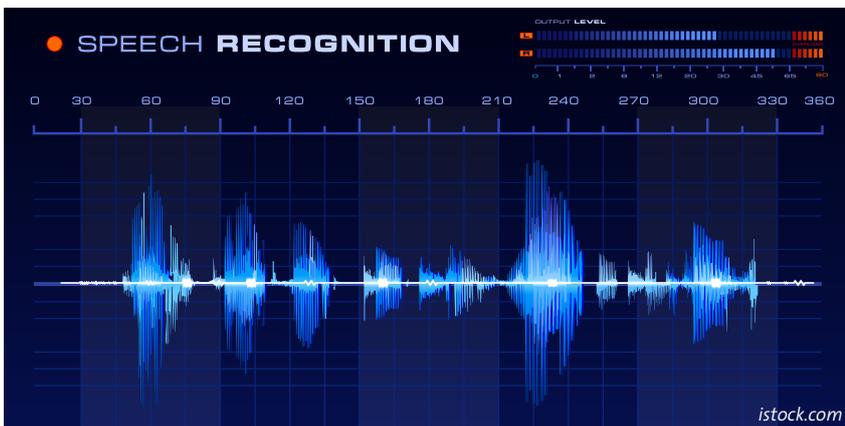


DIE NACHRICHTENDIENSTE UNTER ANHALTENDEM REFORMDRUCK

Die Nachrichtendienste haben im vergangenen Jahrzehnt weitgehende Veränderungen erfahren. Mit dem Fokus auf die Terrorabwehr gingen häufig eine Erhöhung der Mittel, eine Ausweitung der Befugnisse, institutionelle Neuerungen und ein Ausbau der internationalen Zusammenarbeit einher. Das wachsende Ausmass anderer Bedrohungen wie Wirtschaftsspionage oder Cyber-Attacken erfordert heute weitere Anpassungen der Nachrichtendienste. Aufgrund der Informationsrevolution und der wachsenden Komplexität des internationalen Systems werden zudem Rufe nach neuen methodischen Ansätzen laut. Die Antizipation strategischer Entwicklungen gewinnt zunehmend an Bedeutung.



Neuerungen und vermehrter internationaler Zusammenarbeit manifestiert hat.

Mehr Mittel und Befugnisse

Nach dem 11. September 2001 gerieten die Nachrichtendienste insbesondere in den USA zunächst stark unter Druck. Zwar argumentierten sie, dass die Anschläge nicht auf ein Versagen der Frühwarnsysteme, sondern auf ausbleibendes politisches und militärisches Handeln zurückzuführen seien. Dennoch dominierte in der Öffentlichkeit die Meinung, al-Kaida sei aufgrund von mangelhaften Erkenntnissen und Warnungen nicht präventiv zerschlagen worden.

Die 1990er Jahre waren für die westlichen Nachrichtendienste eine Zeit der Krise und der Neuorientierung. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde das Bedrohungsspektrum komplexer und breiter. Ein zentrales Feindbild fehlte. Dementsprechend begannen die Nachrichtendienste, sich mit einer Vielzahl von Themen und Regionen auseinanderzusetzen. Verteilkämpfe innerhalb der Dienste um die knapper werdenden Mittel nahmen zu. Inhaltlich variierten die Schwerpunkte von Land zu Land.

auch wachsende Probleme der Selektion und zielgerichteten Auswertung einher. Zudem sahen sich die staatlichen Nachrichtendienste in verstärkter Konkurrenz zu Akteuren wie Thinktanks und privatwirtschaftlichen Anbietern nachrichtendienstlich aufbereiteter Informationen. Anpassungen in der Arbeit der Nachrichtendienste wurden schliesslich auch durch die wachsende Bedeutung nichtstaatlicher Gewaltakteure und den transnationalen Charakter vieler Bedrohungen erforderlich.

