unsere Gesellschaft keine naturhafte, sondern eine von Menschen veränderte ist: wir können die Frage ihrer Vernünftigkeit oder Gerechtigkeit nicht trennen von der Einsicht in die Bedingungen und Ursachen ihres Gewordenseins. Und wo immer die sozioökonomische ‚Versuchsanordnung‘ unserer Gesellschaft als unbefriedigend empfunden wird, fragen wir kritisch nach der „Bedingung der Möglichkeit“ (Kant) dieses Status quo, d. h. wie fordern dem System den Beweis seiner Vernünftigkeit ab.

Konservative Reformen wollen die Beweislastverteilungsregel für dynamische Gesellschaften mit folgender Begründung retten: der Komplexitätsgrad moderner Gesellschaften sei so hoch, daß sich die Vernünftigkeit oder Unvernünftigkeit des Gesamtsystems nicht mehr aufweisen lasse. Arnold Gehlen meint, auf diese Weise rückten hochentwickelte Industriegesellschaften als Erfahrungsbereich des einzelnen in die Nähe naturwüchsiger Gesellschaften. Diese Parallele übersieht den entscheidenden Umstand, daß das Leben in modernen Gesellschaften nicht abzutrennen ist von dem Bewußtsein, dieses Leben nur durch Planung d. h. durch den Vorgriff auf eine von der Gegenwart unterschiedene Zukunft sichern zu können. Energie- und Gesundheitspolitik liefern hierfür gegenwärtig Beispiele, die jedermann einleuchten.

Der Irrtum des konservativen Reformverständnisses liegt somit in der Diagnose. Sein verborgener Ontologismus will nicht wahrhaben, daß wir in einem „Zeitalter der Revolutionen“ (Tocqueville) leben, in dem Rückgriffe auf das Alte Wahre immer schwieriger werden. Da war die sogenannte „konservative Revolution“ der zwanziger Jahre zugleich skeptischer und intelligenter. Moeller van den Brucks Devise, man müsse „Dinge schaffen, die zu erhalten sich lohnt“, gestand die Notwendigkeit ein, in einer sich radikal wandelnden Gesellschaft Konzepte zu entwerfen, die denen der Revolution von links an Radikalität nicht nachstehen. Die Angemessenheit eines modernen Reformbegriffes entscheidet sich also daran, ob man die gesellschaftliche Dynamik in seine Lagebeschreibung aufnimmt oder nicht.

Krockow gewinnt seinen Reformbegriff am Gegenbild des radikalen, revolutionären Denkens und am Vorhandensein eines „Generalkonzeptes“: „Dazu bedarf es natürlich einer Utopie, einer Vision der künftigen, befreiten, wahrhaft humanen Ordnung. Deshalb muß der Radikale, auch und gerade insofern es ihm um Praxis geht, zunächst einmal und beständig weiter umfassende theoretische, philosophische Arbeit leisten.“ Sein Irrtum liegt darin zu meinen, diese theoretische Arbeit könne sich irgend jemand heute sparen. Jede politische Position und Richtung ist heute auf prinzipielle und also theoretische Konzepte verwiesen. Solche ‚radikalen‘ Konzepte, Entwürfe, Modelle und ‚Utopien‘ aber sind längst nicht mehr identisch mit Strategien zur Revolution im Sinne einer gewaltsamen Totalumwälzung. Diese Identifikation sollte bei uns

endlich aufgegeben werden. Der Frontverlauf Revolution/Reform gehört ins 19. Jahrhundert, nicht zu einer realistischen Einschätzung unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit. Wer sie immer noch anbietet, macht sich einer schlimmen Verzeichnung der eigentlichen Probleme schuldig, baut Scheingegner auf, um sich die Mühe gesellschaftlicher Konzeption zu sparen (oder das Volk über die eigenen Zielvorstellungen im dunkeln zu lassen).

Die westdeutsche Gesellschaft unterscheidet sich von westeuropäischen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts darin, daß es keine Klasse mehr gibt, die nichts zu verlieren hätte als ihre Ketten und deshalb die Zerschlagung des Gesamtsystems heute noch als ihre Aufgabe ansehen müßte. Der Grund für diese Verbesserung der Lage ist in nichts anderem als in jener radikalen Fragestellung zu suchen, die das Bürgertum im 19. Jahrhundert zu revolutionären Umwälzungen befähigte. Die Konzeption und Forderung einer „neuen Gesellschaft“ auf der Basis individueller Freiheit und sozialer Gleichheit hat die Dynamik einer Entwicklung in Gang gesetzt, die uns bis heute nach einer materialen Ausfüllung jenes Orientierungsrahmens suchen läßt, den die politische Aufklärung setzte. Emanzipation, Demokratisierung, Partizipation sind Forderungen, die ohne den Rückgriff auf jene radikalen Fragen nach Gleichheit und Freiheit nicht gestellt werden können. Wer diesen Prozeß politischer Aufklärung für abgeschlossen hält oder die in ihr liegende Dynamik prinzipiell stoppen will, wendet sich gegen die Konsequenzen bürgerlichen Freiheitswillens ebenso wie gegen die Tradition sozialstaatlicher Politik.

Bei seiner Berufung auf Tradition und Kontinuität vergißt oder unterschlägt der konservative Reformen den Umstand, daß es sich stets um ausgewählte Kontinuitäten und bevorzugte Traditionen handelt. Dies gelingt ihm leicht, weil die überwiegende Mehrheit der Menschen in der Bundesrepublik nicht weiß, daß es emanzipative Traditionen gibt, und deshalb, entgegen ihren eigenen Interessen, die konservative Traditionsauswahl für die einzige historische Kontinuität hält. Der Prozeß gesellschaftlicher Aufklärung vollzieht sich in Westdeutschland langsamer als etwa in Schweden (wofür die Gestaltung des Strafvollzugs ein deutliches Beispiel abgibt). Dem französischen Volk sind unterschiedliche politische Traditionsströme seit der großen Revolution voll bewußt.

Wer in der Bundesrepublik versucht, die Tradition emanzipativer Politik ins Bewußtsein zu

heben, sieht sich gegenwärtig dem leidenschaftlich erhobenen Vorwurf ausgesetzt, er wolle als Führer in Emanzipation sein ‚Heilswissen‘ den unwissenden Massen mit List oder Gewalt aufzwingen. Damit bekunde er vor aller Welt, daß er kein Reformers, sondern ein Revolutionär mit elitärem Anspruch sei. Dieser Vorwurf trifft nur eine marginal kleine Gruppe von Linken, welche den politischen Umsturz für den unvermeidlichen Schritt zur Emanzipation halten. Für alle anderen ist die in unseren Tagen bis zum Überdruß verkündete Gleichung: Linksintellektuelle — Gesamtkonzeption — Umsturz absurd, aus folgendem Grunde:

Die Idee der Volkssouveränität wird in westlichen Demokratien längst nicht nur in einem institutionell-rechtlichen, sondern zugleich in einem sozialpsychologisch gefüllten Sinne verstanden: als die hier und jetzt sich realisierende Identität einer Staatsgesellschaft, die, mit eigener Geschichte und eigener sozioökonomischer Entwicklung ausgestattet, sich in einer bestimmten Phase ihrer geistig-politischen Geschichte befindet. Wie jede Autobiographie Phasen kennt, die man in der Rückschau weniger schätzt, so gibt es auch in der Geschichte eines Volkes bekömmliche oder weniger bekömmliche Abschnitte. In beiden Fällen aber gilt: durchstreichen lassen sich solche Phasen deshalb nicht, weil sie als eigene mit zu der Identität beigetragen haben, die im Guten wie im Schlimmen einen ‚eigenen‘ Wert besitzt.

Jede Reformkonzeption des zukünftigen Weges der Gesellschaft muß deshalb den gegenwärtigen Entwicklungsstand berücksichtigen, schon weil man gegen den politischen Bewußtseinsstand und also Willen des Volkes keine Politik machen kann: man würde keine Mehrheiten finden. Was bleibt, ist die vielgeschmähte ‚Doppelstrategie‘: loyale Mitarbeit in gegenwärtigen Institutionen bei gleichzeitigem Wissen um in der Zukunft notwendige Veränderungen. Dies ist der heutzutage am schwersten politisch vertretbare Standpunkt, auch der am schwersten verständlich zu machende: Wir wissen, daß unsere Gesellschaft sich schon aus technologischen Gründen stets verändert, auch ohne daß ein progressiver oder konservativer Veränderungswille eigens wirksam würde. Wir können die Veränderungsrichtung mit den Mitteln der Sozialwissenschaft ausmachen und mit sozialwissenschaftlichen Planungsmethoden (in Grenzen) steuern. Dieses Wissen bringt uns zu dem jeweiligen Status quo in eine gewisse Distanz. Gesellschaftliche Orientierung (etwa im Erzie-

lungsprozeß) kann sich deshalb nicht auf Orientierung am Status quo beschränken, sondern muß die Vorbereitung auf das, was man an zukünftigen Entwicklungen erwartet, mit berücksichtigen. Gesellschaftspolitik, sei sie in ihrem Wertbezug ‚rückwärts‘ oder ‚vorwärts‘ orientiert, wird sich stets als planende und steuernde verstehen müssen.

Die Distanz, in der nicht nur Gesellschaftstheoretiker, sondern potentiell das ganze Volk zum Status quo steht, bringt unvermeidlich Schwierigkeiten mit sich, die uns während der vergangenen zehn Jahre bewußt geworden sind. Die Verdauungsfähigkeit des sozialen Systems wird strapaziert, wenn man die Bedingungen vergiftet, unter denen gesellschaftliche Strukturen und gesellschaftliches Bewußtsein gegenwärtig stehen. Es ist nicht nur sinnlos, sondern lieblos, in den Schulen gegen familiäre Strukturen zu Felde zu ziehen, die man für überholt hält, solange Kinder ihre Lebenskraft aus diesen Strukturen ziehen. Es ist sinnlos und lieblos, kleine Kinder auf eine Schul- oder Berufswelt vorzubereiten, die es (noch) nicht gibt. Es ist sinnlos und lieblos (um nicht nur Beispiele aus linker Politik zu geben), auf dem Altar des Leistungsprinzips ganze Generationen von älteren Menschen zu opfern, indem man sie für zwei oder drei Jahrzehnte gesellschaftlicher Nutzlosigkeit und damit der eigenen Sinnlosigkeit überläßt. Wie der einzelne in seiner Biographie an kindliche oder jugendliche Präformierungen gebunden bleibt, auch wenn er von ihnen weiß und sie kritisch beurteilt, so kann man auch Institutionen, in denen und von denen man lebt, nicht vernichten, solange sie die gesellschaftliche Identität garantieren. Loyale Mitarbeit in ihnen ist somit ein berechtigtes gesellschaftliches Interesse. Aber wer (wie Arnold Gehlen) darauf hinarbeitet, das Volk glauben zu machen, solche Institutionen seien eine Naturordnung, handelt verantwortungslos, weil er ihm eine falsche gesellschaftliche Wirklichkeit vorgaukelt und die Möglichkeit zur Distanz nimmt.

Der schwer zu ertragende aber notwendige Widerspruch loyaler Bindung in Institutionen bei gleichzeitig kritischer Distanz zu ihnen läßt sich nur auflösen, wenn ein anderer Widerspruch verschwindet: der Widerspruch zwischen denen, die naiv auf der Geltung von Institutionen bestehen, weil sie über den dynamischen Charakter unserer Gesellschaft im unklaren (gelassen) sind, und denen, welche die zeitliche und strukturelle Bedingtheit von Institutionen kennen und planerisch einsetzen.

Die Gruppe dieser ‚Aufgeklärten‘ gliedert sich politisch wiederum in zwei Gruppen: die Konservativen, die ihr Wissen für sich behalten und eine Ideologie des Status quo verbreiten, und die Progressiven, die ihre unbequemen und ängstigenden Einsichten mitteilen und dafür bei den Massen Mißtrauen und bei den Konservativen den Vorwurf doppelstrategischer Illoyalität ernten.

Ein demokratischer Reformbegriff kann auf beides nicht verzichten: auf ein Gesamtkonzept der wünschbaren Entwicklung, dazu einen Bewußtseinsstand des Volkes, der es möglich macht, einzelne politische Schritte ihm als diesem Konzept verpflichtet zu erklären und zu empfehlen. Davon sind wir weit entfernt. Unsere Gesellschaft befindet sich in einem schlimmen Mißverhältnis von dynamischer Entwicklung und der Unkenntnis über diesen Umstand. Das zeigt sich nirgends deutlicher als in der Partei, die sich selbst als Reformpartei empfiehlt. Die Orientierungsrahmen der SPD zeigen das unsichere Schwanken zwischen analytischen Einsichten, strategischen Konzepten und (vor allem) wahltaktischem Manövrieren. Die SPD betreibt einerseits die Politik der Union, aus Sorge, die bürgerlichen Wähler zu verlieren. (Die Ideologie einer kontinuierlichen Fortführung des Status quo gehört deshalb auch zum vorgetragenen Programm.) Andererseits gibt es Reformen oder Reformansätze, die solche Ideologie nicht zulassen. Das gilt zum Beispiel für die Mietrechtsreform, die gesellschaftspolitisch in der Perspektive eines radikalen Bedeutungswandels des Eigentums und seiner Verfügungsgewalt liegt. Das wurde von den Gegnern dieser Reform auch rasch erkannt, so daß das Thema bis heute nicht erledigt ist. (Ähnliches gilt für die Festbetragspolitik Klunckers, die zurecht für ‚revolutionär‘ gehalten wird, da sie perspektivisch auf eine radikal veränderte Bewertung des Verhältnisses von Leistung und Einkommen hinausläuft). Wer aber meint, die Privatisierungsstrategie der Konservativen sei weniger revolutionär, nur weil sie sich an einer früheren Stufe sozialökonomischer Politik orientiert, verkennt die gegenwärtige Lage.

Heute liefert die Arbeitslosigkeit ein neues Beispiel dafür, daß praktische Lösungsversuche notwendig ein konzeptionelles und also in meinem Sinn ‚radikales‘ Denken verlangen. Die Prognose, mit der Arbeitslosigkeit (verstanden als Dysfunktion innerhalb neoliberaler Wirtschaftskonzepte) für längere Zeit ‚leben zu müssen‘, zwingt uns, sie sozialplanerisch anzugehen. Planen aber tut auch

derjenige, der (im Wissen um mögliche andere Strategien) sich entschließt, nach alt- oder neoliberaler Weise sich mit der Arbeitslosigkeit abzufinden und sie mit den herkömmlichen Mitteln der Arbeitslosenunterstützung lediglich zu lindern. Dieses Konzept ist in seiner theoretischen Struktur nicht weniger ‚radikal‘ als Konzepte, die den beschrittenen Weg zum Sozialstaat perspektivisch weitergehen, indem sie Arbeitslosigkeit weder als Ergebnis von Faulheit noch sozialdarwinistisch als Ergebnis des sozialen Kampfes noch liberalistisch als ökonomisches Schicksal betrachten, sondern als vom Individuum nicht mehr zu verantwortendes Risiko auf die Gesellschaft im ganzen verteilen (mit der Konsequenz von Reformen des Bildungs- und Ausbildungssektors, der Urlaubsbemessung, des Pensionsalters, der Arbeitszeit und nicht zuletzt der Steuerpolitik). Diese Reform wird nur dem als ‚revolutionär‘ erscheinen, der nicht sieht, daß auch der konservative Weg eines scheinbaren ‚Weitermachens‘ im Horizont möglicher anderer Alternativen steht, für die es ebenfalls längst Traditionen gibt.

Die antinomische Gegenüberstellung von Reform und Radikalismus beruht, das sieht Krockow richtig, auf einer spezifisch deutschen Blickfeldverengung. An einer Stelle seines Buches hält Krockow deshalb im Blick auf England einen Radikalismus der Reformen für denkbar, bleibt aber der deutschen Tradition darin verhaftet, daß er unter Radikalismus den dialektischen Sprung, den großen Schlag versteht. Der folgende Satz ist richtig, bedarf aber einer Ergänzung: „Wirkliche Aufklärung und Emanzipation, die Ersetzung von Fremdbestimmung durch selbstverantwortliches Handeln, das Selbstdisziplin notwendig einschließt, dies alles läßt sich nicht mit einem großen Schlage erreichen, sondern einzig in einem langfristigen sozialen und geistigen Entwicklungsprozeß.“ Um die Richtung eines Entwicklungsprozesses auch nur im kleinsten Schritt angeben zu können, bedarf es eines Gesamtkonzeptes, das man utopisch oder revolutionär nennen mag, wenn immer man darunter eine prinzipielle perspektivische Richtungsangabe versteht. Diese Perspektive kann sich konservativ in Richtung auf vergangene Zustände beziehen (die man aber ebenso planen muß wie eine neue soziale Gestalt); sie kann auch eine progressive Perspektive sein, für die es inzwischen auch Traditionen gibt. Die Mühe eines Gesamtkonzeptes aber kann sich keine Partei sparen, wenn sie auch nur die kleinste Reform ernsthaft begründen will.

Reform im Zeitalter der Restauration

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten unserer an Merkwürdigkeiten nicht ganz armen Zeit, daß trotz einer weit verbreiteten und vielfach auch herbeigeredeten Reformmüdigkeit über Sinn und Wesen von Reformen wieder vehement gestritten wird. Einen Anstoß hierzu gab die von Christian Graf von Krockow jüngst veröffentlichte Studie „Reform als politisches Prinzip“, mit der sich Martin Greiffenhagen in einem Artikel mit dem bezeichneten Titel „Reform im Zeitalter der Revolutionen“ kritisch auseinandersetzte. Während Krockow ein beklagenswertes Mißverhältnis zum Prinzip der Reform in Deutschland feststellen zu müssen meint und die Möglichkeiten und Grenzen von Reformen im Kontrast zur historischen Alternative der Veränderung durch Revolutionen erörtert, wehrt Greiffenhagen sich gegen dieses Schema und verweist den „Frontverlauf Revolution/Reform ... ins 19. Jahrhundert“.

Die Diskussionsfront scheint dabei von einer interessanten Variante bestimmt zu sein: nicht die bekannten Positionen des „gemäßigten“ Reformers und des „radikalen“ Revolutionärs stehen gegeneinander, sondern — in seltsamer Verkehrung — die eines entschiedenen Reformers und eines maßvoll gewordenen Anhängers revolutionsbezogener Traditionen. Beide Positionen enthalten ein erhebliches gesellschaftskritisches Potential. Aber während Krockow Reformen für ein letzten Endes wirksameres Mittel zur Veränderung gesellschaftlicher Strukturen hält als Revolution, sind Reformen für Greiffenhagen Teilstücke eines mühsam gewordenen revolutionären Prozesses, der angeblich unser Zeitalter bestimmt.

Der hier zum Ausdruck kommende Unterschied ist deshalb von Belang, weil er grundsätzlicher Natur ist und zugleich wichtige Elemente der politischen Reformdiskussion unserer Tage widerspiegelt. Für die einen sind Reformen Maßnahmen ohne doppelten Boden zu einer als notwendig erkannten Modernisierung von wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, für die anderen haben sie den Stellenwert von umstandsbedingten Teilverwirklichungen eines übergeordneten revolutionären Konzepts, das letzten Endes auf Totalver-

änderung abzielt. Auch wenn die zuletzt Genannten glaubwürdig beteuern, daß sie keinen Umsturz beabsichtigen, so richten sie doch ihre praktische Politik am Entwurf einer Gesamtkonzeption aus, die alle konkreten Entscheidungen begründet oder in Frage stellt. Greiffenhagen formuliert dies so: „Ein demokratischer Reformbegriff kann auf beides nicht verzichten: auf ein Gesamtkonzept der wünschbaren Entwicklung, dazu einen Bewußtseinsstand des Volkes, der es möglich macht, einzelne politische Schritte ihm als diesem Konzept verpflichtet zu erklären und zu empfehlen.“

Dies klingt gut, weil es den Eindruck erweckt, daß es in der Kontroverse um die Frage gehe, ob und inwieweit Reformen hinreichend von Zielvorstellungen getragen werden. Es zeichnet sich folgendes Bild ab: Auf der einen Seite stehen die konzeptionslos dahinwurstelnden Praktiker, die von der Hand in den Mund leben und allenfalls Flickschusterei betreiben. Auf der anderen Seite stehen die überlegenen, theoretisch gebildeten Strategen, die eine langfristige Konzeption haben und wissen, wohin die Reise gehen soll. Aber dieses Bild ist mindestens in zweifacher Hinsicht falsch. Zum einen trifft es Krockows Reformverständnis nicht, das keineswegs so theorielos ist, wie Greiffenhagen unterstellt. An mehreren Stellen der Schrift werden ja Zielvorstellungen — etwa in der Bildungspolitik — erörtert. Zum andern aber liegt der Ton in der Kontroverse nicht auf dem zweiten, sondern auf dem ersten Teil des Begriffs Gesamtkonzeption. Strittig ist nicht, ob Reformen von einer Konzeption getragen werden sollten oder nicht, strittig ist allein die Frage, ob sie von einem abstrakten Entwurf einer übergeordneten Gesamtkonzeption bestimmt sein sollen und können. Und hier allerdings scheiden sich die Geister.

Wer wie Greiffenhagen in der jakobinischen Tradition der französischen Revolution das Herkommen als Orientierungspunkt für Gegenwartsüberlegungen prinzipiell in Frage stellt, ist verständlicherweise stärker auf Fernzielprojektionen angewiesen als derjenige, der die geschichtliche Erfahrung gleichberechtigt mit Zukunftshoffungen und -entwürfen in seine

Rechnung einbezieht. Er muß sich aber heute mehr als im 19. Jahrhundert die Frage gefallen lassen, ob nach dem mit der Aufklärung und den großen Revolutionen einmal erfolgten Durchbruch zur modernen Industriegesellschaft Entwürfe von Totalkonzeptionen als Maßstab für praktische Politik überhaupt noch angemessen geschweige denn sinnvoll sind. Globale Utopien mögen in der vorindustriellen Welt ihre Bedeutung als Ansporn zur Überwindung der Befangenheit des Menschen in scheinbar schicksalhaften Bindungen gehabt haben, in unserer hochtechnisierten Zeit der Machbarkeit aller Dinge haben sie einen anderen Stellenwert.

