

## Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Michael Kolkmann*

# Die Reform der amerikanischen Geheimdienste

Vorläufige Bilanz und Perspektive

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

# Inhalt

|                                                                            |   |
|----------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. Notwendigkeit der Reform .....                                          | 3 |
| 2. Ein langer Weg bis zur Verabschiedung der Reform .....                  | 4 |
| 3. Wesentliche Elemente der Geheimdienstreform .....                       | 7 |
| 4. Herausforderungen für den Director of National Intelligence (DNI) ..... | 7 |
| 5. Kontroverse um den CIA-Direktor .....                                   | 8 |
| 6. Zusammenfassung und Ausblick .....                                      | 9 |

Mit seiner Bestätigung durch den amerikanischen Senat am 21. April 2005 hat John Negroponte als der erste **Director of National Intelligence** der USA seine Arbeit aufgenommen. Zuvor hatte Präsident George W. Bush am 17. Dezember 2004 **den Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004** unterschrieben. Das Gesetz beinhaltet die weitreichendste Reform des amerikanischen Geheimdienstwesens seit Gründung der CIA im Jahre 1947. Bis zuletzt drohte das Gesetz an unterschiedlichen Prioritäten zwischen den Mitgliedern von Senat und Repräsentantenhaus zu scheitern. Überlagert wurde die Reformdiskussion von einem internen Dissens in der neuen Führung der CIA über eine modifizierte Prioritätensetzung des Geheimdienstes.

## 1. Notwendigkeit der Reform

Das Gesamtsystem der amerikanischen Geheimdienste besteht aus insgesamt 15 einzelnen Geheimdiensten, von denen die **Central Intelligence Agency (CIA)**, die **National Security Agency (NSA)** und das **National Reconnaissance Office (NRO)** die bekanntesten und wichtigsten sind. Zusammengenommen verfügen sie über ein Jahresbudget von etwa 40 Milliarden Dollar. 80 Prozent dieser Summe wird vom Verteidigungsministerium kontrolliert. Kritiker des amerikanischen Geheimdienstwesens verweisen auf eine Reihe von spektakulären Versäumnissen in den letzten Jahren. Weder wurden die al Qaida-Pläne im Vorfeld der Terroranschläge vom 11. September 2001 rechtzeitig aufgedeckt noch das Ende der Sowjetunion vorausgesagt noch die indischen Nukleartests vorhergesehen sowie das irakische Massenvernichtungsprogramm fehlerhaft eingeschätzt. Mit dem nun beschlossenen Gesetzesvorhaben soll die Arbeit der Geheimdienste zentralisiert sowie effektiver und effizienter gestaltet werden. Dadurch sollen Versäumnisse wie vor dem 11. September, soweit möglich, ausgeschlossen werden. Vor dem 11. September sammelten CIA und FBI unabhängig voneinander Daten und Informationen über die Attentäter und versäumten es, diese Informationen untereinander auszutauschen. Mit der vorhandenen Struktur und Arbeitsweise der Geheimdienste, so ein weitgehender Konsens, konnten aktuelle Gefahren wie etwa der internationale Terrorismus nicht bekämpft werden.

Im Kern ging es bei den Verhandlungen über die Geheimdienstreform um eine Kernfrage der amerikanischen Außenpolitik. Soll dem Führen von Kriegen oberste Priorität eingeräumt werden oder dem Abwenden einer möglichen zukünftigen Terrorattacke? Im laufenden Präsidentschaftswahlkampf 2004 legte sich Präsident Bush eindeutig auf die zweite Option fest, als er wiederholt sagte, „daß alle Geheimdienstinformationen einem übergeordneten Zweck dienen, nämlich Amerika vor einer weiteren Attacke durch Terroristen zu bewahren“<sup>1</sup>. Bush zielte augenscheinlich darauf ab, in der Endphase des Wahlkampfes mit einer Einigung seine Bemühungen im Anti-Terror-Krieg unter Beweis stellen. Doch hinter den Kulissen waren es vor allem Verantwortliche im Pentagon, die eine zu weitgehende Reform der bestehenden Geheimdienststrukturen blockierten. Überlagert wurde die inhaltliche Debatte um die bestmögliche Gestaltung des amerikanischen Geheimdienstsystems einerseits durch die Schwierigkeit von Präsident Bush, ausreichend Stimmen aus der eigenen Partei für diese Vorlage gewinnen zu können sowie andererseits durch eine Auseinandersetzung zwischen den Streitkräfteausschüssen sowie den Geheimdienstausschüssen des Kongresses, die ihren Zuständigkeitsbereich im ersten Fall verteidigen und im zweiten Fall ausbauen wollen. Unterstützt wurden die Befürworter der Gesetzesvorlage in ihren Bemühungen durch das sogenannte **Family Steering Committee**, einem Zusammenschluß von Angehörigen der am 11. September 2001 ums Leben gekommenen Menschen. Es waren vor allem die Mitglieder dieser Kommission, die seit der Vorlage des Berichts der **National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States**, kurz **9/11-Commission** genannt, im Sommer 2004 das Thema mit großer moralischer Autorität bei Anhörungen im Kongreß sowie bei anderen öffentlichen Auftritten in die Öffentlichkeit getragen haben und dafür gesorgt haben, daß das Thema im Wahlkampf auf der Tagesordnung verblieb.

