

Konkurrenzfähig?

Perspektiven europäischer Nachrichtendienste

GERHARD CONRAD

Geboren 1954 in Freiburg im Breisgau, Islamwissenschaftler, ehemaliger hochrangiger Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes (BND), 2016 bis 2019 Direktor des „EU Intelligence Analysis Centre“ (EU INTCEN) des Europäischen Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union, Gastprofessor am King’s College London, Department of War Studies, und Dozent an der Hochschule des Bundes für Verwaltungswissenschaft, Berlin.

Die europäische Staatenwelt wird sich auch künftig mit gravierenden globalen Herausforderungen für ihre Werteordnung, ihren Wohlstand und ihre Sicherheit konfrontiert sehen. Neben den Krisen und Konflikten im unmittelbaren Umfeld, die Europa in seiner Sicherheit sowie in seinen wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigen, werden auch die global wirkmächtigen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Verschiebungen der Machtverhältnisse in Asien ihren Einfluss auf Europa verstärken. Bereits in den

kommenen zwei Dekaden wird die weitere Expansion der virtuellen Welt mit technologischen Quantensprüngen in Künstlicher Intelligenz (KI), Kommunikationsverfahren sowie in der Satelliten- und Quantentechnologie alle Lebensbereiche tiefgreifend beeinflussen.

Bisher ist nicht erkennbar, dass diese Perspektiven in den Gesellschaften Europas bereits in angemessener Weise wahrgenommen werden, und noch weniger, dass die Einsicht in die dringende Notwendigkeit adäquater rechtzeitiger Vorsorge und Resilienz bestünde.

Im Gefüge staatlicher Daseinsvorsorge und Sicherheitsgewährleistung nehmen die geheimen Nachrichten- und Sicherheitsdienste ihrer Aufgabenstellung gemäß nicht die prominenteste, gleichwohl jedoch eine wesentliche Position ein: Mit Verantwortungsbewusstsein und Augenmaß, aber auch kompetent, energisch und zielorientiert geführt, auftragsgerecht ausgestattet und mandatiert, international vernetzt und wirksam in die politischen und sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse integriert, können sie ihre Funktion als Frühwarnsysteme und Instrumente der Lage- oder auch Fallanalyse zur sachgerechten Entscheidungsfindung wahrnehmen, sei es in Wahrung der Handlungsfähigkeit von Regierungen und staatlichen Institutionen im Bereich der inneren Sicherheit sowie der Resilienz kritischer Infrastrukturen, sei es in der Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur militärischen Verteidigung vitaler Interessen.

Die Zeiten klassischer territorialer Konflikte mögen sich in Europa dem Ende entgegenneigen, offenbar jedoch nur, um einer Ära nicht minder gravierender Bedrohungen zu weichen. Zu gewärtigen wird hier ein breites Spektrum an Herausforderungen sein: direkte oder indirekte militärische Erpressung, hybride Kriegsführung, wirtschaftliches und technologisches Dominanzstreben, ökologische und pandemische Katastrophen mit ihren Auswirkungen – dem Zusammenbruch von Märkten und Lebensgrundlagen –, Verdrängungskonflikte, großräumige Migration bis hin zur Destabilisierung zunächst nicht unmittelbar betroffener Gesellschaften. Das frühzeitige Erkennen von Gefährdungsmomenten und ein vertieftes Verständnis ihrer Grundlagen, Erscheinungsformen, Zielrichtungen, Akteure, Vektoren und Verlaufsformen sind deshalb mehr denn je Kernaufgaben der Dienste ebenso nach innen wie nach außen.

VIELFALT ALS STÄRKE UND SCHWÄCHE

Eine kontinuierliche kritische Bestandsaufnahme, inwieweit europäische Nachrichtendienste den aktuellen und absehbaren künftigen Herausforderungen gewachsen sind, ist in gleicher Weise geboten wie die Betrachtung eigener militärischer Befähigungen, infrastruktureller Resilienz, technologisch-wissenschaftlicher Konkurrenzfähigkeit und sozioökonomischer

Kohärenz. Hier wie dort handelt es sich schließlich um wesentliche Grundlagen für die Selbstbehauptungsfähigkeit unserer Lebenswelt.

