

25.-27.11.2005	Tagung	„Sicherheit und Bürgerfreiheit in Europa“. Dialog zwischen Sicherheitsinstitutionen und Zivilgesellschaft über polizeiliche und nachrichtendienstliche Strategien
	Veranstalter	Evangelische Akademie zu Berlin, Humanistische Union, Friedrich-Naumann-Stiftung, GKND
	Ort	EAB-Tagungszentrum Berlin-Schwanenwerder
	Autor	Wolbert SMIDT
	Dok.nr./Download	TB-2005-11-25

1.) Vorlauf

Als die Organisatoren der Tagung sich bereits im Laufe des Jahres 2004 zusammensetzten, um Ideen für die Planung zu entwickeln, waren sie sich darüber im Klaren, dass es sich um eine heikle und schwierige Aufgabe handeln würde. Bürgerrechtler und Sicherheitsverantwortliche in einer Phase zusammenzubringen, in der ihre öffentliche kontroverse Diskussion über die sicherheitlichen Konsequenzen des 11.9.2001 nicht vor gegenseitiger Verunglimpfung und Verächtlichmachung Halt macht, konnte die Gefahr einer Vertiefung der Kluft mit sich bringen. Die Tagung hatte aber nur dann einen Sinn, wenn sie die Chance eines konstruktiven Dialogs zum Nutzen beider Seiten fördern könnte. Die Veranstalter schwankten entsprechend zwischen Befürchtungen und Hoffnungen, was durch den weiteren Verlauf der Planungsarbeit nicht abgemildert wurde.

Denn der erste, sorgfältig mit professioneller Hilfe unternommene Versuch, die **Europäische Kommission** im Rahmen eines Förderprogramms zur Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft von der Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung des Vorhabens zu überzeugen, führte nur zu einem lieblosen bürokratischen Bescheid, der Antrag müsse aus finanziellen Gründen abgelehnt werden. Leider bestätigte diese Art des Vorgehens manchen Zweifel an der Bürgernähe europäischer Institutionen. Dies zwang die Veranstalter dazu, das Gesamtprogramm an die begrenzten eigenen Möglichkeiten der Finanzierung anzupassen und dadurch bei der Gestaltung erhebliche Einbußen hinnehmen zu müssen.

Diesem Rückschlag folgten weitere, die nur mit dem heiklen Charakter des Vorhabens zu erklären waren, jedoch gleichzeitig eher die Notwendigkeit untermauerten, den rationalen, möglichst unideologischen Dialog entschieden anzustreben. So kam es vor, dass Personen bzw. Institutionen nur unter der Bedingung zu einer aktiven Mitwirkung bereit waren, dass andere Personen bzw. Institutionen nicht eingeladen werden. Einige glaubten, sich den aggressiven und kritischen Vorhaltungen von Vertretern der Zivilgesellschaft nicht aussetzen zu sollen oder ihnen nicht gewachsen zu sein.

Aus der Überzeugung, dass ein Dialog ohnehin zwecklos sei und dass man sich die Mühe sparen könnte, wurde ebenfalls, hinter vorgehaltener Hand, kein Hehl gemacht. Ausdrücklich sei hervorgehoben, dass solche Bedenken keineswegs von den eingeladenen Nachrichtendiensten geäußert wurden.

Beim Mitveranstalter Humanistische Union (HU) entstanden Zweifel, ob man sich auf die Diskussion mit Sicherheitsverantwortlichen überhaupt einlassen dürfe, ohne die eigene Position unglaubwürdig zu machen und damit zu schwächen. Herrn Dr. Bruch, Mitglied des Vorstands der HU, gelang es dennoch, die Beteiligung seiner Institution zu sichern. Es mag aber der internen Legitimation gedient haben, dass die HU nicht darauf verzichtete, ganz im

Sinne bekannter ideologischer Vorbehalte in einem ausgelegten Papier die mangelnde Demokratiefähigkeit der Dienste und die alte Forderung nach ihrer Auflösung zu unterstreichen. Auslöser war die aktuelle Diskussion über ein teilweise unverhältnismäßiges Vorgehen des BND bei der Observation von Journalisten im Rahmen seiner Funktion der Eigensicherung. Dass das Datum der Tagung zufällig in den Zeitraum der Regierungs-umbildung in Berlin fiel und deshalb Absagen von Regierungsseite nicht vermeidbar waren, erwies sich zu guter Letzt als eine Schwierigkeit, die durch die Benennung hervorragender Vertreter der ursprünglich vorgesehenen Redner nicht mehr ins Gewicht fiel.