Im Gegensatz zu Greiffenhagen möchte ich also meinen, daß im sogenannten Zeitalter der Revolutionen (das ich für Europa weit eher als postrevolutionär bezeichnen würde) Reformen nicht mehr als Schritte zu einer letzten Endes revolutionär verstandenen Totalveränderung der Gesellschaft sinnvoll sind, sondern nur noch als Maßnahmen der Entfaltung der einmal zum Bewußtsein ihrer selbst gelangten Gesellschaft der freien Bürger. Mag in vorrevolutionären, agrarisch geprägten Epochen das Verlangen nach neuen Lebensverhältnissen bei völligem Bruch mit dem Herkommen verständlich und erträglich gewesen sein, unter den Bedingungen der nachrevolutionären modernen Industriegesellschaft kann jede Fortschrittsfixiertheit, die nicht durch Rücksicht auf vorgegebene Verhältnisse ausbalanciert ist, unübersehbare Folgen haben und in ihr Gegenteil umschlagen.

Dies führt zu einem zweiten Einwand gegen Greiffenhagens Reformkonzeption, einem Einwand, der freilich mehr von den Wirkungen als von der Intention seines Ansatzes ausgeht. Wenn eine Reformmaßnahme immer nur als Teil eines gesellschaftlichen Gesamtkonzepts geplant ist, entsteht zwangsläufig der Verdacht, daß sie fremden Zwecken dient und als Mittel zur Bewegung anderer Kräfte greifen soll. Wer beispielsweise Hochschulreform sagt und damit doch nur einen Modus der Gesellschaftsreform meint, darf sich nicht wundern, wenn sich Mißtrauen einstellt und Gegenkräfte dieses Mißtrauen zur Verhinderung auch der Hochschulreform benutzen. Sicher: jede einzelne Reform hat einen allgemeinen gesellschaftlichen Bezug. Wenn aber aus der Betonung des Zusammenhangs von Teilfragen untereinander Forderungen nach totalen Konzeptionen abgeleitet werden, kommen allgemeine Ängste auf, die bei einem

Verzicht auf solche Verknüpfungen nicht aufgenommen würden. Die Reformen werden auf diese Weise, wie so häufig in der kontinental-europäischen Geschichte seit 1789, erschwert oder gar verhindert: weil sie als erster Schritt auf dem — abschüssigen — Weg zum Abgrund der letzten Endes revolutionären Totalveränderung der Gesellschaft erscheinen, werden sie von vornherein inhibiert und diskreditiert. Principiis obsta — das ist die Antwort auf Reformen, die revolutionspolitischer Absichten verdächtigt werden!

Krockow kennt diese Gefahr und stellt deswegen folgende Forderung auf: „Reformer müssen aufrichtig und fair sein. Sie müssen die vorgegebenen oder ad hoc vereinbarten ‚Spielregeln‘ strikt einhalten. Der Eindruck, daß sie übertölpeln wollen, daß sie ein doppelbödiges Spiel betreiben und in Wahrheit auf ganz etwas anderes zielen, als sie sagen, daß also die propagierte Reform nur als Hebel dienen soll, um etwa auf die revolutionäre Totalveränderung hinzuarbeiten: dieser Eindruck muß sich verheerend auswirken und unabsehbar jedes noch so unschuldige und dringend notwendige Reformvorhaben diskreditieren.“

Greiffenhagen sieht dieses Problem auch; er ist nicht blind gegenüber den Schwierigkeiten, die einer zielgerichteten Reformpolitik entgegenstehen. Da sein Ansatz ihm aber keinen Verzicht auf die Einbettung in ein geschichtstheoretisches Gesamtkonzept erlaubt, kommt er aus dem Dilemma der Politik mit doppeltem Boden nicht heraus: „Was bleibt, ist die vielgeschmähte ‚Doppelstrategie‘: loyale Mitarbeit in gegenwärtigen Institutionen bei gleichzeitigem Wissen um in der Zukunft notwendige Veränderungen. Dies ist der heutzutage am schwersten politisch zu vertretende Standpunkt, auch der schwerst verständlich zu machende. . .“

In der Tat ist ein solcher Standpunkt nur schwer verständlich zu machen, er kann ja auch kaum überzeugen. Wie soll ein Politiker Vertrauen finden, wenn er mit seinen Handlungen immer mehr meint, als er sagt, und mit seiner Praxis theoretische Konzeptionen abblendet, die er doch haben soll, um langfristig überzeugend wirken zu können? So angelegt, erscheint jede Reformmaßnahme notwendigerweise als nur taktischer Schritt, ja schlimmer noch: sie erzeugt abermals Ängste, die sachlich nicht mit der angestrebten Veränderung zusammenhängen und sie doch faktisch gefährden. Im Endeffekt läuft auch dieses Denken

auf eine Stärkung der reformfeindlichen Kräfte hinaus, auf eine Bewegung zur Restauration aus Angst vor der scheinbar drohenden Revolution.

Aber auch noch aus einem anderen Grunde führt ein einseitig zielfunktionales Reformverständnis fast sicher in Sackgassen der Restauration. Wenn in so starkem Maße auf die theoretische Ausrichtung von Reformen abgehoben und die Vordringlichkeit einer Gesamtkonzeption betont wird, gerät leicht ein Nachholbedarf an Reflexion aus dem Blick, der in den Traditionen deutschen politischen Denkens besonders schwer wiegt und dem Krokow mit seiner Studie Rechnung zu tragen versucht: das Defizit an Reflexion der institutionellen Bedingungen, unter denen Reform möglich ist.

Wer sich die Reformdiskussionen der letzten Jahre vergegenwärtigt, weiß, wie groß das Mißverhältnis zwischen Gedanken zum Inhalt und Gedanken zur Form von Veränderungsplänen war und ist, wie in allen Debatten vorrangig inhaltliche Begründungen gefordert wurden und werden. Die Präsentation eines vertretbaren Reformzieles entband meistens von dem Nachweis seiner Realisierungsmöglichkeiten, und das Verlangen nach Prüfung der praktischen Voraussetzungen eines solchen Zieles galt häufig als unnötige Erschwernis der Aktion. Dies konnte so weit gehen, daß der Versuch einer dem Scheitern ausgesetzten Reform, sofern sie nur als inhaltlich fortschrittlich ausgewiesen erschien, höher bewertet wurde als die überlegte Zurückstellung einer formal nicht ausreichend gesicherten Reformmaßnahme. Beispiele aus dem Bildungs- und Hochschulbereich ließen sich hierfür mühelos finden.

Deswegen muß betont werden, daß kaum etwas so nötig ist wie eine fundierte Erörterung der Grundlagen und Möglichkeiten von Reformen. Wenn die Instrumente und institutionellen Voraussetzungen einer beabsichtigten Reform nicht genauso ernsthaft bedacht werden wie ihre Inhalte und Ziele, wird ein Scheitern unvermeidlich sein. So wie der leichtfertige Einsatz einer von Idealen bestimmten, aber schlecht ausgerüsteten Jugend im Ersten Weltkrieg bei Langenmark zu hohen Opfern führte, kann auch eine Verfolgung von Reformzielen ohne hinreichende institutionelle und politische Fundierung unsinnige Opfer an Zeit und Energie von engagierten, wiederum oft idealistisch motivierten Kräften fordern.

Dies aber zieht unausweichlich Resignation nach sich, weil die Opfer, bzw. das Scheitern nicht als Folge ungenügender Umsicht, sondern als Ergebnis mangelnder Einsicht der anderen in die Überlegenheit der eigenen Zielvorstellungen erscheinen. Und die Resignation wiederum arbeitet der Restauration in die Hand, die auf die Erschlaffung der reformwilligen Kräfte baut

So münden schließlich — ungewollt — alle drei Komponenten der Greiffenhagenschen Reformkonzeption in eine Stärkung restaurativer Elemente: die Forderung eines reformpolitischen Gesamtkonzepts, das daraus folgende Postulat einer Doppelstrategie und der mangelnde Sinn für eine Reflexion der institutionellen Bedingungen von Reformen. Obwohl als Hilfen zur Überwindung von Alltagsverstrickungen einer als unumgänglich erkannten Reformpolitik gemeint, laufen sie doch auf eine Lähmung dieser Politik hinaus, die langfristig gefährlich sein kann. Dadurch daß — überflüssige — Ängste geweckt und Resignationen gefördert werden, erhalten scheinbar bannende Gegenkräfte eine partielle Legitimation, die schwer zu entkräften ist. Wo aber die vielen so willkommene Reformmüdigkeit auch noch das Argument der Tunlichkeit aus Staatsräson erhält, wird es schwierig, die Bürger des Landes für eine Bejahung von Reformen zu gewinnen, die ja doch immer ein Stück Unbequemlichkeit mit sich bringen. Diese Gewinnung aber ist unerlässlich, wenn Reformpolitik in einer freiheitlichen Demokratie betrieben werden soll.

Die Gesellschaft der Bundesrepublik ist heute weit mehr von einem Sog zur Restauration bedroht als von einem Sturz in Revolution. Mag in den Köpfen einiger Intellektueller ein „Zeitalter der Revolution“ angebrochen sein, in der Wirklichkeit gibt es nur ein Gespenst der Revolution und eine allerdings sehr reale Angst vor diesem Gespenst, die der Restauration den Weg bereitet. Es gibt Bereiche, wie beispielsweise die Kirchen, in denen trotz verbaler Deklamationen und theoretischer Forderungen in den letzten zehn „reformpolitischen“ Jahren so gut wie keine institutionellen Reformen stattgefunden haben und wo gerade wegen dieser Deklamationen in der Öffentlichkeit ein ganz falscher Eindruck entstanden ist. Die mit großer Radikalität geführten theologischen Diskussionen haben vielfach dazu beigetragen, daß ein Bild von einer revolutionsgefährdeten Kirche entstanden ist, obwohl doch die Strukturen der Kirchlichkeit im wesentlichen

unverändert geblieben sind. Bedroht sind die Kirchen nicht von einer unabsehbaren Veränderung ihrer Institutionen, sondern von einer seltsamen Verbindung von scheinrevolutionärer Theologie und realkonservativer Praxis, die die Menschen der Kirche entfremdet. Am Ende steht nicht eine wie auch immer zu verstehende Reform, sondern eine Auszehrung der Amtskirche, mit der fast zwangsläufig Resignation einhergeht.

Wie man es also auch wendet: es gibt keine überzeugende Alternative zur Reform als politischem Prinzip. Auch wenn der Alltag gelegentlich übermächtig zu werden droht und die Politik im Widerstreit der Interessen manchmal perspektivenlos zu werden scheint, trägt die Hoffnung auf den großen Entwurf. Deutschland bleibt ein Land der Restaurationen, solange es ein Land der Scheinrevolutionen ist.

Parlament und Nachrichtendienste

Die unzulängliche Kontrolle der geheimen Nachrichtendienste *)

Die parlamentarische Kontrolle der geheimen Nachrichtendienste ist ein umstrittenes Thema notwendiger Demokratie — Staatsschutz hat viele rechtliche und praktische Aspekte. Der Autor stellt seine Vorschläge für eine rechtsstaatliche Lösung der Frage zur Diskussion. Die Redaktion wird weitere Beiträge veröffentlichen.

I. Einführung

Die Ämter für Verfassungsschutz (ÄfV), der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) sind staatliche Behörden oder Dienststellen, die — wie andere Einrichtungen des Staates auch — öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Gewalt ausüben. Sie unterliegen in vollem Umfang den Bindungen der Verfassung und der Gesetze, und zwar nicht nur in dem Sinne, daß sie den Bestimmungen der Rechtsordnung nicht zuwiderhandeln dürfen, sondern auch in der Weise, daß es für sie keinen unregulierten und unkontrollierten Freiraum geben darf. Keine Legitimationsbasis bildet die Staatsnotwendigkeit (oder Staatsraison), denn „mit der letzten Gewißheit, daß es keinen Primat der Politik vor dem Recht geben kann, steht und fällt der Rechtsstaat“¹⁾. Die volle Einbindung in die Rechtsordnung berührt zwangsläufig die Effektivität der nachrichtendienstlichen Arbeit, zumal den Diensten der Bundesrepublik Geheimdienste gegenüberstehen, deren Wirken keinerlei rechtlichen oder moralischen Schranken unterworfen ist. Auch aus der Abwehr heraus darf sich der Verfassungsschutz die Mittel und Methoden totalitärer Herrschaft nicht aufdrängen lassen²⁾. Das bedeutet, einen lückenhaften Staatsschutz in Kauf zu nehmen, um das Schutzgut — den freiheitlichen Rechtsstaat — nicht zu beeinträchtigen. Die Gefährlichkeit und Skrupellosigkeit des Gegners soll damit nicht als rechtlich belanglos abgetan werden. Die Rechtsordnung weist genügend

Spielraum auf, um auf Herausforderungen elastisch zu reagieren: Je stärker und gefährlicher der Gegner, desto entschiedener die Abwehr und desto reichhaltiger die Möglichkeiten zur Bekämpfung³⁾.

Nachrichtendienste können eine enorme Machtfülle besitzen, wofür die Abkürzungen „Gestapo“ und „KGB“ stellvertretend genannt sein mögen. Die Dienste der Bundesrepublik sind nicht nur im Vergleich hierzu, sondern auch zu den Diensten anderer westlicher Länder in ihrer Macht erheblich beschnitten: Die föderalistische Struktur des Verfassungsschutzes verhindert ein Informationsmonopol beim Bundesamt und gewährt allen großen Parteien über die von ihnen gestellten Regierungen Einblick und Einflußnahme. Die Zuweisung der nachrichtendienstlichen Funktionen des Bundes an drei voneinander unabhängige Institutionen verringert deren Macht zusehentlich⁴⁾. Die von einem zentralen Nachrich-

¹⁾ A. Arndt, Der Rechtsstaat und sein polizeilicher Verfassungsschutz, NJW 1961, 897 899.

²⁾ Evers, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, 1960, S. 102 f.

³⁾ Ausdruck der „flexible response“ ist z. B. das Opportunitätsprinzip bei der Antragstellung für ein Parteiverbot (Art. 21 II GG) oder bei der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18); das Abstufungsprinzip tritt z. B. in § 2 II Gesetz zu Art. 10 GG zutage (Brief- und Telefonkontrolle als ultima ratio nachrichtendienstlicher Arbeitsweise).

⁴⁾ Bei Pannen, die auf unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den Diensten zurückzuführen sind, wird vielfach die Forderung nach deren Zusammenlegung erhoben. Der 2. Untersuchungsausschuß der 5. Wahlp. (BT-Drucks. V/4208) hat sich u. a. deshalb dagegen ausgesprochen, weil bei einer solchen Zentralbehörde „die bei Nachrichtendiensten sowieso schon beschränkte Kontrollmöglichkeit“ weiter verringert würde; ebenso auch die Kommission „Vorbeugender Geheimschutz“, BT-Drucks. 7/3083, S. 36.

*) Der Beitrag geht zurück auf Ausführungen des Verfassers bei einem wissenschaftlichen Colloquium, das aus Anlaß des 75. Geburtstages des Staatsrechtslehrers Ernst Friesenhahn vom 7. bis 9. Januar 1977 in Maria Laach stattfand.

tendienst ausgehende Gefahr, zum Staat im Staate zu werden, kann dadurch als gebannt gelten. Schließlich ist durch die Versagung polizeilicher Befugnisse sichergestellt, daß kein Bürger von Mitarbeitern eines Nachrichtendienstes in dienstlicher Eigenschaft festgenommen oder zu irgend etwas gezwungen werden kann. Durch diese organisatorischen und gesetzgeberischen Maßnahmen wird zwar die Machtzusammenballung bei einer Behörde verhindert, nicht aber der Machtmißbrauch in den jeweiligen Zuständigkeitsparzellen ausgeschlossen. Für den Bürger verlieren die Orwell'schen Visionen nicht dadurch ihren Schrecken, daß der Große Bruder durch mehrere kleine Brüder abgelöst wird, die zudem miteinander in enger Verbindung stehen. Das „Problem des belauschten Bürgers“⁵⁾ wird dadurch nicht gelöst, die „Herrschaft der Dossiers“⁶⁾ nicht vereitelt.

Die Forderung nach zusätzlicher parlamentarischer oder sonstiger Kontrolle über die

Nachrichtendienste ist schon oft erhoben worden. Dahinter stand oft ein gewisses Unbehagen gegenüber diesen im Verborgenen wirkenden Einrichtungen oder die Erwartung, daß diese dadurch der Aura des Zwielfichtigen entrückt würden und Vertrauen in der Bevölkerung gewännen. Gewiß hat zuweilen auch das Rechtsstaatsprinzip bei solchen Überlegungen Pate gestanden, doch meist nur mit jenem Grad von Nachdrücklichkeit, mit dem man etwas als wünschenswert oder prüfungswürdig bezeichnet. Im folgenden soll dargelegt werden, daß es bei der Forderung nach effektiver Parlamentskontrolle nicht um rechtsstaatliches decorum, um Zweckmäßigkeit oder Imagepflege der Dienste geht, sondern darum, daß ohne eine solche Kontrolle die Verfassungsmäßigkeit nachrichtendienstlichen Handelns — soweit es über das Sammeln und Auswerten offen zugänglicher Materialien hinausgeht — in Zweifel zu ziehen ist.

II. Bestehende Kontrollmöglichkeiten

Möglichkeiten zur Kontrolle der Nachrichtendienste sind auch jetzt schon vorhanden. Sie sind teils von überwiegend theoretischer Bedeutung, wie z. B. die parlamentarische Verantwortlichkeit des betreffenden Ressortchefs oder die gerichtliche Kontrolle, teils aber auch von praktischem Wert, wie die Fach- und Dienstaufsicht innerhalb der Exekutive oder die Überprüfung durch Untersuchungsausschüsse. Es handelt sich teils um die allgemeinen, gegenüber allen Regierungs- und Verwaltungseinrichtungen bestehenden Kontrollrechte, teils um speziell für die Nachrichtendienste getroffene Vorkehrungen.

Die Kontrollfunktion des *Gesamtparlaments* versagt bei den Diensten meist schon aus Gründen der Geheimhaltungsbedürftigkeit. Fragen von Abgeordneten, die in diese Richtung zielen, werden von der Bundesregierung stereotyp damit beantwortet, daß die Vertraulichkeit der Angelegenheit eine öffentliche Erörterung im Parlament verbiete⁷⁾. Das

kann im Grunde auch nicht anders sein, beweist aber die Schwäche des allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechts im Hinblick auf die Nachrichtendienste. Zu ausführlichen Plenardebatten kann es allerdings bei der Beratung der Berichte einschlägiger Untersuchungsausschüsse kommen. Hier ist der Geheimschutz durch die vorausgegangenen Ausschußberatungen oft bereits so durchlöchert, daß nichts mehr im Wege steht, auch die politische Verantwortlichkeit der Regierung für Mängel im Bereich der Nachrichtendienste öffentlich herauszustellen. In einem solchen Fall erweist sich das Kontrollrecht des Parlaments — das ja in der Verfassungswirklichkeit vornehmlich eines der Opposition ist — als nicht minder wirksam, als wenn die Regierung wegen einer anderen Angelegenheit zur Rechenschaft gezogen würde. Zu bedenken ist aber, daß die Kontrolle der Regierung durch Fragen und Auskunftsbegehren seitens der Abgeordneten die Regel, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen die Ausnahme ist.

Untersuchungsausschüsse haben sich bisher relativ häufig mit nachrichtendienstlichen Themen beschäftigt (z. B. in den Fällen „John“, „Guillaume“ und in der sog. Telefonabhöreffäre). Sie ermöglichen eine gründliche

⁵⁾ A. Arndt, NJW 1961, 898.

⁶⁾ A. Arndt, NJW 1961, 901.

⁷⁾ Vgl. z. B. Verhandlungen des D. Bundestages vom 14. 11. 1974 (131. Sitzung) S. 8947 f.; zuweilen artikuliert sich auch deutlicher Unmut gegen diese Praxis, vgl. Abg. Gansel am 5. 12. 1974 (134. Sitzung) S. 9090.

und weitgehende Aufklärung eines Sachverhaltes, ähnlich wie in einem Gerichtsverfahren. Untersuchungsausschüsse werden meist aufgrund öffentlicher Skandale eingesetzt. Ausschlaggebend ist in der politischen Praxis weniger das Kontrollbedürfnis des Parlaments als die vermutete Eignung der Materie zum Kampf gegen den innenpolitischen Gegner. Die Untersuchungen finden in einem emotional aufgeheizten Klima und unter großer Anteilnahme der Massenmedien statt, die stets neue Sensationen und Enthüllungen erwarten. Das bestimmt zu einem gewissen Grade auch die Auswahl der Ausschußmitglieder: Für die Fraktionen kommt es darauf an, daß ihre Mitglieder vor allem gute Ankläger oder Verteidiger sind; Erfahrung und Sachkenntnis rangieren erst dahinter. Die für Untersuchungsausschüsse typische Atmosphäre disqualifiziert sie im Grunde für die Untersuchung geheimdienstlicher Themen. Es besteht die Gefahr, daß der eventuell von ihnen erzielte Aufklärungserfolg außer Verhältnis zu dem durch die Untersuchung angerichteten Schaden steht⁸⁾. Das trifft mit Sicherheit auch auf die Untersuchungen der Handlungsweise des CIA durch Ausschüsse des nordamerikanischen Parlaments zu, die zwar Erschreckendes zu Tage gefördert haben, den amerikanischen Gegenspieler des KGB aber auch entscheidend geschwächt haben. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind die Untersuchungsausschüsse ein taugliches Mittel zur Aufklärung von Vorkommnissen im nachrichtendienstlichen Bereich und können daher innerhalb dieses Rahmens als wirksame parlamentarische Kontrollorgane angesehen werden. Zu berücksichtigen ist aber, daß es sich bei ihnen nicht um ständige, systematisch arbeitende Einrichtungen handelt, sondern um relativ selten und aus meist zufälligem Anlaß konstituierte Kontrollinstanzen mit eingeschränktem Untersuchungsauftrag. Da Untersuchungsausschüsse ihr Entstehen meist irgendwelchen Skandalen verdanken, sei noch folgendes zu erwägen gegeben: Bei einer Behörde, über die keine negativen Meldungen im Umlauf sind, kann im allgemeinen davon ausgegangen werden, daß sie die Gesetze beachtet, weil sonst ihr Publikum vernehmlich Wi-

⁸⁾ Der Präsident des BND, Wessel, äußerte im Hinblick auf den Guillaume-Ausschuß: „Für die östlichen Nachrichtendienste ist die öffentliche Bloßstellung und Zerfleischung der deutschen Dienste ein Geschenk, dessen unschätzbare Wert sich noch weit in die Zukunft auswirken wird“ (zitiert in Verhandlungen des D. Bundestages vom 27. 2. 1975, 152. Sitzung, S. 10569).

derstand geleistet hätte. Bei einem Geheimdienst besagt dies dagegen nur, daß die Geheimhaltung funktioniert, nicht aber, daß sonst alles in Ordnung ist.

