

Thomas Jäger · Anna Daun (Hrsg.)

Geheimdienste in Europa

Transformation, Kooperation
und Kontrolle

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGI
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Thomas Jäger · Anna Daun (Hrsg.)

Geheimdienste in Europa

Thomas Jäger · Anna Daun (Hrsg.)

Geheimdienste in Europa

Transformation, Kooperation
und Kontrolle



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbeson-
dere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Ein-
speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem
Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche
Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten
wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16484-7

Vorwort

Als der Ost-West-Konflikt zu Ende ging, fackelte für kurze Zeit eine intensive Diskussion auf, in der die Abschaffung der Nachrichtendienste gefordert wurde, weil man diese in dem veränderten internationalen Umfeld nun ja nicht mehr benötige. Sie seien wichtig gewesen, um in den Jahrzehnten der nuklear unterlegten Systemkonkurrenz Informationen über den Gegner bereitzustellen, vor allem auch deshalb, weil das prekäre nukleare Gleichgewicht ganz besondere Beobachtung des Gegenüber notwendig erscheinen ließ. Literarisch wurde diese Konstellation vielfach beschrieben, wenn die Agenten beider Seiten zur Gewährleistung sicherer Informationslagen für die Regierungen beider Supermächte und damit zur Sicherung des internationalen Friedens kooperierten. Nun aber, in einer Phase der anbrechenden internationalen Kooperation, die sogar vom Ende der Geschichte geprägt sein sollte, seien die Dienste überflüssig.

Es kam anders, und zwar keineswegs überraschend. Denn mit dem Ende des Ost-West-Konflikts waren Politik und Staatenkonkurrenz keineswegs an ihr Ende gekommen. Und ganz im Gegensatz zu den damals gehegten Erwartungen einer stabileren und kalkulierbareren Weltordnung war zu beobachten, wie sich das Verhältnis von Wirtschaft und Politik verkomplizierte und wie sich immer mehr gesellschaftliche Akteure in der internationalen Politik nachdrücklicher bemerkbar machten. Dass kurze Zeit später in einer scheinbar von einem Staat dominierten Weltordnung asymmetrische Kampfformen wieder verstärkt aufgegriffen wurden, trug zur Gewalttätigkeit und Komplexität der sich nun entwickelnden internationalen und transnationalen Ordnung wesentlich bei.

Die Diskussion um die Auflösung der Dienste verebte so schnell, dass man bald glaubte, es habe sie nie gegeben. Das ist – paradoxerweise – eigentlich ein wenig schade. Zwar war diese politische Forderung von Beginn an unbegründet und nur einer kurz andauernden historischen Euphorie geschuldet. Aber sie verschüttete, zumindest in Deutschland, eine wichtige und notwendige Debatte über die Funktionen und Rollen von Diensten in einer demokratischen Gesellschaft. In anderen Staaten ist die Intelligence-Forschung viel stärker etabliert und wissenschaftlich verankert. In Deutschland, wofür es gute historische Gründe gibt, nähert man sich diesem Themenkreis nur mit größter Vorsicht.

Angesichts der realen Bedeutung dieser Akteure ist dies aber weder politisch noch wissenschaftlich sinnvoll. Die Dienste spielen in der Außenpolitik demokratischer Staaten eine bedeutende Rolle, sie erfüllen im veränderten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Umfeld wichtige Funktionen für die Regie-

rungen. Dabei stehen sie insbesondere in Europa vor einer großen Herausforderung. Denn es liegt quasi in der Natur ihres Vorgehens, dass sie sich von anderen Akteuren, auch von anderen Diensten, umfassend abschotten. Wenn einzelne Staaten bestimmte Aufgaben aber nicht mehr alleine und autonom verfolgen können und deshalb Kooperation notwendig ist, muss diese Abschottung aufgehoben und die Zusammenarbeit neu organisiert werden. Unter den veränderten internationalen und transnationalen Umständen entwickelten sich hierfür mannigfache Herausforderungen. Ob diese Kooperation in zwischenstaatlichem Austausch oder integriert auf europäischer Ebene erfolgen kann, zu welchen Bedingungen und mit welchen absehbaren Folgen, ist eine der Fragen, die wir in diesem Buch zu beantworten versuchen.

Wir beginnen mit der Darstellung der Intelligence-Gemeinschaften in wichtigen europäischen Staaten: in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Polen. Wie in einigen anderen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen auch, kommt den größeren Staaten auf diesem Gebiet eine herausgehobene Bedeutung zu. Kleinere Staaten, Österreich und Belgien beispielsweise, haben in den letzten Jahren frühzeitig die Errichtung einer europäischen CIA in die politische Debatte gebracht. Ohne Erfolg, denn die Staaten mit handlungsfähigen Diensten waren hieran nicht interessiert. Der Überblick über die Dienste in diesen sechs Staaten verdeutlicht, welche unterschiedlichen organisatorischen Strukturen und bürokratischen Kulturen in der multilateralen europäischen Zusammenarbeit aufeinander treffen, wenn darum gerungen wird, auf einem politisch und wirtschaftlich hochsensiblen Gebiet Kooperation zu organisieren.