2.) Ablauf und Ergebnisse

Trotz dieses Vorlaufs gelang es den Organisatoren, die Tagung nach Ablauf und inhaltlicher Substanz weitgehend programmgemäß abzuwickeln. Die Teilnahme von ca. 100 Besuchern entsprach der verfügbaren örtlichen Kapazität der Akademie. Das Programm liegt den Mitgliedern des GKND vor.

Nach einer Einführung in die strategische Ausgangslage in Europa auf dem Sicherheitsgebiet und in die aktuellen Menschenrechtsprobleme im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ging es darum, die konkrete Bedrohung in Europa aus Sicht der deutschen Nachrichtendienste BND und BfV darzustellen. Damit wurde die Basis geschaffen für eine breit und vertieft angelegte Erörterung der daraus folgenden Sicherheitsstrategien und der damit verbundenen bürger- und menschenrechtlichen Probleme. Regionale Bezugspunkte waren einzelne Länder, wie Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien sowie die Institutionen der Europäischen Union.

Als Redner, deren Hintergrund im Programm näher beschrieben wird, traten auf:

aus dem sicherheitspolitischen Bereich

- Dr. Rudolf Adam, Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin
- Bundesrichter a. D. Dr. Hermann Borgs-Maciejewski
- Ministerialrat Hans Vorbeck, Bundeskanzleramt
- Dr. Peter Frisch, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz a. D.
- Dr. Sven Eiffler, Bundesamt für Verfassungsschutz
- Winfriede Schreiber, Leiterin des Brandenburgischen Verfassungsschutzes
- Elmar Remberg, Bundesnachrichtendienst
- Dr. Jürgen Storbeck, Bundesministerium des Innern, früherer Leiter von Europol
- General Francois Mermet, früherer Generaldirektor des französischen Auslandsnachrichtendienstes DGSE
- Generalmajor a. D. Joop van Reijn, bis 2003 Direktor des militärischen Aufklärungsdienstes der Niederlande
- Dr. Lars-Erik Lundin, stellv. Politischer Direktor der Europäischen Kommission
- Frank Asbeck, Leiter des Satellitenzentrums der EU
- Soenke Schmidt, EU-Kommission

aus dem bürgerrechtlichen Bereich

- Angelika Beer, Mitglied des Europäischen Parlaments
- Tony Bunyan, Direktor der britischen Bürgerrechtsorganisation Statewatch
- Dr. Christoph Bruch, Mitglied des Vorstandes der Humanistischen Union
- Prof. Hansjürgen Garstka, Vorstandsvorsitzender der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz
- Dr. Wolfgang Heinz, Wissenschaftler am Deutschen Institut für Menschenrechte
- Prof. Norbert Pütter, Politikwissenschaftler an der Freien Universität Berlin

- Dr. Matthias Dembinski, Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

Als **Moderatoren** der Panels haben sich im übrigen der Spiegel-Redakteur Holger Stark sowie die GKND-Mitglieder Ulrike Poppe (gleichzeitig Mitveranstalterin im Namen der Evangelischen Akademie zu Berlin), Wolf Poulet und der Verfasser betätigt.

Die reichhaltigen Ergebnisse von Vorträgen und Diskussionen können hier nur bruchstückhaft beschrieben werden.

Während Fragen

- des erweiterten Sicherheitsbegriffs in Europa,
- der Notwendigkeit des erweiterten Datenschutzes in Europa,
- der Notwendigkeit von Kontrolle und Öffnung der Geheimdienste,
- der europäischen Abgrenzung gegenüber den USA in Sachen Menschenrechtsverletzungen (Verschleppung und Inhaftierung von Terrorverdächtigen, Folterbegriff)
- im Zusammenhang mit einer allgemeinen Skepsis gegenüber unklaren europäischen Entwicklungen im Sicherheitsbereich,

keine unüberbrückbaren Gegensätze erkennen ließen, war die Debatte bei folgenden Punkten erwartungsgemäß eher **kontrovers**:

- Bedrohungslage und darauf fußender „Krieg gegen den Terror“
- Vertrauen in Rechtmäßigkeit und Effizienz der Dienste
- Notwendigkeit einzelner Elemente der deutschen „Sicherheitspakete“ und anschließender Regelungen, z. B. bzgl. des biometrischen Ausweises, nach dem 11.09.2001
- Übertragung von präventiven Vorfeldaufgaben auf die Polizei.