Eine gewisse Kontrolle findet auch in den regulären Ausschüssen statt, die mit den aufsichtsführenden Ressorts korrespondieren, also im Innenausschuß über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und im Verteidigungsausschuß über den MAD. Für den beim Bundeskanzleramt ressortierenden BND fehlt es an einem speziellen Pendant. Die Kontrolle vollzieht sich entweder in der Entgegennahme allgemeiner Berichte über die Tätigkeit des Dienstes in einem bestimmten Zeitraum oder in der Erörterung bestimmter Vorkommnisse. Bei der Behandlung der Tätigkeitsberichte steht nicht die Kontrolle der Dienste, sondern das Ergebnis ihrer Arbeit im Vordergrund. Es geht um die Erkenntnisse — und deren Bewertung — die in dem zugewiesenen Sicherheitsbereich gewonnen worden sind, nicht um die Mittel und Methoden, die zur ihrer Erlangung angewendet worden sind. Die Erörterung einzelner Vorkommnisse (meist publik gewordener Pannen) ist zu sporadisch und punktuell, als daß von einer systematischen Kontrolle gesprochen werden könnte. Eine wesentliche Verbesserung der Kontrolle durch diese Ausschüsse scheidet schon wegen ihrer Überlastung mit anderen Aufgaben aus, aber auch deshalb, weil Staatsgeheimnisse aus Sicherheitsgründen nicht in einem solch großen Kreis behandelt werden können. Es kommt auch vor, daß der Minister die Auskunft über besonders sicherheitsempfindliche Details unter Hinweis darauf verweigert, daß darüber das Parlamentarische Vertrauensmännergremium informiert werde oder informiert worden sei. Da die Ausschußsitzungen nicht öffentlich sind und zusätzlich für geheim erklärt werden können, ist die Ausschußkontrolle alles in allem effektiver als die des Plenums und diskreter als die der Untersuchungsausschüsse.

Das Parlamentarische *Vertrauensmännergremium* (PVMG) geht zurück auf ein Angebot des Bundeskanzlers Adenauer an die Fraktionen des Bundestages im Jahre 1956, einen kleinen Kreis von Abgeordneten über Angelegenheiten des im Jahre zuvor als Dienststelle des Bundeskanzleramtes gebildeten BND (zuvor „Organisation Gehlen“) zu unterrichten. Nachdem der Bundestag am 29. April 1964 auf Antrag des Untersuchungsausschusses in Sachen „Telefonabhöreffäre“ die Bundesregie-

rung ersucht hatte, Vorschläge über die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste vorzulegen⁹⁾, empfahl die Bundesregierung, die Tätigkeit des BfV und des MAD in den Aufgabenbereich des PVMG einzubeziehen¹⁰⁾. Innenausschuß und Plenum billigten diesen Vorschlag¹¹⁾ und brachten damit zum Ausdruck, daß sie das PVMG als parlamentarisches Kontrollorgan anerkannten.

Das PVMG ist insoweit „parlamentarisch“, als es aus Abgeordneten (je drei aus jeder Fraktion) zusammengesetzt ist. Seine Mitglieder werden jedoch nicht vom Parlament gewählt, sondern von den Fraktionen bestellt. Das langjährige Mitglied des PVMG Friedrich Schäfer hat eingeräumt, daß er sich in dieser Funktion immer als Vertrauensperson seiner Fraktion, nicht des Gesamtparlaments, verstanden habe¹²⁾. Bis vor kurzem wurde das PVMG vom Bundeskanzler einberufen und von ihm geleitet. Neuerdings wechselt der Vorsitz zwischen den Abgeordneten, die auch das Recht erhalten haben, die Einberufung des Gremiums zu verlangen. Die Geschäftsführung des PVMG liegt weiterhin beim Bundeskanzleramt. Der Rang und die politische Bedeutung des PVMG geht u. a. daraus hervor, daß ihm stets auch die Fraktionsvorsitzenden angehören. Das hat dazu geführt, daß die Gespräche im PVMG seitens der Regierung auch dazu genutzt wurden, die Fraktionsspitzen über hochvertrauliche Angelegenheiten außerhalb des Geheimdienstbereichs zu informieren, z. B. über den Freikauf von Häftlingen aus der DDR oder über die seinerzeitige Waffenhilfe an Israel¹³⁾.

Das PVMG agiert ohne spezielle Rechtsgrundlage; es ist weder im Grundgesetz, noch in der Geschäftsordnung des Bundestages oder in einer sonstigen Rechtsvorschrift vorgesehen; seiner Tätigkeit kann daher keinerlei Rechtswert beigemessen werden. Ein Kontrollorgan des Parlaments ist es schon deshalb nicht, weil es nicht vom Bundestag gewählt ist und ihn daher nicht repräsentiert. Es ist bezeichnend, daß der aus fünf Mitgliedern des PVMG (Barzel, Helmut Schmidt, Mischnick, Stücklen,

Hirsch) zusammengesetzte 2. Untersuchungsausschuß der 5. Wahlperiode vorschlug, das PVMG durch einen im Grundgesetz zu verankernden Ausschuß des Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste zu ersetzen¹⁴⁾. Die große Bedeutung des PVMG in seiner jetzigen Struktur als informeller Gesprächskreis zwischen den Vertrauensleuten der Fraktionen und der Regierung über vertraulich zu behandelnde Themen steht außer Frage: Nur liegt sie im Politischen, nicht im Rechtlichen.

Die Erörterung der Haushaltspläne der Nachrichtendienste und die Rechnungsprüfung ist einem *Unterausschuß des Haushaltsausschusses* vorbehalten, der aus je einem Abgeordneten der drei Fraktionen besteht. Die übrigen Abgeordneten erfahren nur die Endsummen der den Diensten zur Verfügung gestellten „Zuschüsse“, nicht aber die Zweckbestimmung im einzelnen¹⁵⁾. Der Unterausschuß bildet also keine zusätzliche parlamentarische Kontrolle, sondern einen Ersatz für Funktionen, die dem Haushaltsausschuß und dem Gesamtparlament entzogen sind.

Ihre wirksamste Schranke findet die Verwaltung im allgemeinen in dem Bestreben des Bürgers, sich nichts gefallen zu lassen und sich sein Recht notfalls vor Gericht zu suchen. Auch gegen Maßnahmen der Nachrichtendienste steht jedem, der sich in seinen Rechten verletzt glaubt, der *Rechtsweg* offen (Art. 19 IV GG). Die Besonderheit der nachrichtendienstlichen Arbeitsweise besteht darin, daß sie von der Zielperson möglichst nicht bemerkt werden soll. Wer aber nichts davon erfährt, daß er observiert, belauscht, fotografiert oder „verkartet“ wird, kann auch nicht dagegen klagen. Auch nach Abschluß der Maßnahmen wird der von ihnen Betroffene im allgemeinen nicht informiert, — eine Praxis, die nicht frei von juristischen Bedenken ist. Bei der Brief- und Telefonkontrolle ist es immerhin für erforderlich gehalten worden, die Möglichkeit, von einer Mitteilung abzusehen, in der Verfassung selbst niederzulegen (Art. 10 II); das Bundesverfassungsgericht hat eine einschränkende Interpretation hinzugefügt¹⁶⁾. Wegen seiner Uninformiertheit ist

⁹⁾ BT-Drucks. IV/2170.

¹⁰⁾ BT-Drucks. IV/2582.

¹¹⁾ BT-Drucks. IV/3469; Plenarsitzung vom 30. 6. 1965.

¹²⁾ Kurzprotokoll Nr. 6 der Unterkommission II „Parlament und Regierung“ der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vom 12. 5. 1972, S. 10.

¹³⁾ Protokoll Nr. 6 der Unterkommission II (s. FN 12) S. 13.

¹⁴⁾ BT-Drucks. V/4208.

¹⁵⁾ S. hierzu Evers in „Bonner Kommentar“ Art. 73 Nr. 10 RN 77—79 und Walde, ND-Report, 1971 S. 253.

¹⁶⁾ BVerfGE 30, 1; Evers — RN 55 (vgl. FN 15) — hält generell eine Unterrichtung für erforderlich, sobald die Interessenlage, die die Geheimhaltung rechtfertigte, nicht mehr andauert.

der Einzelne gegenüber den Nachrichtendiensten faktisch rechtlos. Auch die in § 9 Abs. 2 des Gesetzes zu Art. 10 GG vorgesehene Beschwerdemöglichkeit ist nur von theoretischem Wert, da der Betroffene — jedenfalls zunächst — von der Beschränkungsmaßnahme nichts erfährt und das Knacken in der Leitung gerade kein Zeichen für die Telefonüberwachung ist. Wird ihm eine Post- oder Telefonüberwachung später mitgeteilt, so steht fest, daß diese von der zuständigen Kommission — die auch über die Beschwerde entscheidet — genehmigt worden war. Eine begründete Beschwerde ist daher bei normalem Geschehensablauf kaum denkbar. Da die individuell veranlaßte Rechtskontrolle über Maßnahmen der Geheimdienste praktisch ausfällt, fehlt es auch an der entscheidenden Schranke, die die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns normalerweise erzwingt¹⁷⁾.

Der Vollständigkeit halber sei noch die *Fach- und Dienstaufsicht* erwähnt, der die Nachrichtendienste und ihre Mitarbeiter seitens der obersten Dienstbehörden, zu denen sie gehören, unterliegen. Da es sich hierbei um eine Eigenkontrolle innerhalb der Exekutive handelt, ist wegen der verfassungsrechtlichen Blickrichtung dieses Beitrags eine Auseinandersetzung hiermit entbehrlich¹⁸⁾.

III. Rechtliche Relevanz nachrichtendienstlicher Tätigkeit

Das Wirken der Nachrichtendienste kann Probleme in allen Rechtsgebieten aufwerfen, z. B. im Völkerrecht (Einbau von Abhörgeräten in Botschaftsgebäuden; Verwendung von Nachrichtendienstlern in diplomatischen Funktionen), im Strafrecht (vor allem im Hinblick auf die Bestimmungen über die Verletzung des persönlichen Lebens- und Intimbereichs, §§ 201 ff. StGB) und im Prozeßrecht (Problematik des „Zeugen vom Hörensagen“). Im folgenden soll nur dargestellt werden, inwieweit die Tätigkeit der Nachrichtendienste die Rechte des Mitbürgers verletzen kann.

¹⁷⁾ Rottmann, Verfassungsschutz im Rechtsstaat, AöR Bd. 88 (1963) S. 227, 242.

¹⁸⁾ Bei der Telefonabhörraffäre der Jahre 1963/64 stellte sich heraus, daß der Bundesinnenminister nicht darüber informiert war, daß das BfV seit 1956 mangels eigener Abhörrechte bei den Alliierten entsprechende Maßnahmen veranlaßt hatte (BT-Drucks. IV/2170; Verhandlungen des D. Bundestages v. 29. 4. 1964, S. 5991); seither ist die Aufsicht über das BfV wesentlich verschärft worden.

Bei der Kontrolle der Dienste durch den *Bundesrechnungshof* (BRH) besteht insofern eine Besonderheit, als die Jahresrechnung der Nachrichtendienste von einem Kollegium unter Beteiligung des Präsidenten oder Vizepräsidenten geprüft wird und das Ergebnis dem bereits erwähnten Unterausschuß des Haushaltsausschusses mitgeteilt wird. Die Prüfung erstreckt sich auf die Ordnungsmäßigkeit (einschließlich Recht- und Gesetzmäßigkeit) und die Wirtschaftlichkeit (einschließlich Sparsamkeit und Wirksamkeit) der getätigten Ausgaben, jedoch treten diese Gesichtspunkte gegenüber Fragen politischer Zweckmäßigkeit zurück¹⁹⁾.

Die Frage, ob die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten als ausreichend gelten können, ist in Zusammenhang zu sehen mit der Rechtserheblichkeit nachrichtendienstlicher Arbeitsweise sowie der Stringenz der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Es ist einleuchtend, daß ein Geheimdienst der Kontrolle in höherem Maße bedarf als etwa das Deutsche Archäologische Institut in Berlin. Auch muß die Kontrolle um so strenger sein, je lückenhafter und unbestimmter das Gesetz Auftrag und Befugnisse der Behörde geregelt hat.

Nachrichtendienstliche Tätigkeit besteht im wesentlichen aus dem Sammeln und Bewerten von Nachrichten. Soweit es sich um die Gewinnung und Verwertung von Erkenntnissen aus offen zugänglichen Quellen handelt — und das trifft immerhin auf 80 % aller Informationen zu — ist die Gefahr von Rechtsverletzungen gering, wenngleich das Bundesdatenschutzgesetz auch die Speicherung solcher Daten nicht unbeschränkt zuläßt. Problematisch ist vor allem die heimliche Beschaffung und Verwertung vertraulicher Informationen über Personen. Wenn diese Tätigkeit einen Sinn haben soll, muß sie mit Intensität und Systematik betrieben werden, so daß schließlich beurteilt werden kann, ob jemand verfassungsfeindliche Bestrebungen fördert, Kontakte zu gegnerischen Nachrichtendiensten unterhält

¹⁹⁾ H. Schäfer, Die Rechnungsprüfung der sogenannten Geheimfonds, Festschrift für W. Weber („Im Dienst an Recht und Staat“) 1974 S. 405, 412; s. auch Walde, ND-Report, 1971 S. 257.

oder als Beamter ein Sicherheitsrisiko darstellt. Diese „Personenabklärung“ reicht zuweilen in die intimsten Persönlichkeitsbereiche hinein und ermöglicht die Anfertigung exakter Persönlichkeitsprofile. Dies ist eine zwangsläufige Folge des nachrichtendienstlichen Teilauftrags: zu verhindern, daß labile und anfällige Personen in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sind. Zu den erfolversprechenden Ansatzpunkten für die Gegenseite gehören nun einmal Faktoren wie Homosexualität, Alkoholismus, Glücksspiel, Drogen, Verschuldung u. ä. Im Bereich des Staatsschutzes erfordert die Beschaffung von Nachrichten meist ein sehr viel stärkeres Eindringen in die Persönlichkeitssphäre des Bürgers als in anderen behördlichen und polizeilichen Bereichen²⁰⁾. Für die Beurteilung der Frage, ob die Rechtssphäre der Zielpersonen nachrichtendienstlicher Aufklärung berührt ist, kommt es nicht so sehr darauf an, mit welchen Mitteln und Methoden Erkenntnisse über sie gewonnen wurden. Entscheidend ist, ob es ein Bürgerrecht darauf gibt, nicht — oder nur unter bestimmten Voraussetzungen — zum Objekt staatlicher Ausforschung gemacht zu werden.

Aus der verfassungsrechtlichen Verbürgung der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 1 I, 2 I GG) haben Rechtsprechung und Literatur hergeleitet, daß jedermann ein subjektives Recht auf Achtung seiner Persönlichkeit und seiner Privatsphäre hat. Zu diesem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ist auch das Recht des Bürgers zu zählen, den Umfang, in dem die Umwelt, insbesondere der Staat, von seinem Denken und Handeln Kenntnis nehmen soll, selbst zu bestimmen²¹⁾. Jeder systematisch betriebene Versuch, dieses Selbstbestimmungsrecht zu unterlaufen und sich entsprechende Informationen zu verschaffen, ist als rechtserheblicher Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht zu werten²²⁾. Das gilt für jegliches Beobachten, Fotografieren, Belauschen, Observieren, Befragen sowie das Zusammentragen, Speichern, Abrufen und Weitergeben von Nachrichten²³⁾. Das allgemeine Persön-

²⁰⁾ Helmut Schmidt, Verfassungsschutz als gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder, in: Verfassungsschutz, 1966, S. 18.

²¹⁾ Evers, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, 1960 S. 40.

²²⁾ A. Arndt, NJW 1961, 900.

²³⁾ Evers, Die rechtlichen Grenzen der Nachrichtensammlung durch die ÄfV, in: Verfassungsschutz,

lichkeitsrecht ist als sog. „unbenanntes Grundrecht“ nur in den Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 2 I GG) gewährleistet. Eingriffe in dieses Recht können daher durch Gesetz zugelassen werden. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung steht der Annahme entgegen, daß das Persönlichkeitsrecht schon dann der Einwirkung durch die Nachrichtendienste offenstehe, wenn überwiegende Interessen der Allgemeinheit dies erfordern. Es bedarf vielmehr einer Entscheidung des Gesetzgebers²⁴⁾. Der engste Bereich privater Lebensgestaltung ist der Einwirkung der öffentlichen Gewalt gänzlich entzogen. Vor diesem absolut geschützten Kernbereich muß selbst der Gesetzgeber Halt machen²⁵⁾.

Mit der Forderung, eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung für das Sammeln und Verwerten individueller Daten nachzuweisen, werden die Nachrichtendienste nicht strenger behandelt als andere Behörden. Die Ausweitung der elektronischen Datenverarbeitung und das Erkennen ihrer Gefahren für die Freiheit des Einzelnen haben eine besondere Sensibilität für jeglichen Umgang mit personenbezogenen Informationen bewirkt. Unter Berufung auf die Verfassung ist gefordert worden, sämtliche Phasen der Datenbeschaffung und -verarbeitung zu verrechtlichen. Nach vorherrschender Meinung greift die Beschaffung und Verarbeitung personenbezogener Daten in die grundgesetzlich geschützten Freiheitsrechte ein, so daß hierfür jeweils eine gesetzliche Ermächtigung vonnöten ist²⁶⁾. Das neue Bundesdatenschutzgesetz trägt dieser Forderung Rechnung.

Systematische Personenabklärungen werden von allen deutschen Nachrichtendiensten vorgenommen. Beim Verfassungsschutz und beim MAD machen sie einen erheblichen Anteil an der Gesamttätigkeit aus. Von den Nachforschungen des MAD werden nicht nur Solda-

1966 S. 93, 98; Salzwedel, Möglichkeiten und Grenzen einer rechtsstaatlichen Kontrolle des Verfassungsschutzes, in: Gedächtnisschrift für H. Peters, 1967 S. 756, 779, 787.

²⁴⁾ Evers, Das allg. Persönlichkeitsrecht im öffentlichen Recht und die Aufnahme von Lichtbildern zur Überwachung von Versammlungen, in: Festschrift für R. Reinhardt, 1972 S. 377, 382; H. Schäfer, Verfassungsschutz ohne Zwielficht, Vortrag vor der Deutschen Richterakademie am 2. 12. 1970, Presse-dienst des BMI S. 12.

²⁵⁾ BVerfGE 34, 238, 245.

²⁶⁾ Bericht der Datenschutzkommission des Deutschen Juristentages, 1974 S. 15.

ten und Zivilbedienstete der Bundeswehr betroffen, sondern auch Personen außerhalb dieses Bereichs, die im Verdacht stehen, Zersetzung, Sabotage oder Spionage gegen die Bundeswehr zu betreiben. Der BND ist als Auslandsnachrichtendienst von der Inlandsaufklärung grundsätzlich ausgeschlossen²⁷⁾. In zwei Tätigkeitsfeldern reichen aber seine Aufgaben ins Inland hinein, nämlich bei der Aufklärung der gegnerischen Nachrichten-

dienste (Gegenspionage) und bei der Spionageabwehr innerhalb des BND. Darüber hinaus wird der BND immer dann im Inland tätig, wenn Informationen, die seinen Auslandsauftrag betreffen, im Inland gewonnen werden können. Insoweit ist auch die Anwendung „operativer Maßnahmen“ im Inland — wengleich z. T. im Einvernehmen mit dem BfV — nach den für ihn geltenden Dienstanweisungen zulässig²⁸⁾.

IV. Rechtsgrundlagen für das Handeln der Nachrichtendienste

BND und MAD sind nicht durch Gesetz errichtet worden. Auch ihr Auftrag und ihre Befugnisse sind bis heute gesetzlich nicht umschrieben. Nur im Gesetz zu Art. 10 GG findet sich eine Bestimmung darüber, daß sie — ebenso wie die Ämter für Verfassungsschutz — Brief- und Fernmeldekontrollen beantragen können. Der BND wurde durch Kabinettsbeschluß vom 11. Juli 1955 als eine dem Bundeskanzleramt angegliederte Dienststelle gegründet. Die ihm von der Bundesregierung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse blieben überwiegend geheim. Dies führte zu kritischen Spekulationen darüber, ob dem BND auch operative Funktionen wie Subversion, Diversion, Desinformation und Sabotage übertragen sind oder ob er sie wahrnimmt²⁹⁾. Der MAD ist auf der Grundlage der Organisationsgewalt des Bundesministers der Verteidigung entstanden und ist Teil der Bundeswehr³⁰⁾. Über eine Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht verfügt er ebensowenig wie der BND. Wengleich der Großteil der vom MAD vorzunehmenden personellen Sicherheitsüberprüfungen seine Rechtfertigung im Soldatenverhältnis finden dürfte, bleibt ein juristisch nicht abgedeckter Rest bestehen. Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für den BND ist von der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages bereits im Jahre 1956 kritisiert worden³¹⁾. Aber auch die von der SPD geführte Bundesregierung

des Jahres 1974 verneinte die Frage, ob sie bereit sei, die Tätigkeit des BND „endlich auf eine gesetzliche Grundlage“ zu stellen³²⁾. Sie kann sich dabei auf die Empfehlung der „Eschenburg-Kommission“³³⁾ stützen, die „nach eingehender Prüfung zu dem Ergebnis gelangte, daß gewichtige Gründe entgegenstehen.“ Von Seiten der Rechtswissenschaft hat Evers eine gesetzliche Regelung für BND und MAD als „dringend erwünscht“ bezeichnet³⁴⁾.