Seither sind in zahlreichen Staaten grosse Anstrengungen unternommen worden, um die Fähigkeiten der Nachrichtendienste zur Bekämpfung von al-Kaida und dem islamistischen Terrorismus zu verbessern. Die finanziellen Mittel wurden im Vergleich zu den 1990er Jahren teilweise wieder massiv aufgestockt. Auch fand eine eigentliche Rekrutierungsoffensive zur Verbesserung der operativen und analytischen Kompetenz der Nachrichtendienste statt. Zwischen 2001 und 2006 vergrösserte sich der «Clandestine Service» der CIA um das Dreifache. Das FBI erweiterte sein «Analysten-Kader» um 100 Prozent. Der britische Geheimdienst MI5 erhöhte die Zahl seiner Mitarbeiter von 1800 Angestellten in 2001 auf fast 4000 Beschäftigte im Jahr 2008.

Der Globalisierungsprozess brachte für die Nachrichtendienste neue Herausforderungen und Möglichkeiten mit sich. Mit der Informationsrevolution nahm das Ausmass an verfügbaren Informationen stark zu. Allgemein zugängliche Informationen (*Open Source Intelligence*) gewannen als Ergänzung zu den traditionellen Quellen der Informationsgewinnung (wie menschliche Quellen, Fernmeldeaufklärung und Satellitenaufklärung) an Bedeutung. Mit der neuen Informationsfülle gingen aber

Die Anschläge vom 11. September 2001 waren eine neuerliche Zäsur für die Nachrichtendienste. Während sich die Herausforderungen durch die Globalisierung im vergangenen Jahrzehnt weiter akzentuiert haben, ist die Terrorabwehr seither zu einem zentralen Fokus der Nachrichtendienste geworden. Mit dieser Entwicklung einher ging in manchen Staaten ein weitgehender Wandel der Nachrichtendienste, der sich insbesondere in einem Ausbau der Mittel und Befugnisse, institutionellen

Der Ausbau der Geheimdienste ist jedoch nicht ohne Probleme verlaufen. Die Rekrutierung von Personal mit Länder- und Sprachkenntnissen, die für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus rele-

vant sind, hat sich als schwierig erweisen. Die Herausforderung ist umso grösser, als die Nachrichtendienste in den USA teilweise von Arabisch sprechenden Doppelpaganten unterwandert wurden. Die seitherige Erhöhung der organisationsinternen Sicherheit ist mit einem verringerten Rekrutierungspotential einhergegangen.

Eine weitere Folge von 9/11 ist die Ausweitung von rechtlichen Befugnissen vieler Nachrichtendienste für die technische Überwachung im Inland. Diese Ausweitung variiert zwar in Ausmass und Stossrichtung von Staat zu Staat. Häufig betrifft sie aber Massnahmen wie die präventive Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs, die Observierung von privaten Räumen und das geheime Durchsuchen von Datenbearbeitungssystemen.

Da der Ausbau der Mittel nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung innenpolitisch oft umstritten ist, wurden in vielen Staaten auch der Rechtsschutz und die parlamentarischen Kontrollbefugnisse ausgebaut. In Frankreich wurde 2007 überhaupt erstmals eine umfassende entsprechende Gesetzgebung verabschiedet. In einigen Staaten fand ein Ausbau der Kontrollbefugnisse auch als Reaktion auf Skandale wie z.B. aufgedeckte illegale Abhöraktivitäten statt. In Grossbritannien löste die Fehleinschätzung bezüglich der Frage von Massenvernichtungswaffen im Irak eine intensive Debatte um bessere Kontrollen aus. Wie das Beispiel der USA allerdings zeigt, kann auch mit noch so umfassenden Kontrollmechanismen ein Missbrauch respektive eine Politisierung der Nachrichtendienste wie im Fall des Irakkriegs nicht ausgeschlossen werden.

Haben sich die Nachrichtendienste der USA allein schon wegen ihrer Vielzahl und Grösse seit jeher von den europäischen Diensten unterschieden, so lassen sich auch wichtige Differenzen bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der Terrorbekämpfung erkennen. Die USA gehen hauptsächlich von einer externen Terrorbedrohung aus. Die Anfälligkeit von US-Muslimen für die Propaganda des Dschihadismus wird als sehr gering eingeschätzt. Anschläge sollen deshalb vor allem mit Mitteln wie Einreise- und Einwanderungskontrollen sowie computergesteuerter Profilerstellung verhindert werden. Ein enormer technischer Apparat zur Informationsbeschaffung, mit der sich täglich bis zu 1,7 Milliarden elektronische Kommunikationswege weltweit mitverfolgen lassen, steht daher im Zentrum der Terrorismusabwehr. Gleichzeitig hat die CIA im Kontext der

globalen Terrorbekämpfung immer stärker operative Aufgaben der Kriegführung wie die Steuerung von Drohnenangriffen übernommen.