Einigkeit bestand über die Prinzipien angemessener Antworten auf die vielfältigen Bedrohungen in unserer Zeit: Proliferation von Massenvernichtungswaffen, strategische Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus, die Gefahren durch das Machtvakuum in „failed states“, Gefährdung der Ressourcen der Erde durch Fehlverhalten. Die Angemessenheit der Antworten kann sich immer nur aus einer sorgfältigen Abwägung zwischen den Anforderungen an eine effiziente Sicherheitsarbeit im Inneren und nach Außen und der Notwendigkeit ergeben, nicht durch zu rigore Einschränkung von Bürgerrechten die Werte in Frage zu stellen, die eigentlich geschützt werden sollen. Eine solche Abwägung erscheint insbesondere im Bereich der Terrorismus-Aufklärung und –bekämpfung erforderlich.

Militärische Reaktionen einschl. militärischer Prävention können nur letzte (eher verzweifelte) Mittel sein, wenn alle anderen Möglichkeiten versagen, wie z. B. die politische Einflussnahme, die Vorbeugung durch nachrichtendienstliche Aufklärung, der Export wirtschaftlicher Stabilität, der Dialog und der gegenseitige Respekt zwischen den Kulturen, die multilaterale Verständigung über ein gemeinsames Vorgehen.

In der Betonung einer umfassenden zivilen Strategie gegen die Bedrohungen liegt eine wesentliche Abgrenzung der EU und ihrer Mitglieder zu einer zeitweise von den USA bevorzugten militärischen Antwort, die von vornherein mit der Gefahr verbunden ist, neue Konflikte und Instabilität, auch neuen Terrorismus (siehe Irak), zu provozieren.

Der These, dass gerade **den geheimen Nachrichtendiensten** bei der für sie charakteristischen präventiven Vorfeld-Aufklärung von Absichten und Aktivitäten unsichtbar agierender Gegner im Rahmen eines allgemeinen Frühwarnsystems eine besondere Rolle zufällt, konnte nicht von vornherein bezweifelt werden. Es wurden allerdings Sorgen formuliert, dass die vorgesehenen Zusatzbefugnisse, z. B. in den USA, GB, aber in geringerem Umfang auch

in Deutschland („Sicherheitspakete“), zu weit gehen und Bevölkerungskreise belasten, die nicht unmittelbar dem Terrorismus, sondern allenfalls einer weit gespannten Peripherie zuzuordnen sind. Sorgen aus bürgerrechtlicher Sicht knüpfen sich in diesem Zusammenhang ferner an politische Absichten, polizeilichen Instanzen neben ihrer angestammten repressiven Strafverfolgungsarbeit zusätzliche präventive Vorfeldfunktionen zu überlassen, wie sie in nicht-demokratischen Systemen einer „Politischen Polizei“ obliegen. Bürgerrechtliche Bedenken begegnen sich hier mit fachlichen Sorgen von Nachrichtendienstlern, dies könnte auf eine ineffiziente Überschneidung der Tätigkeiten von Nachrichtendiensten und Polizei hinauslaufen. Bürgerrechtler haben in diesem Zusammenhang allerdings weniger die Befürchtung einer Konkurrenz als einer zu engen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Diensten, vor allem beim Austausch von sensiblen Personendaten, z. B. im Rahmen des neuen „Gemeinsamen Terrorismus-Abwehr-Zentrums“ (GTAZ). Diese Frage bedarf in der Tat einer sorgfältigen gesetzlichen Regelung, die dem richtig verstandenen „Trennungsgebot“ im Sinne des Verbots der gegenseitigen Übertragung von Machtbefugnissen gerecht wird.

Die von den Vertretern des Verfassungsschutzes und des BND vorgetragenen Elemente der Bedrohungslage (eine dritte Generation von islamistischen Terroristen, die in westlichen Ländern Integrationsprobleme haben bzw. aus dem Irak zurückkehren) fanden auf der Tagung Zustimmung, wobei die komplexe, wissenschaftliche Darstellung des Verfahrens der Informationsauswertung der Dienste geeignet war, Misstrauen gegenüber **Manipulationsgefahren** abzubauen. Tony Bunyan ließ allerdings auf Grund seiner spezifischen Erfahrungen in Großbritannien einige erhebliche Zweifel an der Ausgewogenheit und politischen Neutralität der Lageanalyse erkennen.