Die Existenz des nachrichtendienstlichen *Verfassungsschutzes* ist durch die Verfassung selbst ausdrücklich sanktioniert (Art. 73 Nr. 10, 87 I GG). Die Aufgaben der Ämter für Verfassungsschutz werden durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (VerfSchG)³⁵⁾ umschrieben. Diese Aufgabenzuweisung in § 3 des Gesetzes schließt nach herrschender Auffassung die Ermächtigung ein, „Nachrichten unter Verletzung des Persönlichkeitsrechts der Bürger zu beschaffen“ und sich dabei nachrichtendienstlicher Mittel zu bedienen³⁶⁾. Die Ableitung der anzuwendenden Mittel und Methoden allein aus dem übertragenen Aufgabengebiet ergibt im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip

²⁷⁾ S. § 1 der Dienstanweisung für den BND v. 4. 12. 1968, abgedruckt im Bericht des Guillaume-Untersuchungsausschusses (BT-Drucks. 7/3246) S. 47.

²⁸⁾ Bericht des Guillaume-Untersuchungsausschusses (BT-Drucks. 7/3246) S. 48—50.

²⁹⁾ Walde, ND-Report, 1971, S. 85.

³⁰⁾ Zur Aufgabe und Organisation des MAD s. Koch in: Das Parlament v. 17. 1. 1976.

³¹⁾ Verhandlungen des D. Bundestages vom 20. 6. 1956 (150. Sitzung) S. 7981.

³²⁾ Antwort der PStS Frau Schlei auf eine Frage des Abg. Hansen (SPD); Verhandlungen des D. Bundestages vom 5. 12. 1974 (134. Sitzung) S. 9088.

³³⁾ Bericht der Kommission „Vorbeugender Geheimschutz“ über die Prüfung von Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume v. 11. 11. 1974 (BT-Drucks. 7/3083) S. 37; der Kommission gehörten außerdem die Alt-Staatssekretäre Birckholtz, Maassen und Mercker an.

³⁴⁾ Bonner Kommentar zu Art. 73 Nr. 10 RN 69.

³⁵⁾ V. 27. 9. 1950 (BGBl. I 682); geändert durch VerfSchutzAndG v. 7. 8. 1972 (BGBl. I 1382).

³⁶⁾ Salzwedel (s. FN 23) S. 787; Evers (s. FN 23) S. 104.

eine fragwürdige Legitimation. Danach wäre auch eine Aufgabenerfüllung im Stile des KGB gerechtfertigt. Um dieses Ergebnis zu verhindern, müssen die Verfechter dieser Ansicht eine Fülle allgemeiner Grundsätze heranziehen, um die Totalität der für die Aufgabenwahrnehmung denkbaren Mittel nachträglich wieder einzuschränken. Richtigerweise ist davon auszugehen, daß im Rechtsstaat die Zuweisung einer Aufgabe noch nichts über die Art und Weise ihrer Durchführung und die Zulässigkeit von Rechtsbeeinträchtigungen besagt.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß der Verfassungsschutz ganz überwiegend als „Spezialpolizei“ angesehen wird³⁷⁾. Daraus wird hergeleitet, daß der Verfassungsschutz einerseits über die aus der polizeilichen Generalklausel fließenden Befugnisse — mit Ausnahme der ihm ausdrücklich entzogenen — verfügt und andererseits den allgemeinen polizeilichen Grundsätzen (Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit, Übermaßverbot) unterliegt. Im alten Polizeirecht ergab sich in der Tat die Eingriffsermächtigung aus der Aufgabenübertragung, wengleich bereits § 14 PVG die Unterscheidung zwischen beiden ansatzweise zum Ausdruck brachte³⁸⁾. Die neueren Polizeigesetze sind noch deutlicher gekennzeichnet durch ihre strikte Trennung zwischen den Aufgaben und den Befugnissen der Polizei sowie durch die Einschränkung der Generalklausel durch Spezialermächtigungen für bestimmte typische Eingriffe. Dieser vom Rechtsstaatsprinzip geforderten Entwicklung trägt auch der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes Rechnung³⁹⁾. Es kann daher heute nicht mehr davon ausgegangen werden, daß die gesetzliche Zuweisung einer polizeilichen Aufgabe ohne weiteres auch die zu ihrer Erfüllung erforderliche Eingriffsermächtigung enthält.

Im übrigen ist es sehr zweifelhaft, ob der Verfassungsschutz polizeilichen Charakter trägt. Nach § 3 III VerfSchG stehen dem BfV keine „polizeilichen Befugnisse oder Kontroll-

befugnisse“ zu, noch darf es einer polizeilichen Dienststelle angegliedert werden. Die für die Polizei typische Aufgabe der Gefahrenabwehr wird nicht vom Verfassungsschutz wahrgenommen, sondern von den obersten Bundes- oder Landesbehörden, für die er seine Erkenntnisse sammelt und die er zu informieren hat. Auch die Voraussetzungen, an die polizeiliches Handeln geknüpft ist, passen nicht für den Verfassungsschutz: Eine polizeiliche Gefahr setzt voraus, daß bei ungehindertem Geschehensablauf mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut geschädigt würde⁴⁰⁾. Die Tätigkeit des Verfassungsschutzes beginnt dagegen zu einem früheren Zeitpunkt, so daß zu Recht gesagt werden kann, den Verfassungsschutzbehörden seien Aufgaben „im Vorfeld der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung“⁴¹⁾ übertragen. Schließlich kann auch keine Rede davon sein, daß die vom Verfassungsschutz zu überprüfenden Beamten oder die Mitglieder nicht-verbotener radikaler Organisationen „Störer“ im polizeirechtlichen Sinne seien. Der Verfassungsschutz ist im Verhältnis zur Polizei eine völlig eigenständige Institution. Die oben erwähnten „polizeilichen Grundsätze“ bleiben für den Verfassungsschutz dennoch beachtlich, denn es handelt sich dabei in Wirklichkeit um Grundsätze des Verfassungsrechts, die für alle Behörden gelten⁴²⁾. Die Zuerkennung der Polizeieigenschaft würde dem Verfassungsschutz rechtlich auch keinen Nutzen bringen. Er könnte sich nicht etwa darauf berufen, durch seine Tätigkeit „Störer“ lediglich in die Schranken ihrer Grundrechte zu verweisen. Mit Maunz-Dürig-Herzog (Art. 2 RN 86) ist davon auszugehen, daß der spezifisch politische Verfassungsschutz keine bloße Geltendmachung immanenter Grundrechtsschranken ist und daher klarer ausdrücklicher Einschränkungsvorbehalte beim jeweiligen Grundrecht bedarf. Als abwegig muß die Ansicht von Schwagerl⁴³⁾ qualifiziert werden, der Verfassungsschutz klammere sich deshalb an die Polizeieigenschaft, um in bestimmten Situationen u. a. Briefe öffnen, elektronische Abhörgeräte anbringen und Infrarotkameras einbauen zu dürfen. Diese Mittel anzuwenden, ist der Polizei verwehrt⁴⁴⁾.

³⁷⁾ U. a. Sippel, Die Polizei, 1971, 169; H. Schäfer, Verfassungsschutz im demokratischen Rechtsstaat, in: Verfassungsschutz, 1966 S. 37 (46 f.); Salzwedel (s. FN 23) S. 772; Evers (s. FN 2) S. 284; a. A.: Schwagerl/Walther, Der Schutz der Verfassung, 1968 S. 76; Schwagerl, Beobachter oder Überwacher? in: Die Zeit v. 19. 1. 1973.

³⁸⁾ Drews-Wacke-Vogel-Martens, Gefahrenabwehr, 8. Auflage Bd. I S. 174.

³⁹⁾ S. hierzu Krüger, Die Polizei, 1976, Heft 3 S. I.

⁴⁰⁾ BVerwG DVBl. 1974, 842.

⁴¹⁾ Entwurf eines niedersächsischen VerfSchG, Nds. LTag Drucks. 8/922 S. 4.

⁴²⁾ Drews-Wacke-Vogel-Martens (s. FN 38) S. 154

⁴³⁾ In: Die Zeit v. 19. 1. 1973.

⁴⁴⁾ S. hierzu Rupprecht, Vertraulichkeit des Wortes und seine heimliche Aufnahme, DVBl. 1974, 579

Als Ermächtigung zum Eingriff in das Persönlichkeitsrecht ist für das Bundesamt die 1972 in § 3 III VerfSchG geschaffene Befugnis anzusehen, zur Wahrnehmung seiner Aufgaben *nachrichtendienstliche Mittel* anzuwenden. Diese Mittel — was auch immer im einzelnen darunter zu verstehen sein mag — schließen die Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ein. An einer Eingriffsermächtigung fehlt es in jenen Ländern, die entweder über kein eigenes Verfassungsschutzgesetz verfügen (z. B. NRW) oder keine Regelung über die anzuwendenden Mittel getroffen haben. Das VerfSchG des Bundes gibt den Ländern keine Eingriffsbefugnis⁴⁵⁾. Eine Besonderheit gilt in Niedersachsen. Das dortige LfV ist bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ausdrücklich „an die allgemeinen Rechtsvorschriften“ gebunden⁴⁶⁾. Bei der Beschlußfassung des Landtags wurde betont, dieser Zusatz solle klarstellen, daß das LfV trotz der Anwendbarkeit nachrichtendienstlicher Mittel keine Rechte habe, „die über die Rechte eines normalen Bürgers hinausgehen“ (Abg. von Oertzen); diese Bindung bestehe eigentlich auch ohne Bezugnahme auf die allgemeinen Normen; der Verfassungsschutz dürfe daher z. B. keine Richtmikrophone oder „Wanzen“ benutzen (Abg. Groß). Hierzu ist folgendes zu bemerken: Schon aus der Bindung der Behörden an Gesetz und Recht folgt, daß auch der Verfassungsschutz nichts tun darf, was die Rechtsordnung verbietet. Vielfach sind aber Verbote so angelegt, daß nur das „unbefugte“ Tun untersagt ist, so daß das Verbot durch den Nachweis einer Befugnis ausgeräumt werden kann. Handelt es sich bei der Handlung, die nur Unbefugten untersagt ist, um ein nachrichtendienstliches Mittel, so ist das BfV befugt, hiervon Gebrauch zu machen (z. B. bei § 201 II, 203 I StGB) sofern sich nicht aus anderen Bestimmungen Abweichendes ergibt. Dies ist nach der niedersächsischen Regelung ausgeschlossen. Ganz anders als seine niedersächsischen Kollegen versteht z. B. der SPD-Sprecher im rheinland-pfälzischen Landtag, Munzinger, die Befugnis zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel⁴⁷⁾. Nach seiner Ansicht wird es dem Verfassungsschutz da-

mit ermöglicht, sich über gesetzliche Schranken, die den Bürger in seinem Freiheitsbereich abschirmen, hinwegzusetzen. Beide Interpretationen sind bezeichnend für die Unklarheiten, die auf diesem Gebiet selbst im parlamentarischen Raum bestehen.

Gesetzliche Ermächtigungen zu Eingriffen in die Rechte des Bürgers genügen nur dann dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wenn sie hinreichend *bestimmt* sind. Dieser Grundsatz fordert nicht irgendeine, sondern eine begrenzte und näher bestimmte Ermächtigung der Exekutive, so daß die Eingriffe meßbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar werden. Eine vage Generalklausel, die es dem Ermessen der Behörde überläßt, die Grenzen der Freiheit im einzelnen zu bestimmen, ist mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht vereinbar. Unter rechtsstaatlicher Betrachtungsweise kommt es darauf an, ob das, wozu die Verwaltung ermächtigt wird, hinreichend klar umschrieben ist⁴⁸⁾.

Es ist offenkundig, daß die dem BfV erteilte Ermächtigung, seine Aufgaben mit nachrichtendienstlichen Mitteln wahrzunehmen und dabei in Persönlichkeitsrechte einzugreifen, dem Bestimmtheitsanfordernis nicht gerecht wird. Einen schillernderen Begriff als „nachrichtendienstliche Mittel“ wird man in der Rechtsordnung lange suchen müssen. In manchen Ländern ist dabei jede Art von Verbrechen bis hin zum politischen Mord eingeschlossen⁴⁹⁾. Eine amtliche Definition wird in der Begründung zu § 4 NVerfSchG⁵⁰⁾ versucht: Danach handelt es sich um solche „Mittel und Methoden, die der geheimen, d. h. vom Betroffenen oder Außenstehenden nicht wahrnehmbaren Nachrichtenbeschaffung dienen.“ Mit dieser Definition wird die Heimlichkeit des Vorgehens in den Vordergrund gestellt, ohne daß über Inhalt und Schranken des zu präzisierenden Begriffs Konkretes ausgesagt würde. Von einer Vorhersehbarkeit oder Berechenbarkeit durch den Bürger kann nicht die Rede sein. Der Normadressat wird

⁴⁵⁾ So auch die Innenminister Groß (Prot. der Sitzung des nds. LTags v. 3. 9. 1975, S. 2458) und Schwarz (Prot. der Sitzung des rhpf. LTags v. 7. 11. 1974, S. 2760).

⁴⁶⁾ § 4 I NVerfSchG v. 12. 7. 1976, GVBl. S. 181 (verabschiedet am 24. 6., Protokoll S. 4440).

⁴⁷⁾ 65. Sitzung des LTags v. 7. 11. 1974 (Prot. S. 2764).

⁴⁸⁾ BVerfGE 8, 325; 9, 147; 17, 314.

⁴⁹⁾ Vgl. BGHSt. 18, 87 v. 19. 10. 1962. In dem Urteil wird festgestellt, daß die Ermordung zweier in der Bundesrepublik lebender ukrainischer Exilpolitiker „von sowjetischer höchster Stelle, zumindest auf Regierungsbasis unter Beteiligung Schelepins, des damaligen Vorsitzenden des Komitees für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR (KGB), dem Angeklagten befohlen worden“ war.

⁵⁰⁾ LT-Drucks. 8/922.

im unklaren darüber gelassen, welche der zum Teil umstrittenen nachrichtendienstlichen Mittel unter Umständen gegen ihn eingesetzt werden dürfen und welche nicht. Gewiß sind einige gebräuchliche nachrichtendienstliche Mittel bekannt, z. B. die Observation, der Einsatz von V-Leuten und das geheime Fotografieren. Ob aber die gesetzliche Ermächtigung auch verdeckte Tonaufnahmen zuläßt, ist schon streitig, wengleich meist angenommen wird, daß sie in praxi vorkommen⁵¹⁾.

Zur Unbestimmtheit der Eingriffsermächtigung kommt noch hinzu, daß die Aufgaben des Verfassungsschutzes — und damit die Eingriffsvoraussetzungen — durch eine Fülle höchst unbestimmter Rechtsbegriffe (wie: „verfassungsfeindliche Bestrebungen“, „Sicherheit des Bundes oder eines Landes“, „Gefährdung auswärtiger Belange“) charakterisiert sind. Die Ungewißheit des Bürgers erstreckt sich also sowohl auf die Tatbestandsseite als auf die Rechtsfolgeseite der Norm. Der Vergleich mit der polizeilichen Generalklausel zieht nicht: Die polizeiliche Generalklausel ist deshalb für rechtsstaatlich vertretbar erachtet worden, weil sie in Jahrzehnten

von Judikatur und Literatur ausgeformt worden ist und dadurch die erforderliche Bestimmtheit gewonnen hat. Dies trifft auf die Generalklauseln und die unbestimmten Rechtsbegriffe des Verfassungsschutzgesetzes sicher nicht zu. Nach Salzwedel, der die Verfassungsmäßigkeit der BfV-Eingriffsermächtigung nicht generell in Frage stellt, bedarf es jedenfalls für Eingriffe, die sich dem Wesensgehalt des Persönlichkeitsrechts nähern — wie z. B. bestimmte heimliche Ton- und Bildaufnahmen — spezialgesetzlicher Ermächtigungen⁵²⁾. Darüber hinaus werden gesetzliche Regelungen über die Speicherung, Löschung und Weitergabe von Daten im Hinblick auf das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) gefordert⁵³⁾.

Als *Zwischenergebnis* ist festzuhalten: Zur Arbeitsweise der Nachrichtendienste gehören Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung. Der BND, der MAD und einige Landesämter für Verfassungsschutz arbeiten ohne gesetzliche Grundlage. Die für das BfV geltende Eingriffsermächtigung entspricht nicht dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit.

V. Zusammentreffen von unzureichender Gesetzgebung mit ineffizienter Kontrolle

Die wichtigsten Aufgaben des Parlaments liegen in der Gesetzgebung und in der Kontrolle der Regierung. Beiden Funktionen wird der Bundestag im Hinblick auf die Nachrichtendienste nicht gerecht. Die parlamentarische Kontrolle ist — wie dargelegt — aus Geheimhaltungsgründen schwächer als in allen anderen Bereichen der Exekutive. Dieses Kontrolldefizit wird auch nicht etwa durch bis ins einzelne gehende gesetzliche Bestimmungen kompensiert; vielmehr macht erst die Lückenhaftigkeit der Gesetzgebung die Lücken in der Überwachung unerträglich. Das Parlament sagt weder, was die Nachrichtendienste tun dürfen, noch kontrolliert es, was sie getan haben. Diese institutionelle Schwäche erleichtert es den Kritikern und Gegnern der Nachrichtendienste, diese in das demokrati-

sche Abseits zu stellen. Für Walde⁵⁴⁾ sind die „fehlende gesetzliche Grundlage und die fehlende rechtliche Kontrolle“ (beim BND) „eigentlich kennzeichnend für die Situation Geheimer Nachrichtendienste in totalitären Staaten.“ Wengleich von einem gänzlichen Fehlen der Kontrolle nicht gesprochen werden kann, darf das Parlament die Nachrichtendienste solchen Vorwürfen nicht länger aussetzen. Daß die parlamentarische Kontrolle den zu stellenden Anforderungen nicht genügt, ist vielen Abgeordneten bewußt. Als typischer Ausdruck dieses Unbehagens darf das Bekenntnis des niedersächsischen Landtagsabgeordneten Pennigsdorf⁵⁵⁾ gelten, der sich namens der SPD-Fraktion für die Schaffung

⁵²⁾ Salzwedel (s. FN 23) S. 771 f.; Rupprecht, DVBl. 1974, 583.

⁵³⁾ 2. Bericht des hess. Datenschutzbeauftragten, LT-Drucks. 7/3137, S. 24.

⁵⁴⁾ (s. FN 29) S. 84 f.

⁵⁵⁾ LT-Sitzung vom 3. 9. 1975, Prot. S. 2461 f.

⁵¹⁾ Schwagerl/Walther (s. FN 37) S. 93; Walde (s. FN 29) S. 159 FN 98.

eines Verfassungsschutzausschusses einsetzen:

„... weil wir alle miteinander doch Outsider sind. Wir sind doch nicht eingeweiht. Wir wissen doch nicht die Details. Das ist wohl auch gut so...; aber weil wir nun nichts wissen über das, was da vorgeht, wie ermittelt wird, wie recherchiert wird und wie archiviert wird, wie nachrichtendienstliche Methoden und Mittel eingesetzt werden, müssen wir uns, wenn wir unsere Verantwortung als Parlamentarier ernst nehmen, um eine Kontrolle bemühen, um Möglichkeiten bemühen, Einblick zu bekommen, ohne daß... die Sicherheitsbedürfnisse beeinträchtigt werden.“

Ähnlich urteilt der Fachmann der SPD-Fraktion im 7. Deutschen Bundestag, Cl. Arndt⁵⁶⁾, der zu dem Ergebnis gelangt, daß die klassischen Instrumente der parlamentarischen Kontrolle „in der Praxis weitgehend versa-

gen“, obwohl doch eine wirksame Überwachung der geheim arbeitenden Dienste wichtiger sei als bei allen anderen Behörden. Zur Ahnungslosigkeit des Parlaments und zur Lückenhaftigkeit der gesetzlichen Bindung kommt hinzu, daß die Kontrolle durch Gerichte praktisch ausfällt. Schließlich ist die Tätigkeit der Nachrichtendienste auch der Kontrolle durch die öffentlichen Medien weitgehend entzogen. Der Forderung nach verstärkter parlamentarischer Kontrolle kann daher nicht entgegengehalten werden, die Nachrichtendienste seien Behörden wie alle anderen, so daß Kontrollen, die für andere Behörden nicht bestünden, als Zeichen des Mißtrauens gegenüber den Diensten oder als Beweis ihrer Gefährlichkeit gewertet werden könnten⁵⁷⁾. Die Geheimdienste sind im Hinblick auf den bei ihnen bestehenden Mangel an Kontrolle, Transparenz und rechtlicher Bindung mit keiner sonstigen Behörde zu vergleichen.

VI. Erforderlichkeit wirksamerer parlamentarischer Kontrolle

Eine effizientere parlamentarische Kontrolle könnte die Lückenhaftigkeit der Rechtsgrundlagen in einem milderen Licht erscheinen lassen. Die Feststellung, daß die Nachrichtendienste über keine hinlänglichen Eingriffsermächtigungen verfügen, war das Ergebnis einer Prüfung, bei der die allgemeinen rechtsstaatlichen Maßstäbe angelegt wurden und die Besonderheiten nachrichtendienstlicher Tätigkeit außer Betracht blieben. Solche essentiellen Besonderheiten liegen bei den Diensten zweifellos vor. Im Grunde passen viele Normen und Gebote des Rechtsstaates nicht für geheimdienstliche Operationen, weil gerade die „klassischen“ Methoden dem Rechtsstaat schon im Prinzip zuwider sein müssen⁵⁸⁾. Zum Instrumentarium aller Nachrichtendienste in Ost und West gehört beispielsweise der Einsatz geheimer Mitarbeiter (V-Leute, VM, CM). Sie arbeiten typischerweise mit den Mitteln der Täuschung, des Vertrauensbruchs und des Verrats. Rottmann⁵⁹⁾ bezeichnet deshalb die ganze Insti-

tution und Methode als „anstößig“ und „letztlich eines Rechtsstaats unwürdig“. Ähnliches ließe sich auch für andere nachrichtendienstliche Arbeitsweisen sagen. Wo das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats Offenheit, Transparenz und rechtliches Gehör verlangt, erfordert das Seinsprinzip der Nachrichtendienste Heimlichkeit, Tarnung und Täuschung. Ein vollständig transparenter Geheimdienst wäre ein Widerspruch in sich. Die daraus zu ziehende Folgerung kann bei Anerkennung der Existenzberechtigung der Dienste nicht darin bestehen, daß an die Geheimdienste undifferenziert die gleichen — rechtsstaatlichen Normen entsprechenden — Anforderungen gestellt werden wie an die übrigen Behörden. Vielmehr müssen die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten allgemeinen Verhaltensmaßstäbe für die Nachrichtendienste so modifiziert werden, daß geheimdienstliche Tätigkeit noch effektiv betrieben werden kann. Jedenfalls für den im Grundgesetz verankerten Verfassungsschutz muß gelten, daß es „nicht der Sinn der Verfassung sein kann, zwar den verfassungsmäßigen obersten Organen im Staat eine Aufgabe zu stellen und für diesen Zweck ein besonderes Amt vorzusehen, aber den verfassungsmäßigen Organen und dem Amt die Mittel vorzuenthalten, die zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags nötig

⁵⁶⁾ Das Parlament v. 17. 1. 1976, S. 12.