In Europa hingegen ist die Terrorbekämpfung in der Tendenz auf das Inland und den sogenannten Homegrown-Terrorismus fokussiert. Das Risiko einer Radikalisierung einheimischer Muslime wird hier meist höher beurteilt. Dementsprechend werden in manchen Ländern z.B. auch wesentlich mehr Polizei-Informanten zur Aufdeckung von Terrorzellen verwendet. Der US-Trend einer Aufgabenverlagerung von der Informationsbeschaffung zur operativen Kriegführung lässt sich in europäischen Auslandsnachrichtendiensten kaum beobachten.

Innerstaatliche Koordination

Der Druck zum Informationsaustausch hat im Kontext der Terrorabwehr stark zugenommen. Dies betrifft sowohl die innerstaatliche Koordination als auch die internationale Kooperation. In den USA wurde nach den Anschlägen kritisiert, dass die Nachrichtendienste vor den Anschlägen zu segmentiert gearbeitet hätten und wichtige Informationen aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten und mangelhafter Koordination nicht an die richtigen Stellen gelangt seien. Eine zentrale Massnahme war deshalb die Gründung eines National Counterterrorism Center, in welchem die Zusammenführung aller relevanten Daten der Terrorbekämpfung sichergestellt werden soll.

Grossbritannien folgte dem Beispiel der USA und richtete 2003 ein Joint Terrorism Analysis Centre ein. Darüber hinaus wurden landesweit so genannte Regional Intelligence Centre gegründet, in denen der MI5 Informationen mit lokalen Strafvollzugsbehörden austauschen kann. In Deutschland spiegelte sich diese Entwicklungen in der Gründung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums wider, das im Jahr 2004 mit dem Ziel geschaffen wurde, Informationen und Fachwissen zwischen allen relevanten Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene auszutauschen. Mit der Antiterrordatei verfügen diese Stellen seit 2007 auch über eine gemeinsame Datenbank.

Unabhängig von institutionellen Koordinationslösungen lassen sich in vielen Staaten Bemühungen zur engeren Zusammenarbeit zwischen den Inlands- und Auslandsnachrichtendiensten beobachten. Auch die Kooperation zwischen Staatsschutz- und Strafverfolgungsbehörden ist

intensiviert worden. Diesbezüglich haben Kritiker allerdings immer wieder auf die Notwendigkeit einer klaren Trennung von Staatsschutz und Strafverfolgung hingewiesen, ist doch der Rechtsschutz bei den Nachrichtendiensten traditionellerweise eingeschränkt.

Internationale Zusammenarbeit

Die zwischenstaatliche Kooperation der Nachrichtendienste hat in den letzten Jahren ebenfalls zugenommen. Im Vergleich zur zwischenstaatlichen Polizeikooperation ist sie jedoch noch immer eher schwach ausgeprägt, was auf die Sensibilität nachrichtendienstlicher Informationen und den Quellenschutz zurückzuführen ist. Fortschritte sind etwa im Austausch strategischer Langfristinschätzungen zu beobachten. Schwieriger gestaltet sich nach wie vor der Austausch operativer Informationen jenseits spezifischer Terrorwarnungen.

Auf bilateraler Ebene verfügen die meisten Nachrichtendienste heute zwar über ein dichtes Netzwerk von Partnerdiensten. Strukturell enge Zusammenarbeit auch auf operativer Ebene wie im Fall der USA und einiger Verbündeter wie Grossbritannien oder Israel ist aber nicht die Regel. Allerdings hat im Zuge der Terrorbekämpfung die Zusammenarbeit mit nichtwestlichen Nachrichtendiensten zugenommen. In diesem Zusammenhang steht die parlamentarische Kontrolle, die im Fall von zwischenstaatlicher Kooperation generell schwierig auszuüben ist, aufgrund der unterschiedlichen nachrichtendienstlichen Kulturen und Standards vor besonders grossen Herausforderungen.