Wie überall ist Europa auch im Bereich der Nachrichten- und Sicherheitsdienste ein Kontinent der Vielfalt jeweils historisch gewachsener Strukturen, spezifischer Befähigungen, Schwerpunkte und Interessen. Allein ein Blick auf die Dienste der „EU 27“, in Zusammenschau mit Großbritannien, Norwegen und der Schweiz, ergibt eine Größenordnung von über achtzig Organisationen und Behörden unterschiedlicher Größe, personeller und technischer Ausstattung, Zuständigkeiten, Kompetenzen und rechtlich oder faktisch begründeter Befähigungen. In dieser Vielfalt liegen Stärken und Schwächen zugleich. Jedes Land schafft sich seinen Orbit, seine Sicherheitsgewährleistung nach Maßgabe seiner spezifischen geopolitischen Lage, seiner demografischen, gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Strukturen, seiner politischen Verfasstheiten und Wertvorstellungen sowie der jeweils resultierenden, gesellschaftlich akzeptierten Risiko- und Bedrohungsperspektiven. Die Vielfalt der sich gegenseitig durchaus widersprechenden Einflussfaktoren, insbesondere aber limitierte finanzielle Ressourcen, mangelnde politische Prioritätensetzung und rechtliche Beschränkungen, nicht selten gepaart mit dem Unwillen, negative Realitäten und Perspektiven frühzeitig zur Kenntnis zu nehmen und in eher unpopuläres Handeln umzusetzen, erweist sich immer wieder als schwere Hypothek beim Aufbau bedrohungsadäquater Kapazitäten.

DIE „GROSSEN DREI“

Nicht wenige Länder und Dienste setzen so auf Synergien in bilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit, die jedoch nicht selten bei allseitiger chronischer Unterfinanzierung und rechtlichen Limitationen über eine Koalition sich akkumulierender Schwächen nicht hinauszukommen droht. Eine vorstellbare integrierte Gemeinschaft aller Nachrichten- und Sicherheitsdienste in quantitativer wie qualitativer Hinsicht bis hin zu gemeinsamer Entwicklung und Nutzung von Spitzentechnologie in der Informationsgewinnung und -auswertung könnte in Europa – wie im Bereich der Verteidigung – bei entsprechender, koordinierter nationaler Ressourcenausstattung ein erhebliches Gewicht und Entwicklungspotenzial entfalten. Aus den jahrzehntelangen Bemühungen um eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist jedoch bekannt, dass aus nationalstaatlicher Konkurrenz und historisch gewachsener Vielfalt traditionell weniger Synergie als Zersplitterung und Ressourcenverschwendungen resultieren, die trotz zahlreicher Bemühungen zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher Koordination und Kooperation allenfalls partiell reduziert werden konnten. Die Ursachen hierfür sind ebenso bekannt wie trivial und persistent: Wie in den meisten

Politikbereichen liegen sie unverändert in den divergierenden, kurzfristig als vordringlich bewerteten nationalen Interessen und Vorbehalten.

Selbst bei der – unzutreffenden – Annahme eines gemeinsamen und gleich gerichteten Willens aller dreißig europäischen Staaten, also der „EU 27“, Großbritanniens, Norwegens und der Schweiz, würde allein schon ein Blick auf die Finanzausstattung all ihrer Dienste im Vergleich mit den anderen drei globalen Spielern USA, China und Russland nachdenklich stimmen. Ungeachtet aller Unschärfen und Auslassungen in veröffentlichten Zahlen und der erheblichen grundsätzlichen Unterschiede in Aufgabenstellung und operativen Schwerpunkten der Dienste, zum Beispiel mit Blick auf die Wahrung autoritärer Systeme durch umfassende Kontroll- und Repressionsapparate wie in Russland und China, ist der generelle Befund klar: Die europäischen Staaten bleiben in der Ressourcenallokation für ihre Nachrichten- und Sicherheitsdienste bestürzend deutlich hinter den „großen Drei“ zurück, deren jeweilige Etatvolumina sich jedenfalls auf hohe jährliche zwei-, wenn nicht dreistellige Milliardenbeträge in US-Dollar belaufen.

In Europa lassen sich öffentlich zugängliche Richtwerte in Höhe von traditionell drei Milliarden Pfund für Großbritannien (*Single Intelligence Account* ohne *Defense Intelligence*) und neuerdings jeweils etwa 1,5 Milliarden Euro für Frankreich und Deutschland (auf Bundesebene) als die drei Staaten mit den größten Budgets ermitteln. Selbst bei einer mehr als optimistischen Annahme eines Mittelwerts von 0,5 Milliarden Euro Gesamtaufwendungen für jeden der übrigen 27 europäischen Staaten und damit einer zusätzlichen Summe von 13,5 Milliarden könnte mithin für das „Europa der 30“ von einer Größenordnung von allenfalls zwanzig Milliarden Euro jährlicher Aufwendungen für Belange der zivilen und militärischen Nachrichten- und Sicherheitsdienste ausgegangen werden.