⁵⁷⁾ S. Zwischenbericht der Enquete-Kommission, Schriftenreihe des BT-Presse- und Informationszentrums „Zur Sache“ 1/73 S. 43; ebenso Abg. Jahn und Abg. Groß in der Sitzung des nds. LTags vom 24. 6. 1976, Prot. S. 4502 bzw. 4510.

⁵⁸⁾ Evers (FN 23) S. 112 und Bonner Kommentar Art. 73 Nr. 10 RN 70.

⁵⁹⁾ S. 237 (s. RN 17).

sind“⁶⁰⁾. In der hier zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird der „Effektivität des Verfassungsschutzes“ und einer „sinnvollen“ bzw. „wirksamen“ Arbeitsweise dieses Dienstes ein eigener Rechtswert beigegeben. Dies bedeutet keine generelle Reduzierung der ansonsten geltenden Ausprägungen des Rechtsstaats zugunsten nachrichtendienstlicher Effizienz. Selbst solche Abstriche vom Rechtsstaatsprinzip, die für die Tätigkeit der Dienste unerlässlich sind, können nur hingenommen werden, wenn sie durch entsprechende Verstärkungen in anderen Bereichen kompensiert werden. Wenn aus den Sachzwängen, denen die Dienste unterliegen, folgt, daß eine exakte Eingriffsermächtigung in hohem Maße schädlich wäre, so müßte die mangelnde Bestimmtheit durch ein Mehr an parlamentarischer Kontrolle ausgeglichen werden. Dies gilt erst recht deshalb, weil die Kontrolle durch Gerichte und Öffentlichkeit weitgehend ausfällt.

Ein Beispiel für die Substituierbarkeit eines bestimmten rechtsstaatlichen Erfordernisses durch ein adäquates anderes Mittel bietet das Grundgesetz in Art. 10 II selbst — und zwar gerade für den nachrichtendienstlichen Bereich: Danach kann bei Post- und Telefonkontrollen an die Stelle des Rechtswegs eine Nachprüfung durch andere Organe treten. Dieses Beispiel macht zugleich deutlich, daß ein rechtsstaatliches Erfordernis aus zwingenden nachrichtendienstlichen Gründen durch ein vergleichbares anderes Mittel nicht nur ersetzt werden kann, sondern ersetzt werden muß. Dabei wird nicht verkannt, daß mit der These, die mangelhafte Normierung könne durch eine verbesserte Kontrolle geheilt werden, zwei Verfassungsprinzipien in ein Wechselspiel zueinander gebracht werden, die scheinbar nichts miteinander zu tun haben. Zugleich stellt sich die Frage, anhand welcher Maßstäbe eine effizientere Kontrolle ausgeübt werden soll, wenn der Gesetzgeber für die Dienste keine konkreten Verhaltensmaßstäbe aufgestellt hat. Demgegenüber ist zunächst darauf hinzuweisen, daß es sich sowohl bei der Normsetzung wie bei der Kontrolle um Funktionen des Parlaments handelt. Beiden Funktionen ist gemeinsam, daß durch sie das Verhalten der Exekutive gesteuert oder wenigstens beeinflusst werden kann. Eine durch das Parlament ausgesprochene Mißbilligung eines bestimmten Verhaltens der Regierung bedeutet — jedenfalls in der Staats-

praxis — eine indirekte Steuerung des zukünftigen Regierungsverhaltens. Blicke die Kritik des Parlaments an einem nachrichtendienstlichen Vorgehen unbeachtet, müßte die Regierung befürchten, daß durch Erlass eines entsprechenden Gesetzes oder durch Etatkürzungen der Wirkungskreis der Dienste beschnitten würde. Die Wirkung „schlichter“ Parlamentsbekundungen auf das Verhalten der Exekutive ist derjenigen eines Gesetzes nicht ganz unähnlich. Als Prüfungsmaßstab kommt vor allem das Grundgesetz in Betracht, wobei das Kontrollorgan den daraus abzuleitenden Verhaltenskodex für die Nachrichtendienste nicht als feststehend vorfindet, sondern selbst entwickeln muß. Die beschränkten Möglichkeiten des Parlaments zur Normsetzung im Bereich der Geheimdienste lassen die Forderung einleuchtend und konsequent erscheinen, das Parlament hier wenigstens *so weit wie möglich* Einfluß nehmen zu lassen. Wenn das Parlament seine staatsleitende Funktion nicht in vollem Umfang mit den Mitteln der Gesetzgebung verwirklichen kann, wird seine Prärogative am ehesten durch intensivierete Kontrolle gewahrt.

Inwieweit die Zurückhaltung des Parlaments bei der Gesetzgebung für die Nachrichtendienste auf anerkanntswerten Sachzwängen beruht, ist für Außenstehende schwer zu beurteilen. Sicherlich wäre es für den nachrichtendienstlichen Gegner von Vorteil, wenn er die Möglichkeiten und Grenzen unserer Geheimdienste bereits aus dem Gesetzblatt ersehen und sich entsprechend einrichten könnte. Nachrichtendienstliche Effektivität steht meist in umgekehrtem Verhältnis zu jeglicher Publizität. Eine detaillierte Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel und Befugnisse verbietet sich auch deshalb, weil gerade auf dem Gebiet der Nachrichtentechnik in schneller Folge neue Geräte und Methoden entwickelt werden, so daß das Gesetz nie auf der Höhe der Zeit wäre. Auch würde die Anpassung der Arbeitsweise der Nachrichtendienste an die technische Entwicklung und an neue gegnerische Methoden erschwert. Es spricht daher vieles dafür, daß die Unbestimmtheit der Verfassungsschutzermächtigung bei einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle hingenommen werden kann. Ob eine solche Kontrolle auch das völlige Fehlen von Rechtsgrundlagen bei BND und MAD zu heilen vermöchte, muß allerdings bezweifelt werden, denn die Verfassungsschutzgesetze beweisen, daß gesetzliche Regelungen mit den Erfordernissen der Nachrichtendien-

⁶⁰⁾ BVerfGE 30, 1 (20).

ste nicht generell unvereinbar sind. Nicht zuletzt dürften hier politische Gründe einer Kodifizierung im Wege stehen: Gesetzentwürfe über Nachrichtendienste eignen sich geradezu ideal für Agitation, Polemik und Stimmungsmache. Wer an die vielfach irrationalen Reaktionen auf den kürzlichen Erlaß des niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes denkt — bei dem es wohl gemerkt um erstmalige gesetzliche Festlegungen und Grenzziehungen für diese Behörde, nicht etwa um erweiterte Befugnisse ging — muß für den Fall eines etwaigen Bundesgesetzes über BND und MAD mit Kampagnen vom Ausmaß jener gegen die Notstandsgesetze rechnen. Solche Befürchtungen sind zwar verfassungsrechtlich ohne Gewicht, erklären aber zum Teil die Unlust, auf diesem Gebiet initiativ zu werden. Immerhin würde auch schon mit einer Verbesserung der Kontrolle über BND und MAD ein wichtiger Schritt in die grundgesetzlich gebotene Richtung getan.

Eine intensivere parlamentarische Kontrolle wäre nicht nur geeignet, Bedenken hinsichtlich der Rechtsgrundlagen der Dienste auszuräumen oder abzuschwächen. Auch in die rechtsstaatlichen und demokratischen Vorstellungen zuwiderlaufende Heimlichkeit nachrichtendienstlicher Arbeit würde eine Bresche geschlagen, ohne daß die Wirksamkeit der Nachrichtendienste oder der Geheimschutz ernsthaft beeinträchtigt würde. Wenn man akzeptiert, daß die Idee des demokratischen Rechtsstaats auf weitestgehende Öffentlichkeit der Betätigung staatlicher Gewalt drängt⁶¹⁾, andererseits die Geheimdienste der Verborgenheit wesensnotwendig bedürfen, bietet es sich an, diesen Zielkonflikt durch eine kraft Verfassung berufene kleine Gruppe von Volksvertretern als „Öffentlichkeitssurrogat“ zu lösen.

In einem nachrichtendienstlichen Teilbereich ist die Forderung nach einer speziellen Kontrolle bereits verwirklicht. Nach dem Gesetz zu Art. 10 GG entscheidet über die Rechtmäßigkeit von Post- und Telefonkontrollen eine mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Dreierkommission, die von einem aus fünf Abgeordneten bestehenden Gremium bestellt wird. Die Beschränkung dieser Kontrolle auf den Bereich des Art. 10 GG ist sachlich kaum zu rechtfertigen. Gewiß sind Post- und Telefonkontrollen besonders schwerwiegende Ein-

griffe; das gilt aber z. B. für das heimliche Belauschen und Registrieren von drahtlos geführten Gesprächen nicht minder. Die Verwendung von „Wanzen“ und „Richtmikrofonen“ — unterstellt, sie sei zulässig — ist vielleicht sogar noch gravierender als die Telefonüberwachung, da die Betroffenen mit dieser eher rechnen als mit jener. Es ist theoretisch nicht auszuschließen, daß ein Dienst, dessen Antrag auf Telefonüberwachung verworfen worden ist, die ihn interessierenden Gespräche mit anderen technischen Mitteln als denen der Telefonüberwachung mithört⁶²⁾. Für die Schaffung der besonderen Kontrollinstanzen im Bereich des Art. 10 war vor allem der formale Aspekt maßgeblich, daß das Post- und Fernmeldegeheimnis im Grundgesetz ausdrücklich gewährleistet wird. Aus der Zusammenschau aller nachrichtendienstlichen Mittel und Methoden ergibt sich, daß eine Sonderregelung *nur* für den Bereich des Art. 10 nicht sachgerecht ist. Dies gilt auch deshalb, weil die Voraussetzungen für eine Post- und Telefonüberwachung im Gesetz auf das genaueste aufgeführt sind, so daß eine spezielle Kontrollinstanz eigentlich weniger dringlich gewesen wäre als in den übrigen Bereichen, die nicht oder nur unzulänglich normiert sind.

Die Erkenntnis, daß die Kontrolle der Nachrichtendienste dringend einer Verbesserung bedarf, ist sowohl im parlamentarischen wie im rechtswissenschaftlichen und publizistischen Bereich weit verbreitet. Der bedeutsamste Versuch, aus dieser Einsicht gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen, wurde in der 5. Wahlperiode unternommen. Der 2. Untersuchungsausschuß, der aus fünf prominenten Abgeordneten bestand (3 Fraktionsvorsitzende und 2 Stellvertreter), die alle zugleich Mitglieder des Vertrauensmännergremiums waren, war nach gründlichen Beratungen über die aus verschiedenen nachrichtendienstlichen Pannen zu ziehenden Schlußfolgerungen u. a. zu dem Ergebnis gelangt, daß das parlamentarische Vertrauensmännergremium durch einen Ausschuß des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste ersetzt werden sollte⁶³⁾. Der von dem Untersuchungsausschuß unterbreitete Formulierungsvorschlag für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde als interfraktioneller Antrag beim Bundestag einge-

⁶¹⁾ Benvenuti, VerwArch 58, 8; Ule, DVBl. 1959, 543.

⁶²⁾ Vgl. auch Der Spiegel v. 19. 7. 1976, Eine Art Überbehörde in unserem Lande, S. 30 ff.

⁶³⁾ BT-Drucks. V/4208 S. 8.

bracht⁶⁴). Art. 45 a GG sollte hiernach folgende Fassung erhalten:

„(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, einen Ausschuß für Verteidigung und einen aus fünf Abgeordneten bestehenden Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste. Diese Ausschüsse werden auch zwischen zwei Wahlperioden tätig.

(2) ...

(3) Der Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste übt die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste aus und nimmt auf diesem Gebiet die Rechte eines Untersuchungsausschusses ausschließlich wahr. Auf Antrag von zweien seiner Mitglieder oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages hat er eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.“

Bei der 2. und 3. Beratung im Deutschen Bundestag am 2. Juli 1969 versagte die CDU/CSU-Fraktion dem Gesetzentwurf überraschend ihre Zustimmung, wobei sie durch ihren Sprecher darauf hinweisen ließ, daß diese Ablehnung nicht als negatives Votum in der Sache bewertet werden dürfe. Ausschlaggebend für die Entscheidung der CDU/CSU war vermutlich die Befürchtung, der NPD könne die Überwindung der 5^{0/0}-Klausel gelingen, so daß sie u. U. Anspruch auf Beteiligung an dem Ausschuß für die Nachrichtendienste erheben würde. Im Jahre 1973 unternahm die SPD-Fraktion des schleswig-holsteinischen Landtages einen ähnlichen Vorstoß und beantragte die verfassungsrechtliche Verankerung eines Landtagsausschusses für den Verfassungsschutz, der mit den Rechten eines Untersuchungsausschusses ausgestattet werden sollte⁶⁵). Der Antrag wurde mit den Stimmen der CDU abgelehnt; ebenso erging es im Jahre 1976 einem gleichartigen Antrag der SPD-Fraktion im niedersächsischen Landtag⁶⁶), dem sich auch die FDP widersetzte. In beiden Ländern entschied sich die Mehrheit für die Einsetzung eines Vertrauensmännergremiums nach dem Beispiel des Bundes. Die Neigung innerhalb der SPD zur Institutionalisierung einer speziellen parlamentarischen Kontrolle über die Nachrichtendienste ist allgemein

größer als bei den „bürgerlichen“ Parteien, aber auch wiederum nicht so groß, daß sie sich in den von ihr geführten Ländern zu einer Verwirklichung dieses Gedankens entschließen könnte. Bei den diesbezüglichen Beratungen der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform setzten sich vor allem die SPD-Abgeordneten Arndt und Geßner, aber auch der der CSU angehörende Vizepräsident Jaeger nachdrücklich für eine Ersetzung des Vertrauensmännergremiums durch einen Parlamentsausschuß ein. Im Bundesrat sprach sich der frühere hessische Ministerpräsident Osswald mit Entschiedenheit für eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle über die Dienste aus⁶⁷). Er befürwortete die Anregung, eine ständige parlamentarische Kontrollkommission für Angelegenheiten der Nachrichtendienste einzusetzen und im Grundgesetz abzusichern. Diese Kommission solle „die verschiedenen — aber nicht sehr wirksamen — Überwachungseinrichtungen zu einer dauernden zentralen Geheimdienstkontrolle zusammenfassen und mit ausreichenden Befugnissen, auch für eine vorbeugende Kontrolle, betraut werden“.

Die Staatsrechtswissenschaft hat sich bisher nur spärlich mit Fragen der Nachrichtendienste befaßt. Soweit ersichtlich, kommen alle eingehenderen Untersuchungen zu der Erkenntnis, daß spezielle Kontrollgremien vonnöten seien⁶⁸). Über die Ausgestaltung dieser Kontrolle im einzelnen gehen die Ansichten allerdings weit auseinander. Der gründlichste Kenner dieser Materie, der zur Zeit in Salzburg lehrende Professor Evers, bezeichnet die vorhandenen Kontrollen als „sehr unvollkommen“ und fordert die Schaffung „adäquater Kontrollsysteme“⁶⁹). Im Bereich der Publizistik ist der Geschäftsführer des SPIEGEL-Verlags, H. D. Becker, mehrfach als vehementer Anhänger der Idee, das Vertrauensmännergremium durch einen fünfköpfigen Parlamentsausschuß zu ersetzen, hervorgetreten⁷⁰).

Die Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform hat sich mehrheitlich gegen eine grundgesetzliche Verankerung eines besonderen Parlamentsausschusses für Angelegenheiten der Nachrichtendienste entschie-

⁶⁴) BT-Drucks. V/4445.

⁶⁵) S. Protokoll der LT-Sitzung vom 27. 3. 1973, S. 2014 ff.

⁶⁶) S. Protokoll der LT-Sitzung vom 24. 6. 1976, S. 4439 ff.

⁶⁷) Prot. der 383. Sitzung des Bundesrates vom 7. 7. 1972, S. 602.

⁶⁸) U. a. Salzwedel (s. FN 23) S. 794 f.; Rottmann (s. FN 17) S. 243.

⁶⁹) Bonner Kommentar Art. 73 Nr. 10 RN 70.

⁷⁰) U. a. in: FAZ vom 19. 12. 1974.

den⁷¹⁾. Mit ihrer Entscheidung für das in verfassungsrechtlicher Hinsicht belanglose Vertrauensmännergremium hat die Enquete-Kommission zum Ausdruck gebracht, daß sie eine förmliche parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste für entbehrlich hält. Einige der gegen den Vorschlag „Parlamentsausschuß“ vorgebrachten Gründe ließen sich ebensogut gegen das PVMG ins Feld führen, jedoch wird diese Antinomie von der Enquete-Kommission dadurch ausgeräumt, daß sie beim PVMG a priori die vertrauenswürdigeren und kompetenteren Politiker vermutet: Da die Regierung in das PVMG mehr Vertrauen habe, werde sie es vollständiger unterrichten als einen Parlamentsausschuß. Der Geheimnisschutz sei bei dem „überschaubaren“ PVMG besser gewährleistet als bei einem Ausschuß, bei dem außerdem zu befürchten sei, daß er aus seiner Kontrolltätigkeit politisches Kapital schlage. Im übrigen fehle es den Ausschußmitgliedern an der nötigen Rückbindung an das Parlament, da sie ihre Fraktion nur teilweise über die geheimen Informationen unterrichten dürften. Der niedersächsische Landtagsabgeordnete und SPD-Vorsitzende v. Oertzen hat diese Argumentation als „absurd“ und „innerlich widersprüchlich“ bezeichnet⁷¹⁾. Wenn schon mit der personellen Zusammensetzung solcher Kontrollgremien argumentiert wird, so stellt sich die Frage: Wer hindert die Fraktionen daran, den Ausschuß mit denselben Abgeordneten zu beschicken, die bisher im PVMG vertreten waren? Wieso stellt ein aus 5 Abgeordneten (so der interfraktionelle Antrag der 5. Wahlperiode) zusammengesetzter Ausschuß ein größeres Sicherheitsrisiko dar als die Gruppe aus 9 Abgeordneten, die sich Vertrauensmännergremium nennt? Auch der Hinweis auf das zusätzlich zu schaffende Ausschußsekretariat greift nicht durch, da auch das PVMG über eine beamtete Geschäftsführung verfügt. Ernster zu nehmen ist dagegen die von dem Kommissionsvorsitzenden Schäfer aufgezeigte Gefahr, daß ein solcher Ausschuß die Neigung entwickeln könne, in Permanenz nach Mißständen auf diesem Gebiet zu suchen⁷²⁾. Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß das Vo-

⁷¹⁾ Zwischenbericht (s. FN 56) S. 35 ff.; Schlußbericht (BT-Drucks. 7/5924) S. 60 ff.

⁷²⁾ Prot. der 47. Sitzung des Nds. LTags v. 24. 6. 1976, S. 4507.

⁷³⁾ Prot. der 7. Sitzung der Unterkommission II v. 9. 6. 1972, S. 9.

tum der Enquete-Kommission zu viele Widersprüche und gedankliche Sprünge aufweist, als daß es als das letzte Wort in dieser Angelegenheit anerkannt werden könnte.

Es liegt nicht in der mit diesem Beitrag verfolgten Absicht, unter den verschiedenen Alternativen zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle über die Nachrichtendienste das geeignetste Modell herauszuarbeiten. Gewissermaßen als Prototypen bieten sich der Vorschlag des 2. Untersuchungsausschusses der 5. Wahlperiode sowie die zweistufige Regelung im Art. 10-Bereich an. Dazwischen sind mehrere Abstufungen und Varianten denkbar. Unabdingbar erscheint jedoch eine Absicherung dieser Kontrollinstanz in der Verfassung, da nur auf dieser Ebene der Konflikt zwischen den Erfordernissen des Rechtsstaates und denen nachrichtendienstlicher Arbeit gelöst werden kann. Entscheidend ist ferner, daß die zu schaffende Kontrolleinrichtung keine bloße Alibifunktion übernimmt, sondern so ausgestaltet wird, daß sie ihre Aufgabe effektiv wahrnehmen kann. Dazu gehört u. a. das Recht, von der Regierung unbeschränkt Auskunft über nachrichtendienstliche Angelegenheiten verlangen zu können⁷⁴⁾.

Zurückhaltung erscheint angebracht gegenüber jeder Form präventiver Kontrolle. Hier besteht die Gefahr einer Vermengung der Verantwortlichkeiten. Es ist nicht die Sache des Parlaments oder seiner Organe, an Verwaltungsentscheidungen mitzuwirken, sondern getroffene Entscheidungen auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Wenn es für erforderlich gehalten würde, bestimmte nachrichtendienstliche Operationen an die vorherige Zustimmung des Kontrollorgans zu binden, spräche dies eher für eine Kontrollregelung nach dem „G-10-Modell“, dessen parlamentarischer Charakter schwächer ausgeprägt ist⁷⁵⁾.

⁷⁴⁾ Demgegenüber wurde von hohen Regierungsvertretern in der Enquete-Kommission die Ansicht vertreten, bei manchen geheimdienstlichen Operationen könne kein ND dem Informationsverlangen des Parlaments nachkommen; gegenüber einem Ausschuß könne die „Bereitwilligkeit“ der Dienste zur Auskunftserteilung beeinträchtigt werden (Prot. Nr. 6 der Unterkommission II).

⁷⁵⁾ In BVerfGE 30, 1 (28) wird die von einem Abgeordnetengremium gewählte G-10-Kommission (benannt nach Art. 10 GG) als eine „unabhängige Institution im Felde der Exekutive“ bezeichnet.