Auf multilateraler Ebene existieren einige kleinere Kooperationsgefässe wie etwa das Alliance Base Counterterrorism Intelligence Centre in Paris, in welchem die USA, Frankreich, Grossbritannien, Deutschland und Kanada Informationen austauschen und gemeinsame operative Planungen durchführen. Zudem bestehen mehrere Foren auf europäischer Ebene, auf der die Zusammenarbeit auch aufgrund des Grenzabbaus wichtiger geworden ist. Im Berner Club treffen sich die Leiter der Sicherheits- und Inlanddienste fast aller EU-Staaten, der Schweiz und Norwegens mehrmals jährlich zur Erörterung nachrichtendienstlich relevanter Themen. Die aus diesem Club hervorgegangene Counter-Terrorism Group, zu der auch die USA gehören, agiert als Schnittstelle zwischen den nationalen Diensten und dem EU-Rat. In der ebenfalls mehr als 20 Staaten umfassenden Middle

European Conference schliesslich steht die Zusammenarbeit mit ost- und südosteuropäischen Diensten im Zentrum. All diese europaweiten Foren leiden jedoch unter dem Handicap begrenzter Kooperationsbereitschaft grösserer Staaten in einem solch weitgespannten Rahmen.

Neue Themen und Methoden

Haben sich die Nachrichtendienste im vergangenen Jahrzehnt teilweise stark auf die Terrorismusabwehr ausgerichtet, so stehen sie heute vor der Herausforderung, dass andere Bedrohungen vermehrt in den Vordergrund rücken. Dies betrifft insbesondere den Aspekt der Spionageabwehr und Informationssicherheit. Spionage könnte künftig wieder ein ähnliches Ausmass wie zu Zeiten des Kalten Krieges erreichen. Allerdings wird der Fokus dabei auf Wirtschaftsspionage liegen. Ein Hauptgrund dafür sind die globalen Machtverschiebungen und der damit verbundene Aufstieg verschiedener Schwellenstaaten und insbesondere Chinas.

Die niedrigen Lohnkosten in vielen Schwellenländern in Kombination mit der wachsenden Kompetenz in den Bereichen Wissenschaft und Technik machen Wirtschaftsspionage zu einer langfristigen Bedrohung für die westlichen Gesellschaften. Mit Hilfe gestohlener Betriebsgeheimnisse können staatlich geförderte Unternehmen jahrelange Forschungsarbeit zunichtemachen und Waren zu einem Niedrigpreis produzieren, mit dem westliche Industrien nicht mithalten können. Es wäre jedoch falsch zu glauben, dass die Gefahr allein von Schwellenländern ausgeht. Im verschärften globalen Wettbewerb ist die Verlockung auch für viele westliche Regierungen gross, ihren heimischen Industrien mit Hilfe nachrichtendienstlicher Informationen unter die Arme zu greifen.

Neben dem verbotenen Nachrichtendienst haben auch Angriffe auf kritische Informationsinfrastrukturen und damit die Cyber-Thematik an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig zeichnet sich ein Ende des islamistischen Terrorismus nicht ab. Die Nachrichtendienste sehen sich deshalb mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, einen wachsenden Bedrohungspluralismus zu bewältigen und die richtigen Prioritäten zu setzen. Der starke Fokus auf die Terrorabwehr hat in manchen Staaten dazu geführt, dass die taktische Nachrichtengewinnung in den letzten Jahren oft im Mittelpunkt stand. Dies ging meist zu Lasten von Frühwarnmechanismen zur Aufdeckung neuer Bedrohungen.

Aufgrund der wachsenden Komplexität des internationalen Systems haben die Unwägbarkeiten hinsichtlich künftiger Bedrohungsentwicklungen stark zugenommen. Der frühen Antizipation relevanter Bedrohungen und strategischer Entwicklungen und Chancen kommt deshalb heute eine zentrale Bedeutung zu. Der Wandel und die Ausweitung des Bedrohungsspektrums erfordern dabei auch einen Wandel der nachrichtendienstlichen Methodik. Die Ergiebigkeit von Konzepten wie Strategic Foresight, verschiedener Szenariotechniken und Ansätzen wie Trendanalysen wird in diesem Zusammenhang seit Jahren intensiv diskutiert. Die Nachrichtendienste werden allerdings gut daran tun, auch die Grenzen ihrer Frühwarnfähigkeiten zu thematisieren. Strategische Überraschungen können heute weniger denn je ausgeschlossen werden.