HISTORISCH BEDINGTE DISKREPANZ

Mit diesen notwendigerweise sehr summarischen Schätzwerten soll lediglich eines vor Augen geführt werden: Die Gesamtheit der europäischen Dienste fällt – unabhängig vom Grad ihrer Koordination, Zusammenarbeit oder gar Integration – in ihren finanziellen und damit personellen, materiellen und technologischen Kapazitäten weit hinter die globalen Akteure zurück. Daran werden auch die erheblichen nationalen und gemeinsamen Anstrengungen der jüngeren Zeit, etwa im Bereich der Satellitenaufklärung und Weltraumsicherheit (GEORG, SARah, CSO, GALILEO, COPERNICUS) sowie bei Künstlicher Intelligenz und *Quantum Computing* auf nationaler wie europäischer Ebene nichts grundlegend ändern können, auch wenn sie ein überfälliger notwendiger Schritt in die richtige Richtung sind.

Diese Diskrepanz ist historisch bedingt. Sie ist nicht zuletzt auch Reflex der traditionellen machtpolitischen Anlehnung Europas an die westliche Schutzmacht USA. Wie auf militärischer Ebene ist mithin ein allgemeiner Anspruch auf „Konkurrenzfähigkeit“ oder „strategische Autonomie“ Europas im Bereich der Nachrichten- und Sicherheitsdienste aus globaler machtpolitischer Perspektive für eine recht lange Übergangszeit eher gewagt. Gleichwohl gilt es, diesen Befund nicht resigniert zur Kenntnis zu nehmen, sondern in ihm vielmehr Ausgangspunkt und Ansporn für energischere nationale und gemeinsame Bemühungen zu sehen.

Hierbei kann es letztlich absehbar nur darum gehen, *communities of common interest* zu identifizieren und zu schaffen, die auf der Basis einer gemeinsamen, einvernehmlich perzipierten und definierten, ebenso konkreten wie soliden Interessen- und damit Geschäftsgrundlage Investitionen und Kapazitäten zusammenlegen und arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmungen organisieren können. Dabei können kleinere Formate durchaus ein Mehr an Qualität und Handlungsfähigkeit bedeuten. Das klassische und sehr erfolgreiche, zugleich jedoch eher atypische Beispiel hierfür sind die anglo-amerikanischen *Five Eyes*, ein aus dem Zweiten Weltkrieg stammender, ursprünglich in erster Linie auf technische Aufklärung konzentrierter und über die Jahrzehnte weiterentwickelter Verbund von Diensten der USA, Großbritanniens, Kanadas, Australiens und Neuseelands mit einem über die Jahre etablierten breiten Spektrum gemeinsamer gleichartiger Verfahren und kompatibler, zur arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung befähigter technischer Strukturen. Hinzu kommen vergleichbare, wenn auch nicht notwendig identische, rechtliche Rahmenbedingungen, gemeinsame politische Wertmaßstäbe und zumindest in Kernbereichen übereinstimmende Sicherheitsinteressen. In gewisser Weise haben die *Five Eyes* einen Raum arbeitsteiliger nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung geschaffen, in dem die unstrittige technologisch-operative Präponderanz der USA durch häufig geopolitisch bedingte spezifische Kapazitäten und konzertiert entwickelte technische Befähigungen der anderen Mitglieder ergänzt wird.

MEHR WUNSCH ALS WIRKLICHKEIT

Im europäischen Kontext sind die Verhältnisse ohne einen dominanten *primus inter pares* seit jeher deutlich komplexer. Im Rahmen der „EU 27“ oder auch des „Europa der 30“ sind derartige vertiefte Kooperationsstrukturen allenfalls ein von nicht wenigen Diensten und Staaten unverändert eher weniger geteilter Wunsch denn Wirklichkeit. Der im Rahmen der Europäischen Union viel beschworene „gemeinsame Europäische Raum der Sicherheit“ existiert in Ansätzen und Umrissen am ehesten im Bereich polizeilicher und justizieller Gefahrenabwehr und Rechtsdurchsetzung bis hin zu Europol,

deren Schwerpunkt aber ebenfalls in erster Linie auf Koordination, gemeinsamer Analyse übermittelter polizeilicher Erkenntnisse und operativer Zusammenarbeit der nationalen Polizeien liegt, nicht jedoch auf eigenen operativen Befugnissen.