Jede Idee läßt sich durch Übertreibungen ad absurdum führen. Das gilt auch für den Vorschlag, die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste zu intensivieren. Nachrichtendienste sind zerbrechliche Instrumente; wird die Kontrolle überzogen, besteht Lähmungsgefahr. Handlungsunfähige Nachrichtendienste sind nicht nur das Geld nicht wert, das der Steuerzahler für sie aufbringt: Ihr Ausfall würde vor allem die Sicherheit des Staates und seiner Bürger schwer beeinträchtigen. Von daher sind ernste Vorbehalte anzumelden gegenüber dem von der SPD- und FDP-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft unternommenen Versuch, den von ihnen vorgesehenen Kontrollausschuß wie einen permanenten Un-

tersuchungsausschuß auszugestalten. Auch die in § 6 des Hamburgischen Gesetzentwurfs vorgesehene Pflicht, den Ausschuß über bestimmte Informationsübermittlungen des Verfassungsschutzamtes unverzüglich und lückenlos zu unterrichten, überschreitet das vernünftige Maß ⁷⁶⁾. Hier wird parlamentarische Kontrolle ausschließlich zum Ausdruck des Mißtrauens gegenüber den Diensten. Ohne eine gewisse Vertrauensbasis und ohne ein Minimum an Bewegungsspielraum werden Nachrichtendienste funktionsuntüchtig.

⁷⁶⁾ Entwurf eines Gesetzes über den Verfassungsschutz in der Freien und Hansestadt Hamburg (Drucks. 8/1909) v. 6. 10. 1976.

Der internationale Terrorismus — Herausforderung und Abwehr

I. Die Revolutionierung des Kriegsbildes durch Guerillas und Terroristen

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Form kriegerischer Auseinandersetzung nicht nur im Bereich konventioneller Kriegführung, sondern vor allem auf der unteren Ebene — der des Klein- oder Guerillakrieges — in entscheidendem Maße verändert. Wenn man sich heute fast weltweit darüber Gedanken macht, Strategien gegen den Terror zu entwickeln, so spiegelt das wider, welche Dimensionen die subversive Kriegführung auch für jene Staaten angenommen hat, die bis vor einigen Jahren sich lediglich mit der Aufdeckung rein krimineller Akte durch ihre Sicherheitsapparate zu beschäftigen hatten.

Die Verknüpfung der Begriffe „subversive Kriegführung“ (Guerilla) und Terrorismus scheint gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen wird — im Gegensatz zu manchen Beobachtern des Phänomens¹⁾ — daß beide Bereiche unter operativen Aspekten zahlreiche Berührungspunkte aufweisen, ja häufig sogar deckungsgleich sind. Denn der Terror gehört zur Guerilla zumindest solange, wie diese Art der Kriegführung sich noch nicht ausreichend stabilisiert hat, um dem Gegner militärisch mit „offenem Visier“ begegnen zu können. Daher kommt terroristischen Aktionen gerade im Anfangsstadium einer Guerilla, in der Phase der sogenannten Konspiration, ein gewisser Stellenwert zu. Wie sonst wären das Aufbauen einer zur „Revolution“ entschlossenen Gruppe gegen einen überlegenen Machtapparat der Gegenseite sowie das „Aufschrecken“ der Volksmassen überhaupt möglich? Doch sobald „die Guerillabewegung an Umfang und Stärke zunimmt, wird die Rolle des Terrors immer unwesentlicher“²⁾. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung: „Guerillabewegungen und Terror sind in der Praxis nicht voneinander zu trennen.“³⁾

Trotz dieser häufig fließenden Übergänge zwischen den Aktionsformen einer Guerilla und jenen des Terrorismus läßt sich eine Unterscheidung zwischen ihnen dennoch vornehmen. Bei den Guerillakriegen der Neuzeit haben sich vor allem drei Arten der militärischen Auseinandersetzung herausgebildet: a) Eine Guerilla kann sich gegen eine ausländische Besatzungsmacht im Rahmen eines regulären Krieges richten; b) gegen eine Besatzungsmacht nach der Niederlage einer regulären Armee in einem konventionellen Krieg; c) gegen koloniale Fremdherrschaft. Auch Minderheiten und Separatistengruppen wenden die Taktik von Guerillas gegen ihre Zentralregierungen an. Lateinamerikanische Guerilleros z. B. zielen mit ihren Aktionen bevorzugt auf den Regierungs- und Machtapparat ihrer Länder. Stets sind bei einer unter dem Signum des Guerillakrieges ausgetragenen Konfrontation politische Ambitionen im Spiel. Beispielhaft für solche Entwicklungen sind die jüngsten Ereignisse im ehemaligen Portugiesisch-Afrika sowie die sich zuspitzende Lage in Rhodesien und in der Südafrikanischen Union. Besonders der Unabhängigkeitskampf der vormals portugiesischen Besitzungen in Afrika wurde zu einem erheblichen Teil durch die Aktionen von Guerillabewegungen beschleunigt.

Im grundlegenden Unterschied zum Terrorismus ist der Guerillakrieg primär charakterisiert durch eine besondere Form der militärischen Taktik, durch einen spezifischen Einsatz der Truppen sowie durch Mobilität und Kommandooperationen. Guerilla-Taktik ist also eine Strategie auf „kleiner Ebene“, die sehr oft ihre Aktionen verzögert, um politisch und militärisch die Gunst der Stunde abzuwarten. Der Terrorismus dagegen ist gekenn-

¹⁾ Vgl. hierzu D. Fromkin, Die Strategie des Terrorismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/76.
²⁾ Ch. W. Thayer, Guerillas und Partisanen. Wesen und Methoden der irregulären Kriegführung, München 1964, S. 161.

³⁾ W. Hahlweg, Theoretische Grundlagen der modernen Guerilla und des Terrorismus, in: R. Tophoven (Hrsg.), Politik durch Gewalt. Guerilla und Terrorismus heute, Bonn 1976, S. 17.

zeichnet durch Aktionen kleinerer und stets aus dem Verborgenen heraus operierender Gruppen. Typisches Merkmal terroristischer Unternehmen sind Schläge gegen Unschuldige zur Verbreitung von Furcht und Unsicherheit. Terror begegnet uns — auch dies ein Unterschied zum Guerillakrieg — niemals „offen“, sondern agiert aus einem anonymen, geheimnisumwitterten und Schrecken einflößenden Umfeld heraus. So gesehen ist Terrorismus kein Krieg. Er führt vielmehr ein Eigendasein; er verselbständigt sich, wobei die „Spielregeln“ der irregulären Kriegführung verlassen werden. Stimulierend wirken auf die Anhänger gewalttätiger Aktionen stets ein gewisser Romantizismus, Propaganda und Autosuggestion. Dieses Bild der Terror- und Anarchoszene verschiebt sich allerdings in dem Augenblick, wo Terroristen sich mit ihren Methoden zum Verfechter von politischen Zielen, Interessen und Ansprüchen bestimmter Bevölkerungsgruppen aufschwingen — ungeachtet der Tatsache, ob die von ihnen „vertretene“ Gruppe diese Aktionsformen billigt.

Diese Interpretation läßt es nicht zu, den Terrorismus isoliert zu deuten, ihn in die Ecke des *ausschließlich* kriminellen Handelns zu rücken — so verständlich dies auch unter moralisch/ethischen Kriterien sein mag. Entscheidend ist das Selbstverständnis des Terroristen — jene Deutung, die er seinem Tun und Handeln selbst verleiht und deren Fehleinschätzung es ja gerade den Abwehrorganen häufig so sehr erschwert, ihn „auszurechnen“ und ihrerseits entsprechend zu agieren und zu reagieren.

An diesem Punkt müssen die Überlegungen der Anti-Terror-Strategie primär ansetzen. Dabei sind neben der Kenntnis der Antriebskräfte der Terroristen ihr gesellschaftspolitischer Hintergrund sowie ihre Vorbilder ein wesentliches Moment. Die Szene des internationalen Terrorismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hängt ursächlich u. a. mit den Erfolgen jener als Volksbefreiungskriege geführten Erhebungen zusammen, wie sie seit 1945 in verschiedenen Teilen der Welt ausgetragen wurden. Erfolgreich verlaufene Guerillakriege haben häufig erst potentiellen Aufrührern den auslösenden Impuls zu eigenen Aktionen verliehen.

Allerdings zeigt sich bei der Adaption der Theorien der klassischen Lehrmeister des kleinen Krieges vielfach eine Fehlkalkulation, die eine erste — jedoch gravierende Lücke — in der Strategie der Terroristen erkennen

läßt. Obwohl bei den Erfolgen von Guerillabewegungen der Nachkriegszeit jeweils politische und militärische Prozesse unterschiedlicher und kaum vergleichbarer Art in Gang gesetzt wurden, wurde das von den Epigonen oft übersehen, wodurch es zu einer eindeutigen Überschätzung dieses Kriegstyps kam. Außerdem ist bei der Suche nach Fehleinschätzungen der Terroristen im Vorfeld ihrer bewaffneten Aktion die Tatsache zu berücksichtigen, daß die Sicherheitsapparate zur Bekämpfung von Terroristen und Guerillagruppen in vielen Ländern der Erde in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Weiterentwicklung durchgemacht haben.

Diese Entwicklung führte schließlich in den subversiven Zirkeln zu der Erkenntnis, daß die Gewalt aus dem Untergrund den jeweiligen Verhältnissen anzupassen und neue Formen für sie zu finden seien. Daß die Zeit „klassisch“ geführter Guerillakriege im Stile einer Landguerilla der Vergangenheit anzugehören scheint, leitete bei den revolutionär aus dem Untergrund arbeitenden Gruppen einen Umdenkungsprozeß ein, an dessen Ende die Abkehr vom Phänotyp der Landguerilla und eine Hinwendung zum Konzept der Stadt- und Kaderguerilla stehen⁴⁾. Zu dieser veränderten Strategie schreibt Walter Laqueur zu Recht: „Die Flucht in die Stadtguerilla ist nicht ein neuer Anfang, sondern im Gegenteil das Ende einer Ära“⁵⁾.

Diese Verlagerung auf die Ebene einer „Terror-Guerilla“ nimmt immer bedrohlichere Ausmaße an. Der Katalog von künftig anwendbaren Mitteln durch Terroristen übersteigt bereits heute die Vorstellungskraft: Es gehört nicht mehr ins Reich der Utopie, wenn in Planspielen der Sicherheitsdienste die Vorstellung durchgespielt wird, Terroristen könnten eines Tages bakteriologische und atomare Waffen zu politischer Erpressung einsetzen, und Kernkraftwerke seien langfristig die bevorzugte Zielscheibe terroristischer Aktivitäten⁶⁾. Solche Möglichkeiten sind zumal für die Herrschaftssysteme einer freien Welt mit

⁴⁾ Vgl. hierzu ausführlich H.-J. Müller-Borchert, *Guerilla im Industriestaat — Ziele, Ansatzpunkte und Erfolgsaussichten*, Hamburg 1973.

⁵⁾ W. Laqueur, *Guerrilla. A historical and critical study*, Boston/Toronto 1976, S. 409.

⁶⁾ Vgl. hierzu B. M. Jenkins, *High Technology Terrorism and Surrogate War: The Impact of Surrogate War on Low-Level Violence*, Santa Monica 1975; vgl. ebenso M. Willrich and Th. B. Taylor, *Nuclear Theft: Risks and Safeguards*, Cambridge, Mass., 1974.

ihren pluralistischen und somit offenen Gesellschaftsstrukturen eine ungeheuerere Herausforderung. Ihre Abwehr zwingt zur Entwicklung fein abgestufter Sicherheitsmecha-

nismen, um der Realisierung dieser Bedrohung vorzubeugen und dem Phänomen eines grenzenlosen Terrors den Boden zu entziehen.

II. Der „Modellfall“ Nahost: Israels Kampf gegen die Fedayin — Erkenntnisse und Lehren

Wenn wir von Abwehrmechanismen zur Bekämpfung des Terrorismus sprechen, so geben uns die Vorgänge im Nahen Osten — die Kriegführung zwischen Israelis und palästinensischen Kommandos in Vergangenheit und Gegenwart — wertvolle Hinweise auf Grenzen und Möglichkeiten terroristischer Gewalt. Zum besseren Verständnis des Hintergrundes ein kurzer Blick auf die nahöstliche Szenerie:

Der palästinensische Widerstand, wie er sich seit 1967 gegen den jüdischen Staat darstellt, hat im Laufe der Jahre unter dem Aspekt des Guerilla- und Terrorkrieges zwei unterschiedliche „Gesichter“ offenbart. Er begann ursprünglich im Sinne eines „klassisch“ geführten Guerillakrieges gegen eine Besatzungsmacht. Das Ziel der Fedayin war die Bekämpfung des „Aggressors“ und die Vertreibung der Israelis aus den besetzten Gebieten, wobei die Palästinenser in ihren theoretischen Schriften die Vernichtung des gesamten zionistischen Staates fordern ⁷⁾.

Das Konzept dieser Konfrontation um Palästina entsprach durchaus dem eines Guerillakrieges. Aber bereits in einem frühen Stadium der Auseinandersetzung wurden wegen der Abwehrerfolge der Israelis die gezielten militärischen Aktionen mehr und mehr von terroristischen Unternehmungen abgelöst.

Der Einsatz terroristischer Mittel erhielt nach dem militärischen Zusammenbruch der Fedayin eine neue Dimension, als nämlich die Kommandos auf der Suche nach einer Fortsetzung ihres Kampfes auf die Ebene des exportierten Terrors übergingen und weltweit ihre Gewaltaktionen durchführten.

Eine typologische Einordnung des palästinensischen Widerstandes in die Reihe bisheriger Guerillabewegungen hat diese Mischform ih-

⁷⁾ In diesem Zusammenhang sei auf die entsprechenden Paragraphen im „Palästinensischen Manifest“, dem Grundsatzprogramm der palästinensischen Kommando-Organisationen, verwiesen.

rer Aktionen zu berücksichtigen; man muß ihn also als „Terror-Guerilla“ katalogisieren. Dabei hat die von den Fedayin praktizierte Internationalität des Terrors auf die Anarchoszene in der ganzen Welt in prägnanter Weise „vorbildhaft“ und nachahmenswert gewirkt. Dieser Aspekt wurde dann für andere Länder der auslösende Faktor, sich auf dem Gebiet der inneren Sicherheit verstärkt mit der Abwehr des Terrorismus zu befassen.

Der Guerilla- und Terrorkrieg der Fedayin gegen Israel hat den gesamten Erdball zum (potentiellen) Kriegsschauplatz gemacht. Durch die weltweite Dimensionierung ihres Kampfes mit Israel zeigten sie prototypisch, wie nach dem Scheitern einer Guerilla in ihrem eigentlichen Operationsfeld durch die „Ausfuhr“ der Gewaltanwendung ein lokaler Konflikt über die engeren Grenzen des Krisengebietes hinausgetragen und in neutralen Ländern mit spektakulären Einzelaktionen fortgesetzt werden kann.

Diese Strategie der Fedayin kann, das sei mit aller Vorsicht gesagt, auch für gewisse inzwischen sichtbar gewordene Verhaltensweisen deutscher Terroristen Gültigkeit haben ⁸⁾.

Aus alledem ergibt sich der Schluß: Der internationale Terrorismus, bisher am deutlichsten personifiziert und in seiner Wirkung auf Dritte am erfolgreichsten praktiziert durch die Palästinenser, ist eine neue Art der Kriegführung. Er ist eine Kriegführung ohne Territorium, ausgetragen ohne Armeen, wie wir sie kennen. Es ist eine territorial nicht begrenzte Kriegführung; sporadische „Gefechte“ können weltweit stattfinden. In diesem Krieg gibt es

⁸⁾ Die Vorgänge bei der Entführung von Peter Lorenz und die anschließende Reiseroute der freigelassenen Terroristen ließen die Spuren des weltweit verzweigten Terrornetzes sichtbar werden. Auch die Internationalität des Entführer-Kommandos in Entebbe unterstreicht diese These. Vgl. zum Problem der Internationalität des Terrorismus K. M. Kreis, Der internationale Terrorismus. Ein unbewältigtes Problem der Staatengemeinschaft, in: Europa-Archiv, F. 11/1976, S. 367 ff.

keine Neutralen mehr und kaum unschuldige Zivilisten als Zuschauer⁹⁾).

Die Gefahr liegt für alle Staaten darin, daß solche Bewegungen anerkannt und gestützt werden. Denn je mehr die Hofierung terroristischer Organisationen und die stillschweigende Duldung brutaler Gewaltakte durch völkerrechtlich etablierte Staaten denkbar erscheint, um so eher wird sich der Terrorist ermutigt fühlen, mit den Mitteln der Gewalt und Erpressung den Staatsapparat zu unterlaufen und die Ohnmacht der Regierungen zu demonstrieren, um seine politischen Forderungen durchzusetzen.

Der „Modellfall“ Nahost, insonderheit das Vorgehen Israels gegen die palästinensische Terrorszene, hat nachdrücklich die folgenden Erfahrungswerte bestätigt:

— Stets sind für Erfolg oder Scheitern einer Guerilla die spezifischen politischen, militärischen, wirtschaftlichen und administrativen Bedingungen im Kriegs- oder Krisengebiet zu berücksichtigen.

— Erfolg oder Scheitern eines Aufstandes hängen maßgeblich von den jeweiligen Ansatzpunkten, den Zielen und der Berechtigung der Ansprüche der Guerillas oder Terroristen ab.

— Es gibt Modelle einer vielversprechenden Guerilla- und Terrorismusbekämpfung — und Israel hat wohl ein solches Modell sui generis entwickelt und bisher in der Welt am effektivsten praktiziert.

Wenn wir nun einigen strategisch-taktischen Grundzügen der israelischen Konterguerilla folgen, so soll dieser Exkurs zwei Zielen dienen: 1. soll demonstriert werden, wie einer Bedrohung „aus dem Dunkel“ in einem speziellen Fall zu begegnen ist und 2. soll nachgewiesen werden, an welchen Stellen die israelische „counterinsurgency“ gleichsam paradigmatischen Charakter für die Abwehrsysteme anderer Länder haben kann. Aus naheliegenden Gründen sei der Blick hier besonders auf die Szenerie in der Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

III. Israels Anti-Terror-Konzept und die Möglichkeiten

Spektakuläre Terrorüberfälle auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren — und hier wäre in erster Linie an das Attentat von München zu denken — konnten immer wieder den Überraschungseffekt, den der Anschlag für die Sicherheitsbehörden hatte, für sich nutzen. Ein schnelles Handeln wurde z. B. häufig schon durch ein zähflüssiges Agieren der Krisenstäbe beeinträchtigt. Hier stoßen wir im Sinne erfolgreicher Terrorbekämpfung auf ein Hindernis, welches als Barriere im Vorfeld möglicher Anti-Terror-Konzeptionen bezeichnet werden kann. Gegenwärtig ist allerdings die Situation der Sicherheitsorgane, bedingt durch das „Schlüsselerlebnis“ München¹⁰⁾, erheblich verbessert worden¹¹⁾. Die Entscheidung, wie

den jeweiligen Aktionen von Terroristen zu begegnen ist, muß in diesem Vorfeld fallen. Das heißt, es sollte ein klares politisches Konzept bestehen, wie terroristischen Angriffen zu begegnen ist. Hierfür bieten sich die folgenden Kriterien an: Die Reaktionszeit der betroffenen nach einem Attentat müßte noch stärker verkürzt werden; d. h., es müssen Fallstudien entwickelt und durchgespielt werden¹²⁾, die ein möglichst breites Spektrum „potentieller Terrorfälle“ umgreifen und entsprechende Lösungsvorschläge anbieten. Je unverzüglicher sich der Terrorist mit der Ordnungsmacht konfrontiert sieht, um so größer dürfte auch bei ihm die Überraschung sein; denn einen entscheidenden Vorteil hat jede Terroraktion — den des „ersten Schus-

⁹⁾ Vgl. B. Jenkins, International Terrorism: A Balance Sheet, in: Survival, Vol. XVII, No. 4, July/August 1975, S. 160.

¹⁰⁾ Am 5. September 1972 überfielen palästinensische Terroristen vom „Schwarzen September“ die Unterkunft der israelischen Olympia-Mannschaft. Bei dem Anschlag und der sich daran anschließenden Befreiungsaktion kamen elf Israelis, ein deutscher Polizeibeamter sowie fünf Terroristen ums Leben.

¹¹⁾ Die Koordinierung der drei wichtigsten Abwehrdienste in der Bundesrepublik (Verfassungsschutz,

BND, MAD), der ständige Erfahrungsaustausch zwischen ihnen und die gegenseitige Hilfe zählt in der westlichen Welt sicherlich mit zu den effektivsten Aufklärungsapparaten. Bei der Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik ist das Bundeskriminalamt (BKA), insonderheit die diesem unterstellte Abteilung T (= Terrorismus), maßgeblich.

¹²⁾ In diesem Zusammenhang sei auf die Arbeit der Anti-Terror-Spezialisten des Bundes, der Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9), nachdrücklich hingewiesen.

ses". Darauf in kürzester Zeit reagieren zu können, muß wesentliches Ziel jeder Anti-Terror-Strategie sein.

Der Staat Israel hat — gemäß seiner politischen und geostrategischen Lage — die Herausforderung der palästinensischen Guerilla mit ihrem Terror angenommen und dabei in langfristig wohl richtiger Einschätzung der arabischen Ziele den Terror der Fedayin als Kriegshandlung interpretiert und dementsprechend mit der vollen Schlagkraft seiner Armee und der anderen Sicherheitsdienste geantwortet. Diese harte, konzessionslose Politik fordert ihre Opfer — auch unter den Bürgern Israels. Doch hat der militärische Erfolg der israelischen Anti-Terror-Strategie ihren Verfechtern bisher Recht gegeben. Dabei spielt es im Kontext der Abwehrmaßnahmen nur eine sekundäre Rolle, daß seit dem Yom-Kippur-Krieg die besetzten Gebiete am Jordan von einer wachsenden Welle des palästinensischen Nationalismus erfaßt sind. Das Aufbrechen einer nationalen Dynamik und die Freisetzung bestimmter, im gesamten Palästina-Komplex steckender Antriebskräfte hängt nur mittelbar mit der harten Reaktion Israels auf den palästinensischen Terror zusammen. Welt- und regionalpolitische Gründe, die veränderte Situation seit dem vierten Nahostkrieg im Oktober 1973 sind wohl die primären Ursachen für die veränderte Szenerie in den besetzten Gebieten. Denn selbst die erbittertesten Nationalisten in Israel müßten bei einer nüchternen Einschätzung der Lage zu der Erkenntnis kommen, daß auf die Dauer die Palästinafrage aus dem Bündel nächster Probleme nicht auszuklammern ist. Wenn seit dem 4. Nahostkrieg die Unruhe im Westjordanland sich immer stärker artikuliert, so ist dieses Phänomen sicherlich nicht, wie manche Experten meinen, ein Ausdruck der gescheiterten Anti-Terror-Konzeption Israels, denn der Sicherheitsapparat des jüdischen Staates ist ja nicht angetreten, die Diskussion des Palästina-Problems zu bekämpfen, sondern sein Zielobjekt war und ist die Ausschaltung des damit verbundenen Terrors.