Zweifel mehrerer Teilnehmer von der bürgerrechtlichen Seite an **Effizienz und Rechtmäßigkeit/Verhältnismäßigkeit** des Vorgehens der geheimen Dienste fielen ebenfalls ins Gewicht. Im Hintergrund der Diskussion standen dabei nicht nur alarmierende Meldungen über bedenkliche Aktivitäten des US-Geheimdienstes CIA, die zu Lasten von anderen Geheimdiensten zu Unrecht verallgemeinert werden, sondern auch umstrittene Vorgehensweisen des BND bei der bereits erwähnten Observation von Journalisten (im Rahmen der zulässigen Eigensicherung) und der angeblich verfehlten Nutzung von Gelegenheiten zur Anhörung von gefangenen Terrorverdächtigen in Damaskus und Guantanamo. Bevor man aber im letzteren Fall ein endgültiges Urteil fällt und die Beteiligten des Komplizens mit Folterern und Entführern beschuldigt, wäre die Frage aufzuwerfen, ob im jeweiligen Einzelfall nicht auch die evt. Erwartung von wichtigen Informationen zur Verhinderung terroristischer Anschläge in die Abwägung einbezogen werden müsste.

Dass zumindest in Deutschland eine breit angelegte **parlamentarische Kontrolle** der Dienste die Einhaltung von gesetzlich vorgegebenen rechtlichen Standards überwacht, konnte das grundsätzliche Misstrauen bei einzelnen Teilnehmern nicht entscheidend abschwächen. Demgegenüber wurden die Interventionen der Medien und der Menschenrechtsorganisationen als viel wirksamer dargestellt. Immerhin waren sich die meisten Teilnehmer einig, dass eine parlamentarische Kontrolle angesichts des möglichen Machtzuwachses der Dienste weiterhin zwingend erscheint und eher verstärkt als verringert werden sollte. Von dem Vertreter Frankreichs erfuhren die Teilnehmer dann auch, dass 2006 endlich eine bis dahin nicht existente parlamentarische Kontrolle der französischen Dienste eingeführt wird.

Fragen zur Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Dienste gingen einher mit Zweifeln an ihrer Effizienz, wie sie von der Europa-Abgeordneten Beer an Erfahrungen im Zusammenhang mit den Balkan-Kriegen und im Vorfeld des Irak-Krieges festgemacht wurden. Dem wurden Hinweise auf nicht öffentlich bekannte Erfolge der Dienste und der Polizei bei der Vorbeugung gegen terroristische Anschläge entgegengehalten. Dr. Borgs-Maciejewski meinte, dass die Effizienz-Frage vor dem Hintergrund der spürbaren Sicherheitsgefährdung

aus Sicht der Bürger viel wichtiger sei als die Ängste vor Eingriffen in die Bürgerrechte. Solche Ängste seien nur vereinzelt und nicht generell berechtigt. Ähnliche Prioritäten in der Haltung der Bürger nach dem erschreckenden Anschlag gegen Van Gogh machte der Vertreter der Niederlande deutlich. Somit müsse sich, meinte Dr. Borgs-Maciejewski, die parlamentarische Kontrolle viel mehr mit der Effizienz als mit Rechtsfragen beschäftigen. Richtig ist sicher, dass beides Gegenstand einer wirksamen Kontrolle sein und deshalb bei evt. Neuregelungen der parlamentarischen Kontrolle einzelner demokratischer Länder einschließlich Deutschlands berücksichtigt werden sollte. Als Fortschritt wurde allgemein die verstärkte Tendenz zu einer vertrauensbildenden Hinwendung und **Öffnung der Dienste** im Verhältnis zur Zivilgesellschaft bewertet.

Bei der Erörterung von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Entwicklungen auf **europäischer Ebene** war realistischerweise festzustellen, dass weder im polizeilichen noch im nachrichtendienstlichen Bereich auf lange Sicht die Einrichtung von Institutionen zu erwarten ist, die an die Stelle nationaler Polizeien bzw. Nachrichtendienste treten können. Dies würde eine einheitliche Politik der inneren und äußeren Sicherheit voraussetzen, die es rechtfertigen könnte, entsprechende Machtbefugnisse im Interesse des Ganzen auf die EU-Ebene zu übertragen. Damit ist selbst im Falle eines Gelingens der europäischen Verfassung kaum zu rechnen. So werden allenfalls Initiativen und Einrichtungen zu fördern sein, die sich vorwiegend mit Strategien (wie im Falle der jüngsten Anti-Terrorismus-Strategie der Europäischen Kommission), Koordinierungsmaßnahmen, gemeinsamer Lage-Analyse (Europol, Situation Center beim Hohen Beauftragten für die GASP) bzw. Dienstleistungen (Satellitenzentrum in Torrejon) begnügen. Angesichts dieser Entwicklung besteht praktisch keine Gefahr des Eingriffs von EU-Institutionen in Bürgerrechte. Die EU kann und muß aber in ihrer manchmal etwas verschwommenen Strategie und Koordinierungsarbeit vermehrt auf Durchsetzung von entsprechenden Standards in den Mitglieds-ländern drängen, die dann auch in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zu beachten sind. In diesem Licht ist die Erklärung eines französischen Teilnehmers aus dem Bereich der Medien zu betrachten, der zur Überraschung einiger Besucher auf das große Gefälle bei der Wahrung der Bürgerrechte, der Ausgestaltung der Justiz und der Kontrolle staatlichen Handelns zwischen Frankreich und Deutschland hinwies. Dieses Gefälle zu Lasten Frankreichs müsse nicht-französische, insbesondere deutsche, Bürgerrechtler eigentlich dazu veranlassen, bei der Kritik der eigenen Verhältnisse vorsichtiger und realistischere Maßstäbe anzulegen. Zugleich liegt darin die Herausforderung an die EU, ohne Gleichmacherei auf gemeinsame rechtliche und politische Voraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu achten.