Der wachsende Druck durch internationalen Terrorismus hat seit 2001 zu einer intergouvernementalen strukturierten Zusammenarbeit der dreißig europäischen Sicherheitsdienste im Rahmen der *Counter Terrorist Group* (CTG) geführt. Diese Dienste haben nach 2015 erste Ansätze eines modernen *Fusion Center* für den Austausch und die Analyse operativ-taktischer Hinweise auf Gefährder gebildet, das seinerseits jedoch immer wieder in einem potenziellen Spannungsverhältnis zu EU-rechtlicher Normsetzung und höchstrichterlicher Rechtsprechung zu stehen droht. Grundsätzlich sollte es möglich sein, diese Strukturen aufgrund einer gleichartigen Geschäftsgrundlage (Terrorismusabwehr) in Richtung auf leistungsstarke, umfassende und verzugsarme Lagefeststellung und operative Koordination weiterzuentwickeln. Vergleichbare horizontale Verfahren zum Informationsaustausch bestehen zwischen den „dreißig Europäern“ noch aus der Zeit des Kalten Krieges im Bereich der Spionageabwehr, deren Leistungsfähigkeit angesichts der massiv gestiegenen Herausforderungen durch internationale hybride Akteure wie China und erneut Russland ebenfalls nach dem Modell der CTG ausgeweitet und vertieft werden könnte. Gleichwohl sind in diesem Feld mit durchaus spürbaren politischen Dimensionen bereits Unterschiede in der jeweiligen Bedrohungsperspektive und der daraus resultierenden Bereitschaft zur Aktion zu verzeichnen, die eine größere Diversität und Flexibilität in der Geschäftsgrundlage nahelegen und einer vollständigen Integration von Analyse und Aktion entgegenstehen.

„COMMUNITY OF INTEREST“

Als Teil der auswärtigen Gewalt folgen Auslandsnachrichtendienste zunächst in weit stärkerem Maße nationalen geopolitischen Interessen und Rücksichtnahmen. Solange sich die Staaten Europas nicht als Träger klar definierter und arbeitsteilig verfolgter politischer und wirtschaftlicher Interessen verstehen, bleibt umfassende Gemeinsamkeit bis hin zur Integration eine Illusion, wie jüngst der Brexit unter Beweis gestellt hat. Aber auch ohne Großbritannien bleiben die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) absehbar Verfahren des kleinsten gemeinsamen Nenners, die mithin auch der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste entsprechende Grenzen setzen. Vertiefte Kooperation lässt sich hier wiederum nur projektbezogen auf der Grundlage einer realen und nicht nur postulierten gemeinsamen sicherheitspolitischen Geschäftsgrundlage verwirklichen.

Das für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelte Verfahren der *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) könnte allerdings auch im Bereich der Nachrichtendienste Modellcharakter entwickeln: Einige Staaten und ihre Dienste schließen sich auf der Grundlage genuin gemeinsamer Interessen und komplementärer technisch-wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und operativer Potenziale zu einer nach Möglichkeit auf Dauer angelegten strukturierten *community of interest* zusammen, entwickeln arbeitsteilig neue Kapazitäten oder setzen bereits bestehende Befähigungen koordiniert und komplementär ein. Andere Kandidaten könnten bei gleichartiger Interessenlage später beitreten und mitwirken. Solche *communities of interest* könnten auf die arbeitsteilige Bewältigung regionaler, nicht von allen europäischen Staaten gleich perzipierter Herausforderungen oder auf die Schaffung neuartiger oder die Weiterentwicklung bestehender spezifischer technischer oder operativer Befähigungen im Bereich von Nachrichtenbeschaffung oder Auswertung gerichtet sein. Bestehende finanzielle, Forschungs- und Entwicklungs- oder operative beziehungsweise analytische Kapazitäten könnten so – selbst bei einem jeweils gleichbleibenden, jedoch in Synergien umgesetzten nationalen Mittelansatz, optimiert werden.

VORAUSSCHAUENDE INITIATIVE NOTWENDIG

Derartige Modelle sind nicht grundsätzlich neu; sie haben in ausgewählten Bereichen von Forschung, Entwicklung und Produktion, wie zum Beispiel der Nutzung des Weltraums, ihre Möglichkeiten, aber auch ihre Voraussetzungen und Grenzen unter Beweis gestellt. Es wird hier entscheidend auf die vorausschauende Initiative und Koalitionsfähigkeit einzelner Staaten und ihrer Dienste ankommen, gemeinsame Interessenlagen zu sondieren und arbeitsteilig zu operationalisieren.

Eine breit angelegte, im Idealfall konzertierte Schaffung derartiger Interessengemeinschaften könnte mithin bereits in absehbarer Zeit zu einer deutlichen Verbesserung der Leistungsfähigkeit europäischer Dienste führen. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn in Europa die politische Einsicht in die Dimensionen der anstehenden strategischen Herausforderungen und die hieraus resultierende Notwendigkeit gemeinsamer Handlungsfähigkeit und Selbstbehauptung in einen adäquaten Mittelansatz, eine angemessene Mandatierung und rechtliche Legitimierung nachrichtendienstlicher Beschaffungs- und Analysekapazitäten mündet.