Die Effektivität der israelischen Sicherheitskräfte gegen den palästinensischen Terror ist letztlich darin verankert, daß die Anschläge der Fedayin mit existenziellen Fragen des Staates Israel verknüpft sind. Das permanente, nun schon fast 30 Jahre andauernde Gefühl, bedroht zu sein, ließ in Israel jene Kräfte frei werden, die es diesem Volk erlaubten, in regulären wie irregulär geführten Auseinandersetzungen zu bestehen. Die Bekämpfung

palästinensischer Kommandos und ihrer internationalen „Hilfstruppen“ ist Teil einer militärischen Gesamtstrategie, und eben dies erklärt die Erfolge der israelischen Abwehrmaßnahmen.

Im Gegensatz zu Israel konnte sich die Bundesrepublik Deutschland in ihrem bisherigen Konzept der inneren Sicherheit eine flexiblere Haltung gegenüber dem Terrorismus und seinen Praktiken erlauben. Allerdings dürfte auch bei uns künftig der Spielraum für mögliche politisch/diplomatische Verhaltensweisen enger werden. Denn wie die Operation eines „transnational“ besetzten Terroristenkommandos bei der Flugzeugentführung nach Entebbe belegt, scheint sich die Involvierung Dritter in das Szenario einer Terroraktion immer mehr zu verstärken, was die Gegenwehr komplizierter und die Basis für eigenständige nationale Aktionen schmaler macht. Die jüngste UNO-Initiative des deutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher im Hinblick auf eine weltweite einheitliche Behandlung im Falle einer Geiselnahme kann als erstes Anzeichen dafür gewertet werden, wie „global“ auch die Bundesregierung — wie Israel es stets getan hat — heute den Kampf gegen den Terrorismus interpretiert¹³⁾. Dennoch kann die Haltung der Bundesregierung auch künftig gegenüber terroristischen Gewaltaktionen differenzierter sein als jene Israels, denn das Phänomen „Terror“ begegnete uns hier nur sporadisch, und die Regierung war jeweils in der Lage, ihr taktisch-operatives Vorgehen von Fall zu Fall zu überprüfen. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang die Lorenz-Entführung und der Anschlag auf die deutsche Botschaft in Stockholm genannt. Die Reaktion des Staates auf diese beiden terroristischen Aktionen läßt die Extrempunkte jeder Terrorbekämpfung erkennen: einmal ein Nachgeben, auf der anderen Seite äußerste Härte.

Die nachgiebige Haltung der Bundesregierung im Falle Lorenz hing außer mit spezifisch politischen Gründen vor allem mit der Unsichtbarkeit der Täter zusammen. Im Unterschied zur Stockholmer Aktion kam in Berlin noch hinzu, daß die Terroristen das Ausmaß ihrer Forderungen, relativ gesehen, in Grenzen hielten. Dann jedoch, durch den Erfolg ihrer Operation ermuntert, begingen sie den Fehler — nach der geglückten „Generalprobe“ von

¹³⁾ Vgl. die Rede Außenministers H.-D. Genscher vor der 31. UN-Generalversammlung in New York am 28. September 1976; Text der Rede in: Vereinte Nationen, 5/76, 24. Jg., S. 129 ff.

Berlin —, bei der Stockholmer „Premiere“ den Rahmen ihrer Bedingungen zu sprengen und die Bundesregierung an die Grenze staatlicher Konzessionsbereitschaft und Belastbarkeit zu bringen, wodurch ein erneutes Nachgeben zu Lasten der inneren Ordnung nicht mehr vertretbar war. Die Frage muß hypothetisch bleiben, ob nicht auch in Schweden der Terrorismus einen erneuten Triumph über die staatliche Autorität gefeiert hätte, wären die Forderungen des Kommandos „Holger Meins“ nicht überdimensioniert gewesen.

Es wurde von einer Entscheidung im Vorfeld und von einer Verkürzung der Reaktionszeit der Sicherheitsorgane gesprochen.

Versuchen wir auch hier wieder, das Anti-Terror-Modell Israels in unsere Überlegungen einzubeziehen. Jeder Soldat, Polizist und Sicherheitsbeamte in Israel weiß bei einem Anschlag sofort, daß hart und unnachgiebig reagiert werden muß. Die einzige Frage dabei ist nur, wie das jeweilige taktisch/operative Konzept angelegt ist. Die israelischen Reaktionen auf Überfälle palästinensischer Kommandos haben in den meisten Fällen einen gemeinsamen Grundzug der Konteroperation: schnelles und überfallartiges Handeln der Behörden. Den Terroristen soll keine Zeit gegeben werden, zu verhandeln, weil nach den Vorstellungen und dem Auftrag der angreifenden Fedayin Verhandlungen mit den Israelis nicht Taktik, sondern schon ein Ziel ihrer Aktion sind. Gewiß, das Vorgehen der Israelis ist durch die besondere politische Situation, in der sie sich befinden, bestimmt. Daher muß auch der Versuch, aus ihrer Anti-Terror-Strategie bestimmte Lehren für die Bundesrepublik Deutschland zu ziehen, zunächst folgende Tatbestände berücksichtigen:

- 1) den Kriegszustand, der ja für die meisten Staaten, die Israels Modell übernehmen oder kopieren wollen, nicht besteht;
- 2) die im Vergleich zu Israel unterschiedlichen taktisch-operativen Bedingungen in unserem Land. In Israel kämpft die Armee mit ihrem gesamten Potential gegen subversive Elemente, unterstützt von Polizeikräften und Sicherheitsdiensten; in der Bundesrepublik Deutschland obliegt die Terrorabwehr ausschließlich zivilen Fahndungsstellen und der Polizei, die bei der Begegnung mit militanten Terrorgruppen auch teilweise erheblichen psychologischen Hemmnissen aufgrund der nicht alltäglichen Situation unterliegen;
- 3) erwächst aus diesen zuletzt genannten Bedingungen eine nicht zu leugnende unter-

schiedliche Motivation der „Terroristen-Jäger“;

4) die im Vergleich mit der Bundesrepublik beträchtlich größere Häufigkeit der Anschläge in Israel. Die Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland müssen im Falle terroristischer Aktionen stets von neuem „umdenken“, sich auf den jeweiligen Typ des Anschlags einstellen, was bei uns u. a. auch durch die — verglichen mit Israel — größere geographische Ausdehnung des Landes erschwert wird.

Der letzte Punkt scheint im Rahmen eines Vergleichsschemas der entscheidende zu sein. Wir leben nicht im Kriegszustand, sind daher auf Anschläge — erst recht nach längeren Phasen relativer Ruhe innerhalb der Anarchoszene — psychologisch nicht hinreichend auf die jeweilige Situation vorbereitet, um den gegebenen Fall in den Griff zu bekommen. Die Notwendigkeit einer Verkürzung der Reaktionszeit bei den Abwehrstellen wurde bereits erwähnt. Dies ist sicherlich eine Lehre aus Israels Gegen-Strategie, die bei aller Unterschiedlichkeit der politischen Lage übertragbar erscheint. Um diese Schwelle des Reagierens so niedrig wie möglich anzusetzen, ist neben dem Faktor Schnelligkeit vor allem auch die Umsetzung psychologischer Erkenntnisse in politische Entscheidungen geboten. Daher ist der psychologischen Vorbereitung der Abwehrorgane ein ausreichender Raum zuzugestehen. Gewiß sollte die Anti-Terror-Psychologie, wie das in letzter Zeit häufig zu beobachten ist, nicht überbewertet und als ein Allheilmittel verstanden werden¹⁴⁾, doch nimmt ihre Bedeutung zu, und sie ist in Verbindung mit anderen Abwehrkomponenten ohne Zweifel ein wertvoller „Bundesgenosse“ bei der Entwicklung von Anti-Terror-Strategien.

Neben der Einbeziehung psychologischer Erkenntnisse muß als ein noch bedeutenderes Kriterium für eine Abwehr-Strategie die intensive Auseinandersetzung mit den ideologischen Zielen, den Kampfmitteln und der jeweiligen Taktik der Terroristen angesehen werden. Dabei spielen Kenntnisse über das Selbstverständnis der Terroristen, wie schon angedeutet, eine besondere Rolle. Eine theoretische Beschäftigung mit den Zielen und Ansatzpunkten des Terrorismus kann durch-

¹⁴⁾ Vgl. zum Thema der Psyche des Terroristen und der Bekämpfung des Terrorismus mit psychologischen Mitteln, F. Hacker, Terror, Mythos-Realität-Analyse, Wien/München/Zürich 1973.

aus dazu führen, schon im Vorfeld der eigentlichen Konfrontation die Weichen zu stellen für einen späteren Erfolg der Abwehrkräfte. Dies wäre eine weitere Forderung an die Adresse der Verantwortlichen, die mit der schwierigen Aufgabe betraut sind, Konzeptionen gegen den Terrorismus zu entwerfen. Denn zu den größten Fehlern, die einem Sicherheitsdienst unterlaufen können, zählt die Unterschätzung des Gegners, mögen seine Pläne und Vorstellungen auch noch so unrealistisch anmuten. Wie ernst gerade Israel dieses Problem nimmt, mag eine Äußerung Moshe Dayans verdeutlichen, der bereits im Oktober 1967, wenige Monate nach dem Sechstage-Krieg, in einem Zeitungsinterview erklärte, die taktischen Möglichkeiten der Fedayin sollten nicht unterschätzt werden, wenn auch andererseits ihre Reden von einer Guerillakriegführung — ähnlich der in Vietnam — nicht ernst zu nehmen seien¹⁵⁾.

Die Verantwortlichen in Israel haben also, bei aller sichtbaren Schwäche der Fedayin, von ihrem ersten Auftauchen an das Problem niemals auf die leichte Schulter genommen.

Wenn Israel die Palästina-Kommandos verbal mit dem Wort „Terroristen“ belegt, so ist dies u. a. ein propagandistischer Schachzug. In den Überlegungen der Abwehrorgane wurden sie

stets als Guerilleros eingestuft — mit allen möglichen Konsequenzen, die ein unter diesen Vorzeichen gestartetes Unternehmen aufweist. Dazu zählen intensive Studien über den Gegner und eine subtile Analyse seines Verhaltens. Die Kleinkriegführung auf der Seite der Antiguerilla erfordert ferner grundsätzlich eine psychische und physische Umorientierung für die Soldaten regulärer Truppenkontingente ebenso wie für die Einheiten der Polizei und des zivilen Fahndungsapparates. Will eine konventionell ausgerichtete Armee bzw. Polizeiorganisation der Herausforderung einer Terrorgruppe erfolgreich begegnen, müssen die Grenzen der traditionellen Abwehr überwunden werden. Dieses Postulat gilt um so mehr, als Guerillakrieg und Terrorismus „psychologische Einflüsse, politische Zielsetzungen und militärische Absichten“¹⁶⁾ untrennbar miteinander verknüpfen. Israel ist solchen Forderungen im Zusammenhang mit seiner Konterguerilla-Taktik nachgekommen. Von der Ebene des Generalstabs bis hinunter zur untersten Ebene hat es stets ausführliche Auseinandersetzungen mit dem palästinensischen Terror gegeben, so daß kein Soldat diesem in Theorie und vor allem in der Praxis unvorbereitet gegenübersteht¹⁷⁾. Der gewagte Handstreich israelischer Einsatzkommandos in Entebbe ist hierfür ein treffendes Beispiel.

Exkurs: Das Lehrstück von Entebbe in seiner Bedeutung für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Die Befreiung von 103 jüdischen Geiseln aus der Hand eines internationalen Terroristenkommandos durch israelische Militäreinheiten auf dem ugandischen Flughafen Entebbe in der Nacht zum 4. Juli 1976 war der wirksamste Schlag gegen den Terrorismus innerhalb der letzten Jahre. Wohl selten hat in der Geschichte moderner Kriegsoperationen eine Aktion ein derart nachhaltiges publizistisches Echo gefunden. Abgesehen von der Perfektion, mit der das Unternehmen von den israelischen Militärs geplant und durchgeführt wurde, liegt die Bedeutung und der Wert dieses Kommandoschlages vor allem in der Tatsache, daß der Staat Israel erneut demonstrierte, wie ernst er es mit der Aufgabe nimmt, der Herausforderung durch die internationale Anarchoszene mit allen Risiken und

Konsequenzen zu begegnen. So erteilte die israelische Armee in Entebbe nicht nur dem Gegner eine militärische Lektion, sondern ließ durch ihren Handstreich auch erkennen, „daß Terrorismus eben doch kein unabwendbares Schicksal ist“¹⁸⁾. Wie zurückhaltend dagegen manche andere Staaten — trotz anderslautender verbaler Beteuerungen — gegenüber dem Terror immer noch sind, läßt sich u. a. auch am „Fall Entebbe“ skizzieren. Durch das „Jetnapping“ einer Air-France-Maschine war auch Frankreich in die Aktion verwickelt. Doch nach der Freilassung der

¹⁵⁾ Vgl. Ha'aretz, vom 2. Oktober 1967.

¹⁶⁾ C. Falk, Psychologie der Guerillas, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 7/1970, S. 510.

¹⁷⁾ Die Angaben beruhen auf Gesprächen des Verfassers mit Offizieren der israelischen Armee.

¹⁸⁾ P. Hornung, Israel gab der Welt ein Beispiel, in: Weltbild, vom 19. 7. 1976.

französischen Geiseln unternahm die Regierung in Paris nichts mehr, da ihr offenbar das Gespür dafür fehlte, „daß mit Zögern und Abwarten das Krebsgeschwür des Terrorismus nicht beseitigt werden kann“¹⁹⁾. Dabei wären die taktischen Bedingungen für die Franzosen ungleich günstiger gewesen, als sie es für Israel waren: Frankreichs Militärstützpunkt in Dschibouti liegt nur eineinhalb Flugstunden von Entebbe entfernt, und die dort stationierten Einheiten des 2. Fallschirmjäger-Regiments der Fremdenlegion wären sicherlich in der Lage gewesen, als Kommandotruppe eine ähnlich spektakuläre Operation wie jene der Israelis durchzuführen. Daß dies nicht geschah, unterstreicht erneut, wie hoch die Barriere im politischen Bereich vieler Staaten immer noch ist, wenn es gilt, mutige Entscheidungen für die Bekämpfung des inzwischen weltweit verflochtenen Terrorismus zu treffen. Welche Prioritäten gerade Frankreich auf diesem Sektor setzt, wurde erst kürzlich wieder im Falle des im Januar 1977 in Paris verhafteten Palästinenserführers Abu Daud deutlich. Die nach der Intervention der arabischen Staaten blitzartig vorgenommene Freilassung des mutmaßlichen Drahtziehers des Münchner Olympia-Massakers enthüllte die Brüchigkeit der von den EG-Staaten getroffenen Abkommen zur gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus. Opportunistische Interessen der französischen Wirtschaft, insonderheit der Rüstungsindustrie, bestimmten im Falle Abu Dauds die Handlungsweise der französischen Regierung. Die Front gegen den Terrorismus hat leider in Paris eine erneute Niederlage einstecken müssen. Zugleich offenbarte der internationale Terrorismus hier, welche Möglichkeiten in ihm stecken, wenn er die Nervenstränge der Industrienationen in sein Kalkül einbezieht.

Aus der Befreiungsaktion der Israelis in Entebbe lassen sich wichtige Erkenntnisse gewinnen, die auch für andere Länder bei der nötigen Bereitschaft, sie auszuwerten und gegebenenfalls in die Praxis umzusetzen, relevant erscheinen. Zwar war das Kommando-Unternehmen der Truppen des Generals Schomron kein Modell, das sich in dieser Form möglicherweise wiederholen läßt. Andererseits machte die Aktion grundsätzlich klar, daß der Terror, insonderheit der Luftterror, erfolgreich zu bekämpfen ist, sofern geschulte Gegenkräfte bereitstehen, die in der Lage

sind — vor dem Hintergrund einer klaren politischen Entscheidung ihrer Regierung —, im entscheidenden Augenblick taktisches Geschick zu entwickeln, sich präzise an die jeweilige Lage anzupassen sowie Menschen und Material gezielt und flexibel einzusetzen. Allerdings muß angesichts der vehement ausgebrochenen Begeisterung ob des kühnen Handstreichs vor einer gefährlichen Mythen- und Legendenbildung gewarnt werden, durch die den Israelis selbst am wenigsten gedient wäre. Israels Armee besteht nicht aus „supermen“ oder Figuren aus „science-fiction“-Heften. Wie verhängnisvoll eine solche Stilisierung durch die Medien in der ganzen Welt in den Jahren seit dem Blitzsieg im Juni 1967 für Zahal (die israelische Armee) fast geworden wäre, zeigten die Anfangserfolge der arabischen Streitkräfte im Yom-Kippur-Krieg. So hatte die Operation in Uganda für die israelische Armee unter anderem auch die Funktion einer Selbstbestätigung ihres Leistungsvermögens²⁰⁾. Entebbe ließ klar erkennen, wie gründlich Israel seine Lehren aus dem letzten Nahostkrieg gezogen hat.

Für den internationalen Terrorismus sind die Folgen der israelischen Operation schwerwiegend. Der psychologische Schock auf die Terroristen in Uganda war genau einkalkuliert. Durch ihre Blitzaktion kehrten die Israelis den bisher fast stets von den Kidnappern beanspruchten Überraschungseffekt um und ließen ihn zu einem tödlichen Bumerang für die Entführer selbst werden. Die frühere enge Verbindung Israels zu Uganda versetzte die Abwehrorgane in die Lage, genaue Kenntnisse von den örtlichen Gegebenheiten zu gewinnen. In dieser engen Verzahnung der Geheimdienste mit den Exekutivorganen der Armee liegt ein wesentlicher Moment israelischer Guerilla- und Terrorbekämpfung. Gerade der psychologische und nachrichtendienstliche Aspekt der Entebbe-Aktion zeichnet auch für andere Länder bestimmte Leitlinien und legt ihnen nahe, diese Komponente in ihr Abwehrsystem verstärkt einzubauen.

Noch einen weiteren Negativposten brachte der israelische Schlag in Entebbe für die Terroristenszene: Uganda, dessen Staatspräsident Idi Amin sich durch wohlwollende Behandlung der Geiselnahmer zu einem Protektor des Kampfes gegen Israel profilieren wollte, fällt wohl für künftige Aktionen als Anlaufstation von Guerillas und Luftpiraten aus. Zu tief muß der Schock sitzen, den die israelischen Lehrmeister ihrem einstigen Schüler beibrachten. Die „Internationale“ politisch

¹⁹⁾ Vgl. ebenda.

motivierter Gewalttäter und einer ihrer Protagonisten, Libyens Staatschef Gaddafi, sind um einen „Freiraum“ ärmer geworden. Darüber hinaus hat Israels Coup in Afrika Terroristen in der ganzen Welt nachdrücklich vor Augen gehalten, daß sie nirgendwo mehr relativ sicher ihr Ziel erreichen können. Die psycholo-

gische Tiefenwirkung dieses Tatbestandes sollte nicht zu gering eingeschätzt werden. Die Aktion israelischer Einheiten war Mahnung und Warnung zugleich — daher könnte der nächtliche Einsatz in Entebbe, langfristig gesehen, durchaus eine gewisse terrorverhindernde Wirkung haben ²¹⁾.

IV. Die Wurzeln des Terrorismus und mögliche Abwehrstrategien

Die Auswertung der spezifischen psychischen Verfassung von Terroristen zählt zu den schwierigsten, weil am stärksten mit nicht kalkulierbaren Risiken behafteten Aufgaben der Abwehr. Was sich für die einen als blanker Terror darstellt, ist für die Terroristen selbst und ihre Sympathisanten eine Akt der Befreiung zur Durchsetzung politischer Ziele. Die den Terrorismus einordnenden Kategorien pendeln zwischen den Begriffen „Freiheitskämpfer“ (Guerilla) und „Terrorist“ ²²⁾. Abwehrkonzeptionen, wollen sie erfolgreich sein, müssen — bei aller moralischen Abscheu vor den praktizierten kriminellen Aktionen des Terrors — vom Selbstverständnis des Terroristen ausgehen und dieser Einschätzung mit dem gleichen Ernst begegnen, den der Täter bei der Planung und Ausführung seiner Operation an den Tag legt. Es wäre gefährlich oberflächlich, Terroristen lediglich als Wahnwitzige, Kranke, Psychopathen und Verbrecher abzustempeln ²³⁾. Eine derartige Interpretation der Anarchoszene beraubt sich wichtiger Möglichkeiten, eine wirksame Anti-Strategie aufzubauen.

Trotz der Komplexität der Motivationen lassen sich die Antriebskräfte für terroristisches Agieren in folgenden Punkten zusammenfassen ²⁴⁾:

— Terroristen wollen durch ihr Vorgehen die politische Aufmerksamkeit eines Landes oder

der Weltöffentlichkeit auf ihren speziellen Fall lenken. Zusätzliche „Öffentlichkeitsarbeit“ wird häufig dadurch erreicht, daß eine harte Reaktion der Staatsorgane provoziert wird und sich infolgedessen stillschweigende Sympathie mit den Terroristen in der Bevölkerung ausbreiten soll.

— Ein nicht zu unterschätzendes Motiv terroristischer Aktionen ist der finanzielle Hintergrund. Selten ist es früher politischen Gewalttätern verhältnismäßig so leicht gefallen, sich durch Erpressung und Geiselnahme die finanzielle Basis für die Fortsetzung des Untergrundkampfes zu verschaffen, wie in unserer Zeit.

— Die zunehmende Verwundbarkeit moderner Gesellschaften stimuliert den Terrorismus, diese Anfälligkeit in sein Kalkül mit einzubeziehen.

— Die fortschreitende Entwicklung der Technologie schafft effektive Werkzeuge, die den Terroristen verfügbar sind oder es in Teilbereichen künftig noch werden können. Die „Rakete aus dem Koffer“ könnte schon morgen ihre furchtbare Wirkung bei einem Terrorüberfall demonstrieren ²⁵⁾. Auch der Gedanke, daß entwendetes nukleares Material in die Hände von Terroristen fällt und zum Einsatz kommt, sollte außerordentlich ernst genommen werden. Denn je mehr sich das nationale und internationale Netz der Abwehrdienste über dem Terrorismus und seiner Szene zusammenzieht, um so verzweifelter und brutaler wird der Untergrund reagieren, um so größer ist die Gefahr, daß sich das Gefühl, vor dem „letzten Gefecht“ zu stehen, in einem spektakulären „Ausfall“ — in einem Anschlag unvorstellbaren Ausmaßes — entlädt.