---

<sup>1</sup> George W. Bush: Remarks on Intelligence Reform, 2. August 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040802-2.html> (Seite aufgerufen am 20. März 2005).

## 2. Ein langer Weg bis zur Verabschiedung der Reform

Unerwartet entwickelte sich die Gesetzesvorlage zur Geheimdienstreform zu einer zentralen Herausforderung für die Bush-Administration. Die Diskussion hätte für Präsident Bush zu keinem ungünstigeren Zeitpunkt kommen können. Hatte er in seiner ersten Pressekonferenz unmittelbar nach seiner Wiederwahl am 2. November 2004 erklärt, er gedenke, das durch die Wiederwahl von den Wählern gewonnene politische Kapital unverzüglich einzusetzen, um seine politische Agenda zu verwirklichen, so sah er sich angesichts des auch nach der Wahl anhaltenden Widerstands von Kongreßmitgliedern der eigenen Partei vor eine erste ernsthafte Herausforderung gestellt. Für einen Präsidenten, der sich im Wahlkampf als Präsident in Kriegszeiten präsentierte und den Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu seinem außenpolitischen Leitmotiv gemacht hat, wäre ein Scheitern der Gesetzesvorlage eine empfindliche politische Niederlage gewesen. So weitete sich für Präsident Bush die Debatte um die Geheimdienstreform zur Frage aus, ob er willens und in der Lage ist, seine politischen Vorstellungen auch gegen Widerstand auf Seiten des Kongresses sowie des Verteidigungsministeriums durchzusetzen. Zugleich entwickelte sich die Frage zu einem Test für Bushs generelle legislative Strategie. In seiner ersten Amtszeit hatte er sich in seiner Interaktion mit dem Kongreß häufig darauf beschränkt, die groben Leitlinien seiner politischen Initiativen vorzugeben. Seine Republikanischen Parteikollegen arbeiteten daraufhin die Details dieser Projekte aus und sorgten dafür, daß im Kongreß die erforderliche Zahl an Stimmen zusammen kam.

Mit den im Jahr 2004 veröffentlichten Untersuchungsberichten des Senats und der **9/11-Commission** sowie des Rücktritts von CIA-Direktor George Tenet am 3. Juni 2004 schien sich im Laufe des Sommers 2004 die Gelegenheit zu bieten, eine Reform der amerikanischen **Intelligence Community** umfassend und grundsätzlich anzugehen. Zur Diskussion stand eine Geheimdienststruktur, die in ihren Ursprüngen aus den 1940er Jahren stammte. Sie wurde angesichts des sich entwickelnden Kalten Krieges geschaffen vor dem Hintergrund der Erfahrung der eigenen Verwundbarkeit wie im Falle Pearl Harbors, um zu verhindern, daß sich ein solch überraschender Angriff auf die USA wiederholen könne. Genau dies geschah aber am 11. September 2001 mit den Terroranschlägen von New York und Washington.

Nach der Vorlage des Berichts der **9/11-Commission** am 22. Juli 2004 ergriff Präsident Bush zunächst nur zögernd die Gelegenheit zur Neuordnung des amerikanischen Geheimdienstwesens. Zunächst sollte eine eigens im Weißen Haus eingerichtete **Task Force** die Empfehlungen der Kommission prüfen; der Parlamentspräsident des Repräsentantenhauses, Dennis Hastert, kündigte unverbindlich Anhörungen in den Ausschüssen des Repräsentantenhauses im Laufe der folgenden Monate an. Die Reformdiskussion gewann an Dynamik, als der Präsidentschaftskandidat der Demokraten, Senator John F. Kerry, Ende Juli 2004 auf dem Nominierungsparteitag der Demokraten in Boston für eine vollständige Umsetzung der insgesamt 41 Kommissionsempfehlungen plädierte. Daraufhin änderten die Republikanischen Parteiführer im Kongreß ihre Vorgehensweise und setzten die ersten Anhörungen für Anfang August an. Am 2. August 2004, unmittelbar nach dem Ende des Demokratischen Parteitags und nur elf Tage nach Vorlage des Berichts der **9/11 Commission**, verkündete Präsident Bush öffentlich seine Unterstützung für die zwei zentralen Empfehlungen der Kommission, die Einrichtung eines **Director of National Intelligence (DNI)** im Kabinettsrang sowie die Etablierung eines **National Counterterrorism Center**. Dieses Center sollte alle operationalen Prioritäten des amerikanischen Kampfes gegen den Terrorismus bündeln und durchführen.

Bis zuletzt war zwischen Weißem Haus und dem Kongreß umstritten, wie weit die budgetäre Autonomie des neuen DNI reichen sollte. Die Senatsversion sah weitreichende Budgetrechte für den DNI vor, einschließlich der Budgets der 15 einzelnen Geheimdienste, die zusammen die **Intelligence Community** der USA konstituieren. Bis dato wurden die Budgets von neun der 15 Geheimdienste vom Pentagon verwaltet. Das Budget dieser neun Geheimdienste allein beträgt 80 Prozent aller Aufwendungen für den Geheimdienstbereich. Nach der Senatsversion wäre dem DNI sogar die Budgetautorität für einige der militärischen Programme zugefallen. Außerdem wäre er in der Lage, unbestimmte finanzielle Ressourcen zwischen den einzelnen Geheimdiensten zu transferieren; die Vertreter des Repräsentantenhauses wollten diese Autorität nur eingeschränkt verwirklichen. Weder in der Senatsvorlage noch in der Vorlage des Repräsentantenhauses wurde dem DNI jedoch die Verfügungsmacht über taktische militärische Operationen zugewiesen. Eine andere Frage war, ob die Gesamtsumme des Budgets der Geheim-

dienste veröffentlicht werden sollte. Hier unterstützte das Weiße Haus die Version des Repräsentantenhauses, die diese Summe nicht offenlegen wollte. Die Vertreter des Senats hingegen traten für deren Veröffentlichung ein.

Der Senat verabschiedete am 6. Oktober 2004 mit 96 zu zwei Stimmen eine Gesetzesvorlage (S.2845), die sich in wesentlichen Aspekten grundlegend von der Version unterschied, die gleichzeitig im Repräsentantenhaus verhandelt wurde. In letzterer fanden sich explizit Passagen über Immigrationsfragen, die von James Sensenbrenner, dem Vorsitzenden des Justizausschusses, in die Vorlage eingefügt worden waren: Überwachungsrechte der Behörden würden gestärkt und die Abschiebung von Terrorverdächtigen in Länder, die Folter anwenden, erleichtert. Die Version des Repräsentantenhauses enthielt außerdem die sogenannte **Lone Wolf Provision**, die die Überwachung von Terrorverdächtigen erlaubt, die in keinerlei Kontakt zu terroristischen Organisationen oder Terror-unterstützenden Staaten stehen. In der verabschiedeten Senatsvorlage fand sich dieser Passus nicht.

Von den mehr als 500 Seiten, die die Gesetzesvorlage zur Neustrukturierung der Geheimdienste letztlich umfaßte, konzentrierten sich die erwähnten Kontroversen auf gerade einmal zwei Seiten. Über die restlichen Bestimmungen der Vorlage herrschte zwischen Vertretern von Senat und Repräsentantenhaus im Vermittlungsausschuß Konsens.

Im Senat waren sich dessen Mitglieder unter der Führung des Demokraten Joseph Lieberman aus Connecticut und der Republikanerin Susan Collins aus Maine weitgehend einig über Inhalte und Verfahrensweise hinsichtlich von S. 2845. So sorgten Lieberman und Collins effektiv dafür, daß mehr als 300 Änderungsanträge (**Amendments**) ihrer Kollegen auf die Tagesordnung gesetzt wurden. Die meisten dieser Anträge wurden daraufhin zurückgezogen oder abgelehnt; lediglich die von Lieberman und Collins autorisierten Änderungsanträge wurden in der Regel durch mündliche Abstimmung in die Gesetzesvorlage inkorporiert.

Dagegen entwickelte sich die Abstimmung im Repräsentantenhaus zum politischen Ränkespiel. Dessen Mitglieder stimmten am 8. Oktober 2004 mit 282 zu 134 Stimmen einer erweiterten Version der Senatsvorlage S. 2845 zu. Zuvor war eine Woche lang darum gerungen worden, ob die Abgeordneten über die Senatsversion der Gesetzesvorlage abstimmen sollten oder über eine ausschließlich von der Republikanischen Mehrheit erarbeitete eigenständige Vorlage. Da Gesetzesvorlagen im amerikanischen Kongreß jedoch in beiden Kammern wortgleich verabschiedet werden müssen, wurden die von Senat und Repräsentantenhaus verabschiedeten, nicht einheitlichen Vorlagen dem Vermittlungsausschuß (**Conference Committee**) des Kongresses überwiesen.

Ein letzter Vermittlungsversuch scheiterte unmittelbar vor der Wahl am 2. November 2004. In diesem Vorschlag waren die Vertreter des Senats bereit, dem DNI die Kontrolle über taktische bzw. gemeinsame Geheimdienstprogramme vorzuenthalten, ihm aber uneingeschränkte Budgetvollmachten über drei einzelne Geheimdienste einzuräumen: die **National Security Agency**, in deren Zuständigkeitsbereich alle Abhörfragen fallen, die **National Geospatial Intelligence Agency**, die zu photographierende Ziele auswählt und die Aufnahmen anschließend analysiert, sowie das für die Aufklärungssatelliten zuständige **National Reconnaissance Office**. Der Air Force General Richard B. Myers, Chef der **Joint Chiefs of Staff** im Pentagon, hatte in einem Brief an die Kongreßmitglieder nachdrücklich davor gewarnt, dem Pentagon die Verantwortung für die erwähnten drei Geheimdienste zu entziehen. Zwei weitere Streitpunkte wie etwa die Regelung von Immigrationsfragen sowie erweiterte Befugnisse für die Strafverfolgungsbehörden wurden in diesem Vorschlag nicht behandelt. Der Vorschlag wurde daraufhin von den Vertretern des Repräsentantenhauses zurückgewiesen. Als der Wahltag näherrückte, wurden die Verhandlungen Ende Oktober aufgegeben, um nach der Wahl im Rahmen einer **Lame Duck**-Sitzung eine Einigung herbeizuführen.

Letzten Endes waren es zwei Mitglieder des Repräsentantenhauses, die die Gesetzesvorlage an den Rand des Scheiterns brachten: Duncan Hunter, Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, und James Sensenbrenner, Vorsitzender des dortigen Rechtsausschusses. Hunter unterstützte die vom Pentagon geäußerten Vorbehalte, daß die in der Gesetzesvorlage vorgesehenen Bestimmungen das Funktionieren der militärischen Befehlskette beeinträchtigen könnte und daher die Streitkräfte im Einsatz in Gefahr bringen könnten. Sensenbrenner seinerseits verlangte eine stärkere Berücksichtigung illegaler Immigration in Anti-Terror-Gesetzen. Sensenbrenner war es gewesen, der bereits zuvor kontroverse Absätze in die Gesetzesvorlage zur Geheimdienstreform eingefügt hatte, die es den Behörden leichter machen sollten, des Terrorismus verdächtige Immigranten abzuschieben sowie es illegalen Immigranten den Führerschein verweigert hätten. Diese Bestimmungen zogen viel Kritik von Bürgerrechtsgruppen auf sich. Einige Senatoren lehnten diese Bestimmungen ab, da sie nicht Bestandteil ihrer Ausschußanhörungen gewesen seien. Ein genauerer Blick hinter die Kulissen zeigt jedoch, daß es nicht nur Hunter und Sensenbrenner waren, deren Position das Gesetzesvorhaben fast scheitern

ließen, sondern daß beide Abgeordnete starke Alliierte hatten. Eine Mehrzahl ihrer Parteikollegen aus den beiden von Hunter und Sensenbrenner geleiteten Ausschüssen unterstützte sie in ihrer ablehnenden Haltung.

Trotz öffentlichkeitswirksamen Werbens seitens Präsident Bush empfahlen Hunter und Sensenbrenner am 21. November 2004 in einer Fraktionssitzung ihren Republikanischen Parteikollegen, die vom Senat angebotenen Zugeständnisse abzulehnen. Darauf hinzog der Parlamentspräsident Dennis Hastert die Gesetzesvorlage offiziell zurück, um einer Abstimmungsniederlage im Plenum der eigenen Fraktion zu entgehen, denn Schätzungen zufolge schienen etwa 50 bis 80 Prozent der anwesenden Abgeordneten die finale Vorlage abzulehnen. Seiner Meinung nach hätte es einer „Mehrheit der Mehrheit“, also seiner eigenen Fraktion bedurft, um die Vorlage zu einer Abstimmung kommen zu lassen.