3.) Kritik und Ausblick

Wo fundamentale Gegensätze aufeinander prallen, kann man in der Regel eine spannungsreiche, dramaturgisch interessante Auseinandersetzung erwarten. Unsere entsprechenden Vorstellungen gingen teilweise in Erfüllung. Die Entschiedenheit, mit der sich beispielsweise unser Beiratsmitglied Dr. Peter Frisch auf eine leidenschaftliche Diskussion einließ, war eindrucksvoll. Trotz vorwiegend positiver Stellungnahmen von Teilnehmern am Ende der Tagung sind aber Defizite erkennbar.

Zwar kam es zeitweise zu dem gewünschten Dialog und zum Versuch des gegenseitigen Verstehens zwischen den „Fronten“. Doch waren die Gewichte zwischen den Sicherheitsverantwortlichen und den Bürgerrechtlern sowohl bei den Rednern (13 zu 7) als auch unter der recht heterogenen Zuhörerschaft so ungleich verteilt, dass die kontroverse sachliche Diskussion zu einzelnen Fragen zu kurz kam. Von der Humanistischen Union war außer dem ebenso dialogbereiten wie –fähigen Mitveranstalter und Redner Dr. Bruch nur ein einziges Mitglied im Publikum mit Beiträgen sichtbar. Die mangelnde Bereitschaft des Gros der Humanistischen Union zum Dialog war angesichts der auffälligen Absenz führender

Mitglieder unverkennbar. Dies wurde durch die aktive und konstruktive Beteiligung von kritischen Wissenschaftlern nicht voll ausgeglichen. Von der mitveranstaltenden Friedrich-Naumann-Stiftung war nur eine Teilnehmerin präsent. Insofern ist festzustellen, dass es bei der Vorbereitung der Tagung – weitgehend wegen der bereits eingangs genannten Handicaps – nicht in ausreichendem Maße zu einer Motivierung und Einbeziehung der eigentlich betroffenen Teile der Zivilgesellschaft gekommen war.

Vielleicht war das Sachprogramm auch zu ehrgeizig, zu heterogen und zu breit angelegt gewesen, um eine auf einzelne konkrete Themen begrenzte Diskussion zu fördern. Dabei spielten auch zeitliche Zwänge eine Rolle, die insbesondere die Moderatoren der Panels in Verlegenheit brachten.

Diese kritischen und selbstkritischen Anmerkungen hindern mich nicht, die Veranstaltung als einen ersten Erfolg auf dem Weg zu weiter gesteckten Zielen zu werten. Dass es überhaupt zu einem offenen Gespräch zwischen beiden Seiten kommen konnte, können die Veranstalter aus meiner Sicht bereits als wichtiges Ergebnis buchen. Sie werden sich erneut zusammensetzen, um Bilanz zu ziehen und auf der Basis der gemachten Erfahrungen neue Pläne zu schmieden. Zu unserer Planung gehört schon jetzt, die Tagungstexte in der Buchreihe des GKND „Demokratie und Geheimdienste“ im Laufe des Jahres zu veröffentlichen.

An die Zukunft solcher Dialog-Veranstaltungen glaube ich um so mehr, als es keineswegs zu verantworten wäre, auf den wunderbaren Rahmen der Tagungsstätte der Ev. Akademie am Wannsee und auf die zugleich wirkungsvolle und charmante Betreuung durch Ulrike Poppe zu verzichten.

Anm.: Dieser Beitrag erschien in leichter veränderter Form unter dem Titel „Sicherheit und Bürgerfreiheit in Europa“ in der Zeitschrift *Europäische Sicherheit*, Nr. 4/2006, April 2006, S. 71-73.