²⁰⁾ Vgl. R. Tophoven, Zahal in Entebbe. Anmerkungen zur Psyche einer Armee, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau, 1/77.

²¹⁾ Vgl. H. Zador, Die Entebbe-Aktion und ihre Lehren aus israelischer Sicht, in: Europäische Wehrkunde Nr. 9/76, S. 456.

²²⁾ Vgl. hierzu D. Fromkin, a. a. O.; ebenso A. J. Pierre, Coping with International Terrorism, in: Survival, Vol. XVIII, Nr. 2, 1976, S. 61.

²³⁾ Zur Ideologie des bewaffneten Kampfes bei anarchistischen Studenten vgl. R. Grossarth-Maticke, Anfänge anarchistischer Gewaltbereitschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1975; ebenso ders., Revolution der Gestörten?, Heidelberg 1975.

²⁴⁾ Vgl. u. a. A. J. Pierre, a. a. O., S. 61.

²⁵⁾ Im Januar 1975 benutzten arabische Terroristen Bazookas, um eine Maschine der EL Al kurz vor dem Start in Paris-Orly zu zerstören. Unter den Waffen, die in einem Versteck von Mitgliedern des „Schwarzen September“ im Sommer 1973 in Rom entdeckt wurden, waren auch in der Sowjetunion gefertigte SAM-7-Raketen.

— Die Möglichkeit, Presse, Funk und Fernsehen als dramaturgische Hilfsmittel im terroristischen „Spiel“ einzusetzen und so — wie in der Vergangenheit oft geschehen — die Massenkommunikationsmittel im Sinne von kostenlosen, weltweiten, jedoch unfreiwilligen Werbeträgern des Terrorismus umzufunktionieren²⁶⁾. Auch diese Chance des internationalen Terrors darf bei der Frage nach den Stimulantien und Motivationen politischer Gewalttäter nicht unbeachtet bleiben.

Abwehrsysteme, wollen sie erfolgreich sein, müssen diesen vielschichtigen Hintergrund der Terrorszene kennen. Nur wenn ein Gegenrezept hier ansetzt, kann mit einiger Aussicht auf Erfolg die Kluft zwischen dem Selbstverständnis des Täters und der eigenen richtigen Reaktion der Staatsschutzorgane verringert, können effektive Bekämpfungsmechanismen entworfen werden. Die eigentliche Gegenoperation ist dann „nur“ noch „handwerkliche Arbeit“ qualifizierter Spezialisten. Eine Antwort auf den internationalen Terror ist heute zu einer weltweiten Aufgabe geworden. Da der Terrorismus die Form politisch motivierter Gewalt angenommen hat, erfordert er letztlich auch politische Lösungen. Daher muß eine wirksame Antwort auf den internationalen Terror von dieser Basis aus konsequent die Komponenten „Abschreckung“ und „Vorbeugung“ zusammenfügen und praktizieren. Vorbeugende Maßnahmen, um dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen, müßten einmal im sozialwissenschaftlichen Bereich getroffen werden. Die Gesellschaft ist aufgerufen, ökonomische, soziale und politische Mißstände zu erkennen und zu beseitigen, die den Herd für gewaltsame Aktionen bilden können²⁷⁾. Je eher beispielsweise die Elendsquartiere in unserer Welt verschwinden, je karger wird jenes Terrain sein, auf dem die „Saat der Gewalt“ aufgeht.

Politische Mitbestimmung, Pluralität der Gesellschaft und das Gefühl des Individuums, seinen ihm vom Staat garantierten Freiraum verantwortlich ausgestalten zu dürfen, können wesentliche Ansatzpunkte liefern, die romantische Verklärung des Terrors und die Attraktivität, die er auf manche Menschen ausübt, zu verhindern bzw. auf ein Mindestmaß herabzusetzen. Dabei steht es außer Frage, daß ein solcher friedlicher Prozeß der Um-

oder Neugestaltung, der Ausformung oder ständigen Verbesserung gesellschaftlicher Zustände in einer offenen Gesellschaft wie der unsrigen entschieden größere Erfolgchancen hat als in geschlossenen Gesellschaftssystemen, wie z. B. in jenen des Ostblocks²⁸⁾.

Es ist in diesem Zusammenhang auch ein offenes Geheimnis, daß wir bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus heute immer massiver mit dem Problem konfrontiert werden, wie Staaten mit einem gestörten Rechtsverhältnis, die den Terrorismus verdeckt oder öffentlich fördern, zu begegnen ist. Solange sich Terroristen noch irgendwo ein sicheres Refugium nach einem Attentat bietet, müssen multinationale Abkommen gegen die Herausforderung des Terrorismus weitgehend Stückwerk bleiben. Dennoch läßt sich ein Katalog von Gegenmaßnahmen aufstellen, der folgende zehn Punkte umfassen könnte:

1. Terroranschläge, wie Geiselnahmen, Flugzeugentführungen, Bombenterror, Angriffe auf unschuldige Menschen sowie gegen Einrichtungen diplomatischer Vertretungen dürfen im Falle der Festnahme der Täter nicht unbestraft bleiben. Die in der Vergangenheit oft allzu bedingungslos vorgenommene Auslösung politischer Gewalttäter durch erpresserische Operationen ihrer Gesinnungsgenossen hat in hohem Maße dazu geführt, die Terroristen zu weiteren Schreckenstaten zu ermuntern. Es ist exakt belegbar, daß die starre Haltung Israels gegenüber Erpressungsversuchen aller Art ein wesentliches Moment seines bisherigen Erfolges im Kampf gegen den palästinensischen Terror ausmacht. Je problemloser der Terrorist sein Ziel erreicht, um so eher ist er versucht, an der Schraube der Eskalation zu drehen. Trifft er jedoch auf Widerstand der Gegenseite, weiß er, daß sein Tun nicht unbedingt ein Freiflugticket in ein Land seiner Wahl impliziert, baut sich in seinem Unterbewußtsein manche Barriere auf, die ihn möglicherweise vor der Ausführung eines Gewaltaktes zurückschrecken läßt. Beispiel: Die Flugzeugentführungen der Palästinenser sind vor allem aufgrund der Tatsache zurückgegangen, daß zur Sicherung der Maschinen und Passagiere erhebliche Verbesserungen auf internationaler Ebene zu verzeichnen sind.

2. Bei aller Problematik, die mit Sanktionen gegen ein den Terror förderndes Land verbunden sind, könnte ein Boykott des Luftver-

²⁶⁾ Vgl. B. M. Jenkins, Eine Welt voll Terroristen?, in: Die Zeit vom 12. Dezember 1975.

²⁷⁾ Vgl. W. Hahlweg, a. a. O., S. 28.

²⁸⁾ Vgl. W. Laqueur, a. a. O., S. 380.

kehrts in dieses Land oder das Landeverbot von Zivilmaschinen aus diesem Land in anderen Staaten wirksame Folgen haben ²⁹⁾.

3. Ebenso wäre die Weigerung einer Regierung, der erpresserischen Forderung nach Bereitstellung einer Fluchtmaschine für Terroristen nachzukommen, langfristig ein sicherlich wirksames Rezept. Dabei müssen sich die verantwortlichen Politiker allerdings darüber im klaren sein, daß eine harte Position Opfer kosten kann.

4. Die internationale Verflechtung der Anarchoszene sollte zu einer Zusammenarbeit der Abwehrdienste der verschiedenen Länder führen. Das gilt besonders für jene Dienste, deren Länder bevorzugt von terroristischen Aktionen betroffen sind. Der noch zu verstärkende Austausch von Informationen über die Querverbindungen terroristischer Zirkel und Vereinigungen, ihre Mitglieder und Führer, ihre organisatorischen Strukturen u. a. sowie die gegenseitige technologische Hilfe sind dringende Gebote.

5. Auch die Massenmedien müssen in die Globalstrategie der Terrorbekämpfung einbezogen werden. Bei aller Pflicht zur Berichterstattung über Aktionen des Terrorismus sollten es die Verantwortlichen in den Sendeanstalten und in den Chefetagen der Zeitungen vermeiden, von Terroristen zu deren eigenem Vorteil manipuliert und mißbraucht zu werden. Wer die zum Teil hochstilisierten Reportagen und Berichte über den angeblichen Terroristen Nr. 1 „Carlos“ gelesen hat, kennt die Gefahr der sicherlich unbeabsichtigten Verherrlichung terroristischer Gewalttäter, die in solchen Berichten steckt.

6. Abwehrorgane und Fahndungsapparate müssen sich in ihrem Vorgehen stets die entscheidende Schwäche des Terrorismus vergegenwärtigen: seine Abhängigkeit von der Reaktion des Gegners. Ein freiheitlicher Rechtsstaat darf dabei nicht in die Falle hineintappen, die ihm von Terroristen aufgebaut wird: Er darf nicht den Fehler begehen, sich in seiner Antwort auf den Terror das Gesetz des Handelns von den Tätern vorschreiben zu lassen ³⁰⁾.

²⁹⁾ Auch das zwischen Kuba und den USA ausgehandelte, allerdings vor einigen Monaten aufgekündigte Abkommen über die gegenseitige Behandlung von Luftpiraten bietet ein Modell an, das auf der Basis bilateraler Abmachungen durchaus auch für andere Staaten attraktiv sein könnte. Vgl. hierzu ausführlich R. C. Clutterbuck, *Terrorismus ohne Chance. Analyse und Bekämpfung eines internationalen Phänomens*, Stuttgart 1975, S. 130.

³⁰⁾ Vgl. D. Fromkin, a. a. O., S. 29 f.

7. Wichtig ist die Schaffung eines moralischen, entschlossenen Bewußtseins in der Bevölkerung. Nur wenn der Gesamtbevölkerung Ziele und Methoden der Terroristen aufgrund seriöser Information bekannt sind, kann sich jene Anti-Haltung artikulieren, die sich in der Bereitschaft zur Unterstützung der Sicherheitsdienste niederschlägt.

8. Profunde Kenntnisse über die Theorien des Terrorismus sind ebenso wichtig wie jene über seine Praxis. Auf wissenschaftlichem Gebiet kann die Komplexität des Phänomens nur durch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der entsprechenden Fächer erfaßt werden. Durch eine gegenseitige Information und Hilfe kann die Lücke zwischen Theorie und wirksamen Lösungsvorschlägen wesentlich verringert werden ³¹⁾.

9. Anti-Terror-Strategien müssen in Kenntnis der Tatsache entworfen werden, daß Guerillabewegungen und Terrorismus überall dort zum Scheitern verurteilt sind, wo ihre Zielvorstellungen und Aktionen nicht die Interessen der Bevölkerung berühren. Daher ist ein Hauptschwerpunkt jeder Gegenstrategie die Isolierung der Guerilla- und Anarchoszene von den Massen der Bevölkerung und von potentiellen Sympathiesantengruppen.

10. Die Taktik ist eng mit einem zweiten Kriterium der Konterguerilla und Anti-Terror-Konzeption verknüpft: Die schwierigste Phase einer Aufstandsbewegung ist stets jene der Konspiration. Gelingt es den Abwehrkräften, die Anfangs- und Gründungsphase der Guerillas oder Terroristen im Keim zu ersticken, ist eine organisierte Fortpflanzung der Untergrundtätigkeit kaum mehr zu erwarten. Diese These wird ebenso durch das Schicksal der palästinensischen Kommandos in ihrem Kampf gegen Israel wie durch die im ganzen effektiven Schläge gegen die deutsche Terrormszene durch die Sicherheitsdienste der Bundesrepublik belegt. Die Zuflucht der Terroristen in unserem Land zur Aktionsform der „Kaderguerilla“, die Müller-Borchert nachgewiesen hat ³²⁾, unterstreicht, wie empfindlich der Fahndungsapparat der Bundesrepublik den terroristischen Untergrund getroffen hat. Andererseits kann diese Entwicklung zur Folge haben, daß die Anarchoszene nach immer neueren Methoden der Gewaltanwendung suchen wird.

³¹⁾ W. Hahlberg, a. a. O., S. 27 f.

³²⁾ Vgl. hierzu ausführlich H.-J. Müller-Borchert, *Guerilla in der Bundesrepublik?* in: R. Tophoven (Hrsg.), *Politik durch Gewalt*, a. a. O., S. 127—142.

Martin Greiffenhagen: Reform im ‚Zeitalter der Revolutionen‘

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/77, S. 4—7

Im kritischen Rückgriff auf von Krockows Buch „Reform als politisches Prinzip“ zeigt der Verfasser, daß die seit anderthalb Jahrhunderten in Deutschland behauptete Alternative: „Radikalismus oder Reform?“ überholt ist und demjenigen, der sie wie Krockow heute noch als Orientierungsschema verwendet, den Blick auf den dynamischen Charakter der modernen Industriegesellschaft verstellt. Krockow will „das Bestehende verändern, um es zu erhalten“. Kriterium dieses konservativen Reformprinzips ist die sogenannte ‚Beweislastverteilungsregel‘, für deren Beachtung sich heute besonders Hermann Lübke einsetzt: Die Beweislast seiner Vernünftigkeit und Praktikabilität hat stets das Neue und der Neuerer, nicht das Alte und der Bewahrer. Diese Beweislastverteilungsregel galt und gilt mit gutem Sinn in statischen Gesellschaften, deren Stabilität durch die Kontinuität der bestehenden Ordnung garantiert war: Herkunft lieferte die Maßstäbe für Zukunft. Moderne Gesellschaften hingegen sind in ihrer Existenz nicht abzutrennen von dem Bewußtsein ihrer raschen Veränderung, ihrer historischen Genese und ihrer sozio-ökonomischen Bedingungen: Wir wissen, daß unsere Gesellschaft keine naturhafte, sondern eine vom Menschen gemachte und veränderte ist, d. h. wir fordern dem System den Beweis seiner Vernünftigkeit ab.

Bei seiner Berufung auf Tradition und Kontinuität vergißt oder unterschlägt der konservative Reformler überdies den Umstand, daß es sich stets um *ausgewählte* Kontinuitäten und *bevorzugte* Traditionen handelt. Dies gelingt ihm im Unterschied zu der Situation in Frankreich oder England bei uns besonders leicht, weil die überwiegende Mehrheit der Menschen in der Bundesrepublik nicht weiß, daß es auch emanzipative Traditionen gibt.

Der Irrtum des konservativen Reformverständnisses liegt somit in der Diagnose; er will nicht wahrhaben, daß wir in einem ‚Zeitalter der Revolutionen‘ (Tocqueville) leben, in dem Rückgriffe auf das Alte, Wahre immer schwieriger werden. Krockows Irrtum liegt darin, zu meinen, ein Reformler könne sich die theoretische Arbeit an einer prinzipiellen Perspektive für die Entwicklung der Gesellschaft sparen. Jede politische Position und Richtung ist heute auf prinzipielle und also theoretische Konzepte verwiesen. Solche ‚radikalen‘ Konzepte, Entwürfe, Modelle und ‚Utopien‘ aber sind längst nicht mehr identisch mit Strategien zur Revolution im Sinne einer gewaltsamen Totalumwälzung. Diese Identifikation sollte endlich aufgegeben werden.

Jede Reformkonzeption des zukünftigen Weges der Gesellschaft muß den gegenwärtigen Entwicklungsstand berücksichtigen, gleichzeitig aber die Möglichkeit der Distanz zu den Institutionen gewinnen. Diese ‚Doppelstrategie‘ wird bei uns als Illoyalität und gesellschaftliche Unzuverlässigkeit geschmäht. Der schwer zu ertragende, aber notwendige Widerspruch loyaler Bindung in Institutionen bei gleichzeitig kritischer Distanz zu ihnen läßt sich nur auflösen, wenn ein anderer Widerspruch verschwindet: der Widerspruch zwischen denen, die naiv auf der Geltung von Institutionen bestehen — weil sie über den dynamischen Charakter unserer Gesellschaft im unklaren (gelassen) sind —, und denen, welche die zeitliche und strukturelle Bedingtheit von Institutionen kennen und planerisch einsetzen. Die Gruppe dieser ‚Aufgeklärten‘ gliedert sich politisch wiederum in zwei Gruppen: die Konservativen, die ihr Wissen für sich behalten und eine Ideologie des Status quo verbreiten, und die Progressiven, die ihre unbequemen und ängstigenden Einsichten mitteilen und dafür bei den Massen Mißtrauen und bei den Konservativen den Vorwurf doppelstrategischer Illoyalität ernten. Ein demokratischer Reformbegriff kann auf beides nicht verzichten: auf ein Gesamtkonzept der wünschbaren Entwicklung, dazu einen Bewußtseinsstand in der Öffentlichkeit, der es möglich macht, einzelne politische Schritte ihr als diesem Konzept verpflichtet zu erklären und zu empfehlen.

Rudolf von Thadden: Reform im Zeitalter der Restauration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/77, S. 8—11

Der Artikel versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, in welcher Perspektive Reformen heute denkbar und sinnvoll sind. Im Unterschied zu M. Greiffenhagen vertritt der Verfasser die These, daß ein allzu stark zielfunktionales, auf ein theoretisches *Gesamtkonzept* abhebendes Reformverständnis in doppelter Weise problematisch ist: Zum einen läuft es Gefahr, das Eigengewicht einer Reformen fordernden Situation zu schmälern; zum anderen weckt es unnötige Ängste, die im Blick auf mögliche Weiterungen entstehen. Wenn eine Reformmaßnahme immer nur als Teil eines gesellschaftlichen Gesamtkonzepts geplant ist, kann leicht der Verdacht aufkommen, daß sie fremden Zwecken dient und vor allem als Mittel zur Bewegung anderer Kräfte gereichen soll. Ein solcher reformpolitischer Ansatz führt notwendigerweise in das Dilemma der sogenannten Doppelstrategie, das jedes Vertrauen untergräbt. Dies aber trägt dazu bei, daß die Reformen das Gegenteil von dem bewirken, was sie anstreben: Sie führen nicht aus den Sackgassen der Restauration heraus, sondern neu in sie hinein. Scheinrevolutionär drapiert, rufen sie reaktionäre Gegenkräfte auf den Plan, die aus der wachsenden Skepsis gegenüber einer als doppelbödig empfundenen Reformpolitik gegen die Reformen als solche argumentieren.

Hermann Borgs-Maciejewski: Parlament und Nachrichtendienste. Die unzulängliche Kontrolle der geheimen Nachrichtendienste

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/77, S. 12—27

Die vollziehende Gewalt untersteht in ihrer Gesamtheit der Kontrolle des Parlaments. Dies gilt im Prinzip auch für die Nachrichtendienste, jedoch ist deren Kontrolle in der Praxis aus Geheimhaltungsgründen stark eingeschränkt. Auch der Rechtsweg stellt eine überwiegend theoretische Schranke gegen Machtmißbrauch der Nachrichtendienste dar, da die Betroffenen in der Regel die gegen sie gerichteten nachrichtendienstlichen Maßnahmen nicht bemerken und daher keine Veranlassung sehen, gegen sie gerichtlich vorzugehen. Die unterentwickelte Kontrolle über die Nachrichtendienste geht Hand in Hand mit einer ungenügenden Gesetzgebung. Zur Arbeitsweise der Nachrichtendienste gehören Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung. Der Bundesnachrichtendienst, der MAD und einige Landesämter für Verfassungsschutz arbeiten ohne gesetzliche Grundlage. Die für das Bundesamt für Verfassungsschutz geltende Eingriffsermächtigung entspricht nicht dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit. Das Parlament sagt weder, was die Nachrichtendienste tun dürfen, noch kontrolliert es, was sie getan haben. Andererseits würde eine bis ins einzelne gehende gesetzliche Regelung der nachrichtendienstlichen Aufgaben und Befugnisse die Effizienz der Dienste u. U. schwer beeinträchtigen. Eine rechtsstaatliche Lösung kann nur in einer verbesserten parlamentarischen Kontrolle gefunden werden. Dabei ist daran zu denken, das zwar politisch, aber nicht rechtlich relevante Vertrauensmännergremium durch einen in der Verfassung verankerten 5-köpfigen Parlamentsausschuß zu ersetzen.

Rolf Tophoven: Der internationale Terrorismus — Herausforderung und Abwehr

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/77, S. 28—38

Verbindliche Konzeptionen gegen den Terrorismus sind aufgrund der Komplexität dieses Phänomens nur sehr schwer zu entwickeln. Zu schillernd können jeweils die Handlungen, Reaktionen und Motive von Terroristen sein. Erschwerend kommen für die Abwehrendienste die weltweiten Verbindungen der Gewalttäter hinzu. Diese Globalstrategie des Untergrundes erfordert es, effektive Anti-Strategien zu entwerfen. Daraus erwachsen jedoch gewisse Schwierigkeiten, da der demokratische Rechtsstaat sich stets bewußt sein muß, wie schmal der Grat zwischen legitimer Anwendung seiner Gegenmittel und dem Abgleiten in totalitäre Methoden ist. Dennoch gibt es für alle Staaten, die die Herausforderung durch den Terrorismus annehmen wollen, bestimmte gemeinsame Verhaltensregeln, die — wenn man nur will — realisiert werden können: Neben einer ständigen Verbesserung der strafrechtlichen, organisatorischen und polizeilichen Fahndungs- und Schutzmaßnahmen ist eine angemessene politische Aktions- und Reaktionsweise der Exekutive wie der Bevölkerung oberstes Gebot. Darüber hinaus sind profunde Kenntnisse über Theorie und Praxis des Terrorismus und des Guerillakrieges erforderlich.

Trotz vielfältiger Unterschiede hat der Kampf Israels gegen den palästinensischen Terror bestimmte politische und taktische Grundzüge offengelegt, die auch für andere Staaten, entsprechend modifiziert, relevant sein können oder zumindest einer Überlegung hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit wert sein sollten — zumal sich aus der bisherigen Effektivität der israelischen Abwehrkonzeption schließlich jene „*conditio sine qua non*“ herauskristallisiert hat: Nur ein im Grundsätzlichen unnachgiebiger und konsequenter Standpunkt scheint letztlich Gewähr dafür zu bieten, den Terrorismus langfristig erfolgreich abzuwehren zu können.