Diese multilaterale Kooperation ist der zweite Schwerpunkt unseres Bandes. Hier werden politische, organisatorische, bürokratische und rechtliche Aspekte dargestellt und analysiert. Wir haben dieses Kapitel sehr breit und tief angelegt, um möglichst viele Aspekte zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird deutlich, welche komplexen Strukturen hinter der Forderung nach Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen der Europäischen Union oder gar darüber hinaus bestehen. Schließlich wenden wir uns im dritten Teil dem Stand und den aktuellen Anforderungen an die Kontrolle der Dienste in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auf europäischer Ebene zu. Denn die multilaterale Zusammenarbeit der Dienste in demokratischen Staaten kann und soll ohne demokratische Kontrolle nicht erreicht werden.

Wir hoffen, damit einen Beitrag für eine weitere und vertiefende Diskussion über Aufbau, Rolle und Funktion von Diensten in der Europäischen Union leisten zu können. Wir sind dem Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland und der Friedrich-Ebert-Stiftung sehr dankbar, dass sie diese Fragen in einer Konferenz im April 2008 in Berlin thematisiert und die Möglichkeit zu Diskussion und Austausch eröffnet haben. Vor allem danken wir aber den Autoren, die

tief schürfende Analysen beigetragen haben. Wir danken Herrn Frank Schindler vom VS-Verlag für Sozialwissenschaften für die stets gute und produktive Zusammenarbeit. Bei unseren Kollegen Corinna Lichthardt, Johannes Thema, Daniela Kress und Olga Halleemann bedanken wir uns für die wertvolle Unterstützung bei den vielfältigen Aufgaben.

Thomas Jäger und Anna Daun

Inhalt

Vorwort 5

Geheimdienste in Europa

Mark Phythian
The British Intelligence Services 13

Glen Segell
The French Intelligence Services 35

Anna Daun
Die deutschen Nachrichtendienste 56

Francesco Sidoti
The Italian Intelligence Services 78

Alejandro Pizarroso Quintero
The Spanish Intelligence Services 100

Artur Gruszczak
The Polish Intelligence Services 126

Neue Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Intelligence-Kooperation

Jürgen Storbeck
Ansätze und Entwicklungsmöglichkeiten europäischer
Intelligencestrukturen 155

Martin Scheren
Vernetzte Sicherheit – Zusammenarbeit der Inlandsnachrichten- und
Sicherheitsdienste in Europa 168

Manfred Murck

Die Rolle der Landesbehörden für Verfassungsschutz bei der
Zusammenarbeit der Nachrichtendienste in Europa 182

Hans-Georg Wieck

Multilaterale Zusammenarbeit der Geheimen Nachrichtendienste in der
NATO – ein Modell für die Europäische Union? 204

Thomas Jäger und Anna Daun

Intelligence in der EU. Restriktionen und Handlungsmöglichkeiten von
Agenten und Prinzipalen 213

Hansjörg Geiger

Rechtliche Grenzen der Europäisierung nachrichtendienstlicher
Aufgaben 240

Transformation und Kontrolle von nachrichtendienstlichen Organisationen in Europa

Jens Peter Singer

Nachrichtendienste zwischen innerer und äußerer Sicherheit 265

Hans J. Vorbeck

Neue Aufgaben, neue Strukturen? Herausforderungen für
Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden in Europa 293

Wolfgang Krieger

Die demokratische Kontrolle von Nachrichtendiensten im
internationalen Vergleich 303