Die Situation in der Schweiz

In der Schweiz hat die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus vergleichsweise geringe Änderungen im Nachrichtendienstwesen nach sich gezogen. Auch wenn die Terrorabwehr an Bedeutung gewonnen hat, lässt sich bei den Schweizer Nachrichtendiensten eine ähnliche Themenverengung wie in manchen anderen Staaten nicht erkennen. Gleichzeitig hat das Parlament bisher einen Ausbau der nachrichtendienstlichen Befugnisse verweigert und die Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit 2009 zur Überarbeitung zurückgewiesen. Im europäischen Vergleich sind in der Schweiz die Mittel des präventiven Staatsschutzes dementsprechend eng begrenzt.

Die Skepsis gegenüber einem Ausbau des Staatsschutzes lässt sich einerseits auf ein nach wie vor hohes Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung zurückführen. Andererseits hat das Parlament seit dem Fichenskandal von 1989 dem Datenschutz und der Wahrung der freiheitlichen Grundrechte Priorität zugemessen. Daran dürfte sich in absehbarer Zeit wenig ändern, zumal die Geschäftsprüfungsdelegation in einem Bericht vom Juni 2010 festhält, dass im Staatsschutz auch in jüngerer Zeit die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Qualitätssicherung nicht eingehalten worden sind. Da der Staatsschutz offenbar erneut zu viele falsche und unnötige Informationen beschafft und aufbewahrt hat, wird der an sich notwendige Ausbau seiner Mittel zur Überwachung der nachrichtendienstlich tatsächlich relevanten Personen und Gruppierungen weiterhin kontrovers blei-

ben. Allerdings ist zu bedenken, dass eine Überwachung nur bei konkretem Verdacht ein allzu enges Korsett für den Staatsschutz wäre und seine Präventivfunktion jenseits bundeskriminalpolizeilicher Aufgaben über Gebühr einschränken würde.

Mit der Zusammenlegung der zivilen Inlands- und Auslandsnachrichtendienste im neuen Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ist die Schweiz in Bezug auf die innerstaatliche Koordination der Nachrichtendienste weiter gegangen als andere Staaten. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt in den Möglichkeiten eines umfassenden Lagebilds und der integralen Steuerung. Andererseits ist damit eine neue Schnittstelle zum Bundesamt für Polizei (fedpol) geschaffen worden. Eine grosse Herausforderung wird zudem die Entwicklung einer gemeinsamen Arbeitskulturen sein, zumal der vormalige Dienst für Analyse und Prävention als Staatsschutzbehörde auf einer anderen rechtlichen Grundlage operierte als der ehemalige Strategische Nachrichtendienst. Der auf 2012 in Aussicht gestellte Entwurf für ein neues Nachrichtendienstgesetz dürfte deshalb politisch kontrovers diskutiert werden.

Ein verstärkter Fokus auf die Früherkennung strategischer Entwicklungen drängt sich auch im Schweizer Nachrichtendienst auf, zumal im EDA keine entsprechende Antizipations- und Planungseinheit vorhanden ist. Der NDB selbst weist in seinem ersten Jahresbericht auf Themen wie die Überschuldungskrise oder die «schleichende Verkleinerung der Handlungsfreiheit der Schweiz in Bezug auf das geopolitische Umfeld» hin, die für die Schweiz von grosser Bedeutung sind, bisher aber vom Nachrichtendienst kaum abgedeckt wurden. Damit der NDP in solchen strategischen Grundfragen einen Mehrwert schaffen kann, müssen ihm die politischen Behörden aber auch die erforderliche Aufmerksamkeit zukommen lassen. Zwar ist der NDB im Sicherheitsbericht 2010 zu einem Instrument der Schweizer Sicherheitspolitik aufgewertet worden. Die entsprechenden Ausführungen zu seiner Rolle und Tätigkeit sind aber rein deskriptiv. Wünschbar wäre auch auf der politischen Ebene eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Steuerung, Neuausrichtung und systematischen Nutzung des NDB.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch