

Autor SMIDT, Wolbert

Titel **Bericht über die Tagung „Jenseits ziviler Normen? Ethik staatlichen Handelns am Beispiel von Sicherheitsinstitutionen“ in Berlin, 26. bis 28. Oktober 2007**

Ort, Datum/Jahr Berlin, Januar 2008

GKND-Dok.nr. TB-2007-10-26

Fragen der öffentlichen Moral rücken immer stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Die Moral von als „bestechlich und lügnerisch“ gebrandmarkten Politikern wird ebenso leidenschaftlich angegriffen, wie der moralische Zynismus von Spitzenmanagern der Wirtschaft, der Doping-verdächtigen Sportler und der primär an hoher Auflage orientierten Journalisten. Der „Deutsche Ethikrat“ befasst sich unter kritischer Beobachtung durch die Öffentlichkeit mit schwierigen Grundfragen der Ethik, wie sie sich aus der Entwicklung der Forschung in der Biowissenschaft ergeben.

In den letzten Jahren haben sich auch Vorgänge im Bereich der **inneren und äußeren Sicherheit** gehäuft, die in der Öffentlichkeit demokratischer Länder Zweifel nicht nur an der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, sondern auch an der strikten Respektierung unserer ethischen Werteordnung durch die Sicherheitsbehörden wecken. So müssen wir uns nach der Erschütterung durch anhaltende Schockwellen, die die terroristischen Attentate des 11. September 2001 ausgelöst haben, zunehmend mit der Frage auseinandersetzen, ob der von den USA propagierte „Krieg gegen den Terror“ nicht Fehlentwicklungen der moralischen Haltung demokratischer Länder fördert. Jedenfalls erscheint es nicht abwegig, bekannt gewordene Folterpraktiken, Entführungen, Inhaftierungen und Tötungen ohne Rechtsgrundlage, Zusammenarbeit mit „Folterstaaten“ in einem solchen Zusammenhang kritisch zu betrachten. Der viele Bürger Deutschlands aufwühlende Fall Kurnaz hat ebenfalls komplizierte staatliche Entscheidungsprozesse offenbart, in denen Erfordernisse der Sicherheit von Staat und Bürgern gegen die moralisch/rechtliche Priorität der Menschenwürde und der Persönlichkeitsrechte eines Einzelnen abzuwägen waren. Aber auch die in Ländern wie Deutschland vielfach als hysterisch empfundene Tendenz, gestiegene Sicherheitsrisiken durch eine anhaltende Serie von staatlichen und gesetzgeberischen Maßnahmen unter Einschränkung ziviler Freiheiten zu beantworten, lässt Fragen nach der ethischen Werteorientierung aufkommen.

Bisher schon bestimmen - auch unabhängig von den neuen Herausforderungen - Erfordernisse der Abwägung zwischen ethischem Vorgehen und auftrags- und erfolgsorientiertem Handeln die Tagesarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten. Dies gilt beim gelegentlich umstrittenen Einsatz gesetzlich vorgesehener „Nachrichtendienstlicher Mittel“ durch die Dienste, z. B. bei der Nutzung illegal beschaffter Informationen aus staatlichen oder privaten Institutionen im Ausland. Ist der Dienst damit als Hehler, der Diebesware einkauft, moralisch oder gar juristisch zu verurteilen?

Schwierige Abwägungsprozesse gibt es bei der Nutzung des Gewaltmonopols der Polizei, wobei die Folterandrohung zur Rettung von Menschenleben in dem bekannten Fall Daschner oder im bekannten theoretischen Fall des Abwendens der verheerenden Explosion einer tickenden Bombe in der Öffentlichkeit besonders kontrovers diskutiert werden.

Die Tagung unter der provokativen Fragestellung „**Jenseits ziviler Normen?**“, die gemeinsam von der „**Evangelischen Akademie zu Berlin**“ und dem „**Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland (GKND)**“ veranstaltet wurde, sollte dazu dienen, diese bedrängenden Themen aufzugreifen und rationale Antworten auf die zum Teil emotional verzerrte öffentliche Diskussion über tatsächliche und vermeintliche Fehlgriffe von Polizei und geheimen Nachrichtendiensten zu erarbeiten.

Den Veranstaltern ging es darum, den Diskussionsstoff möglichst breit aufzufächern und durch Teilnahme von Experten aus ganz unterschiedlichen Lebensbereichen interdisziplinär und nicht so eindimensional, wie dies häufig geschieht, zu betrachten. So haben politisch Verantwortliche, Chefs und Praktiker aus den Nachrichtendiensten und der Polizei, Historiker, Literaturwissenschaftler, Psychologen, Seelsorger, Medienvertreter und Bürgerrechtler aus dem Blickwinkel ihrer jeweiligen Erfahrungsbereiche zu einer fruchtbaren und lebendigen Diskussion beigetragen.

Die aktiven Teilnehmer seien hier genannt:

- Otto Diederichs, Journalist zur Thematik Innere Sicherheit
- Dr. Bernadette Droste, Verfasserin des Handbuchs des Verfassungsschutzrechts
- Volker Foertsch, Erster Direktor beim BND a. D.
- Ulrich Freise, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Inneres, Berlin
- Dr. Peter Frisch, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz a. D.
- Prof. Dr. Hansjörg Geiger, Staatssekretär des Bundesministeriums der Justiz a. D.
- Eric Gujer, Korrespondent Neue Zürcher Zeitung, Berlin
- Dr. Wolfgang Heinz, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin
- Prof. Dr. Eva Horn, Literaturwissenschaftlerin, Universität Basel
- Klaus Jansen, Präsident des Bundes Deutscher Kriminalbeamter
- Prof. Dr. Wolfgang Krieger, Historiker an der Universität Marburg
- Eberhard Pausch, Oberkirchenrat Kirchenamt der EKD Hannover
- Dr. Christian Pross, Psychiater
- Dr. Tania Puschnerat, Bundesamt für Verfassungsschutz
- Annette Ramelsberger, Journalistin, Süddeutsche Zeitung, Berlin
- Werner Schiewek, Polizeipfarrer, Ethikdozent
- Dr. Hans-Georg Wieck, Botschafter a. D., Präsident BND a. D.

Leider hatten der Bundesnachrichtendienst und das Bundeskriminalamt ihre Teilnahme absagen müssen. Gerade sie sind von der Thematik besonders betroffen.

Die Organisation der Tagung und die Moderation lagen in den Händen von Ulrike Poppe, Studienleiterin der Evangelischen Akademie zu Berlin, und von Wolbert K. Smidt, Erster Direktor beim BND a. D., Vorsitzender des GKND.

Zu der Fülle der Ergebnisse mache ich einige Anmerkungen:

1. Die Geschichte ist bekanntlich eine Gruselkammer. Dies gilt nicht zuletzt für den Beitrag von Polizei und Nachrichtendiensten zu Fehlentwicklungen selbst in der Welt der Demokratien.

Zu nennen sind beispielsweise Fälle von Missgriffen der Sicherheitsbehörden

- der USA (Phoenix-Programm im Vietnam-Krieg, gezielte Tötungen aus präventiven Gründen, Guantanamo-Haft und Verschleppungen ohne Rechtsgrundlage beim Kampf gegen den Terrorismus),
- Großbritanniens (Schmutziger Krieg in Nord-Irland),
- Frankreichs (Rainbow-Warrior-Affäre, illegale Abhörmaßnahmen),
- aber auch der Bundesrepublik Deutschland (Fortsetzung der systematischen und umfassenden polizeilichen Kontrolle von Sinti und Roma in der Bundesrepublik unter Nutzung von Vorarbeiten im 3. Reich, Abhör-Fall Traube, individuelle Verfehlungen im BND im Zusammenhang mit der Verbringung von Plutonium aus Russland in die Bundesrepublik).

Folgende **Schlussfolgerungen** aus der Geschichte drängen sich u. a. auf:

Im Falle der Dienste handelte es sich bei den Moral- und Rechtsverstößen in der Geschichte vorwiegend um solche im Bereich der besonders sensiblen „**geheimdienstlichen Aktionen**“ (covert actions). Sie unterscheiden sich von den Methoden der geheimen nachrichtendienstlichen **Informationsbeschaffung und -Auswertung** ganz wesentlich durch den verdeckten Versuch, parallel zur offiziellen Außen- und Sicherheitspolitik politische Verhältnisse im Ausland mit gewaltsamen Mitteln oder durch systematische Desinformation zu verändern.

In der Regel waren nicht die Dienste oder die Polizeidienststellen selbst für den Missbrauch von Befugnissen und Methoden verantwortlich. Vielmehr ging die Initiative meistens von der jeweiligen **politischen Führung** aus.

Ein wichtiger Ansatz zu einer entscheidenden Verbesserung liegt demnach in der strikten Abtrennung der „Aktionen“ von den Nachrichtendiensten bzw. in der Einstellung jeglicher „geheimer Aktionen“ zu politischen Zwecken. Ferner bedarf es der Entwicklung einer „Nachrichtendienstkultur“, die auch den politisch Verantwortlichen Maßstäbe für den richtigen Umgang mit geheimen Nachrichtendiensten an die Hand gibt.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben dazu geführt, dass die deutschen Dienste gesetzlich nicht mehr befugt sind, auf dem Gebiet der „politischen Aktionen“ tätig zu werden. Sie beschränken sich auf die Beschaffung und Auswertung von geheimen Informationen.

2. Bei Ausbildung und Kontrolle der Polizei spielen neben dem Erfordernis der Einhaltung von Verfassung und Gesetz auch Forderungen nach Respektierung ethischer Grundsätze beim Einsatz polizeilicher Gewalt eine wichtige Rolle.

In den **Diensten** steht bisher - auch als Konsequenz von „Skandalen“ - die strikte Durchsetzung des Rechts im Vordergrund. Dabei besteht Klarheit darüber, dass beispielsweise der Schutz der Menschenwürde nach Artikel 1 des Grundgesetzes sowohl eine rechtliche als auch eine ethische Bindung bedeutet. Es reicht nicht aus, sich nur auf die Respektierung der Gesetze zu verlassen und moralische Kriterien für das nachrichtendienstliche Tun zu vernachlässigen. So kam und kommt es beispielsweise für einen Dienst der Bundesrepublik nicht in Frage, nach dem Vorbild des früheren MfS der DDR sog. Romeo-Operationen zu unternehmen, bei denen es u. a. darum gehen kann, dass ein hauptamtlicher Mitarbeiter eine Liebesbeziehung bzw. eine Eheschließung mit einer „Zielperson“ nur zu nachrichtendienstlichen Zwecken anstrebt.

Während im Bereich der Polizei bereits - mit Unterstützung der Vertreter der Kirchen - so etwas wie ein verbindlicher „**Moralkodex**“ entwickelt wurde, der in Ausbildung und Praxis zu beachten ist, gibt es dies nicht im Bereich der deutschen Dienste. Diese Lücke sollte geschlossen werden. Dabei wäre zu prüfen, ob man sich an Überlegungen in der **Bundeswehr** orientieren kann, die sich gerade auch auf die neuen Anforderungen beim Auslandseinsatz beziehen: die Notwendigkeit von Empathie in die Lage von Menschen in fremden Ländern, die Fähigkeit zur interkulturellen Kompetenz und der Respekt für religiöse, politische und ethische Fundamente von Verhaltensweisen.

Ferner wären alt hergebrachte philosophische Grundsätze vom „Gerechten Krieg“ in die Diskussion einzubeziehen. Dies geschieht bereits in den USA, wo sich - allerdings auf der Basis von schlimmen Erfahrungen - eine intensive moralische und politische Debatte über die Notwendigkeit eines „Ethischen Kodex“ für die nachrichtendienstliche Praxis entwickelt hat.

3. Das Dilemma, in dem sich die Nachrichtendienste befinden, kommt in folgenden drastischen Formulierungen von erfahrenen Nachrichtendienstlern zum Ausdruck:

- The whole business of espionage is unethical (Clarridge/CIA)
- **Spionage ist eine streng verbotene Notwendigkeit (Rönblom)**

Umso wichtiger ist es, auf der Basis von vitalen Sicherheitsinteressen unseres Landes unter Respektierung der von der Verfassung garantierten Menschenwürde eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen, die vom - auch moralisch bedeutsamen - Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** bestimmt wird. Er ist ein entscheidendes Element der Gesetzgebung für die deutschen Dienste. Es bedarf aber der Entwicklung konkreter Kriterien für die Praxis, an denen sich die unmittelbar für die Führung von operativen Quellen Verantwortlichen auch in moralischen Zwangslagen und Zweifelsfällen orientieren können. Eine **Ethik der Verantwortung**, die die Folgen und Implikationen des eigenen Handelns von Anfang an genau bedenkt, ist zwingendes Gebot. So ist bei der Aufklärung und Bekämpfung des Internationalen Terrorismus nicht nur selbstbewusst auf ihre Bedeutung für die Sicherheit der Bürger zu verweisen, sondern auch in den Blick zu nehmen, dass eine unverantwortliche polizeiliche und nachrichtendienstliche Praxis den Terroristen Argumente für ihr Handeln liefern kann.

4. Das in Deutschland geltende Gebot der **organisatorischen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten** hat eine moralische Dimension. Die Trennung soll verhindern, dass polizeiliche und nachrichtendienstliche Funktionen in einer Weise zusammengefasst werden, dass ein Machtmissbrauch nicht ausgeschlossen werden kann. Eine Polizei, die neben ihrer üblichen repressiven Arbeit auch noch im Vorfeld der Kriminalität präventive nachrichtendienstliche Befugnisse hat, befindet sich in der Gefahr, ihr Gewaltmonopol ins **Vorfeld** zu übertragen, wo es nichts zu suchen hat. Eine solche bedenkliche Entwicklung bahnt sich in der Gesetzgebung über das Bundeskriminalamt an. Ein Nachrichtendienst, der über exekutive Befugnisse verfügt, kann sich ebenfalls auf verhängnisvolle Weise zu einer „politischen Polizei“ entwickeln. Diese Gefahr ist aber in Deutschland nicht erkennbar.

5. Angesichts der rechtlichen und moralischen Risiken polizeilichen und nachrichtendienstlichen Handelns ist in der Demokratie eine strenge exekutive, parlamentarische und richterliche **Kontrolle** unabdingbar. Im nachrichtendienstlichen Bereich, in dem die parlamentarische Kontrolle zur Gewährleistung von Geheimhaltung und Arbeitsfähigkeit weitgehend an die Stelle der richterlichen tritt, bedarf es einer permanenten Überprüfung der Wirksamkeit der Kontrolle. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Kontrollbefugnisse des Parlaments bzgl. der deutschen Dienste erweitert werden müssen, damit das durch tatsächliche und vermeintliche Skandale gefährdete Vertrauen der Bevölkerung gestärkt werden kann. Ethische Probleme sollten neben den rechtlichen einen eigenen Stellenwert als Gegenstand der Kontrolle haben.

In den letzten Jahren haben sich auch die **Medien** zu einem wirksamen Kontrollinstrument entwickelt, das die parlamentarische Kontrolle ergänzt und unterstützt. Für den Umgang der Medien mit schutzbedürftigen nachrichtendienstlichen Themen ist aber ebenfalls ein Moralkodex erforderlich, der durch die Praxis einer manchmal künstlich wirkenden Empörungsrhetorik und schonungslose Ausbeutung von Indiskretionen nicht in Frage gestellt werden darf.

6. Über die Kontrolle der Arbeit von Polizei und Diensten hinaus bedarf es der Überlegung, ob nicht ein Gegengewicht gegen die sehr weit gehende Antiterrorismus-Gesetzgebung zu Lasten von Persönlichkeitsrechten und Bürgerfreiheit und damit ein **neues Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit** zu schaffen ist. In den letzten Jahren sind zahlreiche zusätzliche gesetzliche Regelungen bzw. Gesetzesvorhaben für die Bekämpfung des Terrorismus zu registrieren: Änderungen der Strafprozessordnung (Rasterfahndung, polizeiliche Beobachtung und längerfristige Observation, verdeckte Ermittler, akustische Wohnraumüberwachung, Standortbestimmung für Mobiltelefone, molekulargenetische Untersuchung etc.), Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten, Strafbarkeit von Terroristischen Vereinigungen (im Vorfeld), Terrorismusbekämpfungsgesetz, Antiterror-dateien. Auch auf europäischer Ebene haben sich verschärfte Regelungen ergeben: z. B. der Europäische Haftbefehl, Antiterrorliste der EU, engerer Datenaustausch. Selbst wenn man die Notwendigkeit solcher Maßnahmen nicht bestreitet, stellt sich die Frage, ob es nicht zur Festigung der ethischen Werteordnung und der freiheitlichen Demokratie zwingend erforderlich ist, das dadurch gefährdete Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit wieder neu herzustellen. Staatssekretär a. D. Prof. Hansjörg Geiger schlägt hierfür u. a. die Einrichtung eines **Bürgeranwalts** vor, der insbesondere heimliche Eingriffe des Staates in Freiheitsrechte des Einzelnen überprüft. Dies würde in der Tat viel Misstrauen gegenüber den Diensten und der Polizei abbauen helfen.