Gerhard Schmid

Die Kontrolle von EU-Intelligence durch das Europäische Parlament 333

Geheimdienste in Europa

Mark Phythian

The British Intelligence Services

1 Introduction

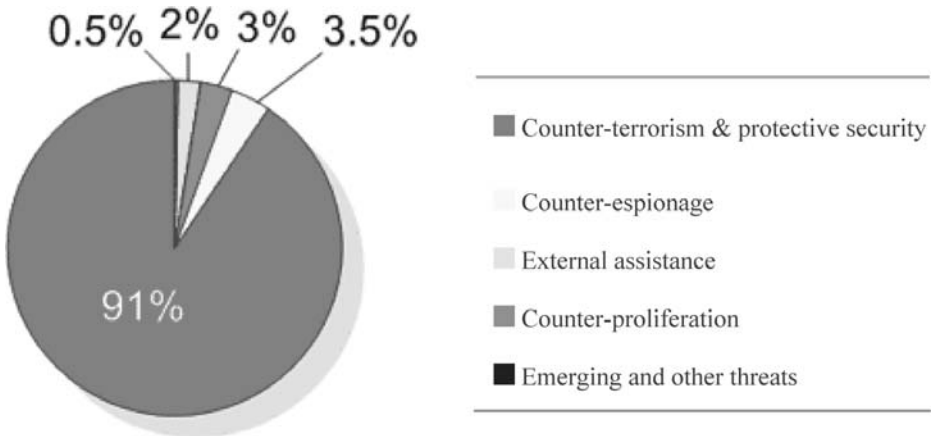
Over the past two decades the UK's security and intelligence agencies have emerged from the absolute blanket of secrecy in which they were shrouded during the Cold War and, albeit to varying degrees, have assumed a greater visibility. The Security Service (MI5), responsible for counter-terrorism and counter-intelligence work, has made the most significant moves in this direction. This is largely a consequence of its need to secure public trust, something which the legacy of its Cold War domestic role has made challenging. The roles of the Secret Intelligence Service (SIS/MI6) – the foreign intelligence service – and the Government Communications Headquarters (GCHQ) – the signals intelligence agency – remain much more opaque. Nevertheless, all three of these agencies have been subject to a form of oversight by parliamentarians since the mid-1990s which has served to shed greater light on their roles, requirements, abilities and limitations.

2 Organisational Structure and Institutional Setting

As the nature of the threats that MI5 exists to protect against have evolved in the years since 2001, so too has the organisation itself. During the 1990s the organisation was subjected to budget cuts and faced an uncertain future as its *raison d'être*, combating Soviet subversion, disappeared along with the Soviet Union (Gill 1996: 189-211). In this context, it moved to colonise the fight against terrorism in Northern Ireland as a means of safeguarding its future, expanded its remit to cover serious organised crime, and proved reluctant to concede the end of the 'threat' from domestic left-wing groups. At the time of the 11 September 2001 (9/11) terrorist attacks on the United States (US), the organisation employed approximately 1,800 people. Since then, the agency has expanded rapidly to meet the threat posed by domestic Islamist terrorism, the debates of the 1990s about its future a thing of the past. By 2008 it was on course to employ 4,000

people, more than double its size at 9/11.¹ While the threat from foreign subversion remained, by 2008 MI5 was primarily oriented towards counter-terrorism. The proportion of its resource allocation devoted to counter-terrorism has been increasing annually over recent years. During 2003-04 MI5 devoted 66% of its resources to the task (41% international, 25% Irish) (ISC 2004: 14-15). By July 2005 countering Islamist terrorism accounted for some 56% of MI5's operational effort (ISC 2006: para. 118). However, by April 2008, MI5's focus on counter-terrorism was greater still, accounting for 91% (along with protective security) of its expanded budget (see Diagram 1).

Diagram 1: MI5 Resource Allocation, April 2008 (Security Service 2007a)



Within this, 66% of MI5's resources were directed towards combating 'international' terrorism, essentially Islamist terrorism (although curiously misnamed given that so many terrorists and MI5 targets were young British Muslims), while 15% were directed towards combating terrorism in Northern Ireland, focusing on those groups that rejected the Good Friday Agreement settlement,² and just 10% towards protective security. Despite the cooling of relations with Russia, largely a consequence of the murder of former Russian intelligence officer

¹ Ministers have announced a series of funding and personnel increases for MI5 (and MI6 and GCHQ) in the years since 2001, and particularly since the 7 July 2005 suicide bombings in London. The latest figure, of 4,000, was announced by Prime Minister Gordon Brown in March 2008 (Hansard 19.03.2008, col. 926).

² Concern about the activities of dissident republican groups, essentially the Real IRA and Continuity IRA, was on the rise by 2008. In addition to MI5 monitoring, MI6 was involved in attempting to frustrate the groups' attempts to acquire weapons from international sources (Mc Donald 2008). For a detailed analysis of the post-Good Friday security situation, see Moran (2008).

and dissident Alexander Litvinenko in London in November 2006 (Sixsmith 2007; Cowell 2008), and concern over the activities of Chinese intelligence, the proportion of MI5's resources devoted to counter-espionage had fallen by 2008 to just 3.5%, a cause for concern for the Intelligence and Security Committee (ISC) – the body that oversees the security and intelligence agencies – although actual funding had remained fairly constant in the context of rising budgets to improve the counter-terrorist effort. As MI5 told the ISC:

The scale of the international terrorist threat at the moment is such, and the consequences if we are unable to manage it successfully nationally I think are so severe, that we have not had any choice but to prioritise [over other] areas. Some of the changes I suspect probably will not quickly reverse. I suspect we will be quite slow to get back into serious crime work, for instance... [On areas] such as counter-espionage, I think we have to continue to look at this on a fairly regular basis. (ISC 2008: 3-4)

MI5's current priorities are reflected in the recruitment pages of its website, where it describes itself as 'very keen to speak to people who speak: Arabic (all dialects, and particularly North African), Sorani, Bengali, Urdu with or without Gujarati, Punjabi, Chinese (Mandarin), Somali, Pushto, Persian and Russian.' (Security Service 2007b) Nevertheless, recruiting from minority groups, particularly from the UK's Asian communities, remains challenging. In 2007, less than five percent of MI5 staff came from an ethnic minority – approximately 150 people. Moreover, the pay is poor – starting salaries for data analysts and intelligence officers based in central London were just 23,500 pound in 2008, about the same level as for a newly qualified teacher and less than the majority of nurses working there would earn, and as such unlikely to attract the best and the brightest.

MI5 is headed by a Director General (currently Jonathan Evans, the 16th head of the organisation) who reports directly to the Home Secretary and Prime Minister, and who is supported by a Deputy Director General. Beneath this level, the organisation is divided into several branches, each headed by its own Director, the titles of which accurately convey the post-9/11 emphasis on counter-terrorism (see diagram 2, below).

Diagram 2: MI5 Organogram (Security Service 2007c)



MI5's priorities and strategic direction are determined by its Management Board which comprises the Director General, the Deputy Director General, the Directors of the individual branches, MI5's legal advisor, together with two non-executive directors drawn from outside MI5 whose presence is designed to guard against the risk of errors or failures arising from 'groupthink'.

In the post-Cold War era MI5 has become more highly professionalised, with a younger staff base (54% under the age of 40 in 2008 (Security Service 2007d)) and has adopted a corporate ethos and statement of values designed to demonstrate the distance it has travelled since the Cold War. This explains how:

In working to fulfil our purpose, we are guided by a commitment to:

- legality;
- integrity;
- objectivity;
- a sense of proportion about our work; and
- respect and consideration for each other and for those with whom we work outside the Service. (Security Service 2007e).

In June 2003 the Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) was established in order to bring together terrorism expertise from across sixteen governmental departments and organisations. Although notionally a self-standing body, JTAC is housed within MI5's lavish Thames House headquarters on the north bank of the River Thames and its Head is responsible to the Director General of MI5.

The even more lavish headquarters of MI5's sister organisation SIS, or MI6 (henceforth MI6 for the sake of convenience) are on the opposite bank of the Thames. MI6 is currently headed by Sir John Scarlett, who as Chairman of the Joint Intelligence Committee (JIC) had earlier played a controversial role in the production of the infamous September 2002 Downing Street dossier on Iraq's Weapons of Mass Destruction (WMD) programmes. Scarlett was implicitly criticised by the Butler report into UK intelligence on WMD (Butler 2004: para. 466-469), but by the time this was published Scarlett had already been unveiled as the next head of MI6 in a pre-emptive move by Prime Minister Tony Blair.

Both MI6 and GCHQ are tasked by the JIC, part of the Cabinet Office machinery and responsible for providing ministers and senior officials with intelligence assessments on a range of issues of immediate and more strategic importance to the UK. Its membership is drawn from the Foreign & Commonwealth Office, Ministry of Defence, Home Office, Department of Trade and Industry, Department for International Development, Treasury and Cabinet Office, and also includes the Heads of MI5, MI6 and GCHQ. It lists its key responsibilities as being:

- under the broad supervisory responsibility of the Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services, to give direction to, and to keep under review, the organisation and working of British intelligence activity as a whole at home and overseas in order to ensure efficiency, economy and prompt adaptation to changing requirements;
- to submit, at agreed intervals, for approval by Ministers, statements of the requirements and priorities for intelligence gathering and other tasks to be conducted by the intelligence Agencies;
- to co-ordinate, as necessary, interdepartmental plans for activity;
- to monitor and give early warning of the development of direct or indirect foreign threats to British interests, whether political, military or economic;
- on the basis of available information, to assess events and situations relating to external affairs, defence, terrorism, major international criminal activity, scientific, technical and international economic matters;
- to keep under review threats to security at home and overseas and to deal with such security problems as may be referred to it;
- to maintain and supervise liaison with Commonwealth and foreign intelligence organisations as appropriate, and to consider the extent to which its product can be made available to them. (UK Intelligence Community 2007)

In response to the fallout from the Scarlett/Iraq episode, in July 2007 as part of a wide-ranging statement on national security, Prime Minister Gordon Brown