Bushs Lobbyarbeit beschränkte sich in dieser Phase auf gelegentliche öffentliche Ermahnungen an die Kongreßmitglieder, einen Kompromiß zu finden sowie sporadische Telefonanrufe bei den Leitern der Verhandlungsdelegationen. Daß dem Weißen Haus ganz andere Lobbymöglichkeiten zur Verfügung gestanden hätten, zeigte sich etwa im Dezember 2003, als die Bush-Administration intensiv für die Verabschiedung des **Medicare**-Reformgesetzes warb und Bildungsminister Tommy Thompson vor den Türen der Plenen des Kongresses jeden einzelnen Abgeordneten ansprach, um ihn von einer Ja-Stimme für das Gesetz zu überzeugen. Vermutlich hat hier auch eine Rolle gespielt, daß Präsident Bush, gemeinsam mit der konservativen Führungsmannschaft im Repräsentantenhaus, konservative Abgeordnete und Gruppen, die der Vorlage ablehnend gegenüberstanden, nicht vor den Kopf stoßen wollten, da ihre Unterstützung noch für andere Projekte der zweiten Amtszeit von Präsident Bush gebraucht werden wird. Der Mehrheitsführer der Republikaner, Tom DeLay, sonst stets aktiv an den Vorhaben beteiligt, verhielt sich im Fall der Geheimdienstreform äußerst passiv. Fast scheint es so, als ob die Lobbyarbeit der Republikanischen Führer sich darauf beschränkt hätte, die wichtigsten Elemente der Geheimdienstreform in einer einheitlichen Gesetzesvorlage zusammenzuführen. Als es darum ging, für sie zu werben und Unterstützer zu gewinnen, gaben Präsident Bush und Parlamentspräsident Hastert gegenüber den konservativen Abgeordneten, angeführt von den beiden Ausschußvorsitzenden Hunter und Sensenbrenner, nach. Hätte Hastert die Demokraten eingebunden, hätte er sich auf eine breite Mehrheit der Reformbefürworter stützen können. Mit ausreichend Demokratischen Stimmen, die die Vorlage seit Monaten unterstützt hatten, wäre die Vorlage mit großer Mehrheit angenommen worden. Aber in diesem Fall offenbarte sich eine Tendenz, die unter der gegenwärtigen Republikanischen Führungsmannschaft im Repräsentantenhaus bereits seit mehreren Jahren anhält: anstatt Befürworter von Gesetzesvorlagen auf beiden Seiten des politischen Spektrums zusammenzubringen und ein Gesetz überparteilich zu verabschieden, beschränkt sich die Führung darauf, aus der eigenen Fraktion entsprechend viele Abgeordnete für die Vorlage zu gewinnen, so daß man auf Demokratische Abgeordnete nicht angewiesen ist. Daß dieses Unterfangen angesichts einer relativ knappen Mehrheit der Republikaner nicht ohne Risiken ist, liegt auf der Hand. Von den derzeit 231 Republikanischen Abgeordneten muß die Fraktionsführung bei jeder Gesetzesvorlage mindestens 218 Abgeordnete im 435 Mandate zählenden Repräsentantenhaus für sich gewinnen.

Das Verhalten Hasterts ist nicht nur in starkem Maße von Parteipolitik geprägt, es widerspricht dem Geist des politischen Systems der USA. Demnach werden Präsident und Kongreß unabhängig voneinander gewählt und stehen sich in einem System der **checks and balances** institutionell gegenüber. Der Präsident als Regierungschef kann sich nicht automatisch auf eine fortwährende, ihn unterstützende Parlamentsmehrheit verlassen. Aufgrund der politischen Schwäche der nationalen Parteien und dem Fehlen von Parteilisten existiert keine Fraktionsdisziplin, die Kongreßmitglieder stimmen also in erster Linie gemäß der Interessen ihres Wahlkreises ab. Idealtypisch versucht der Präsident, auf beiden Seiten des politischen Spektrums um Stimmen für seine legislativen Projekte zu werben. Schon jetzt ist vorauszusehen, daß die parteipolitische Strategie Hasterts erfolgreich sein dürfte, so lange es um Gesetzesinitiativen geht, die von den Abgeordneten der Republikanischen Partei weitgehend geteilt werden, wie etwa im Fall von weiteren Steuererleichterungen oder einer Vereinfachung des Steuersystems. Auf großen Widerstand dürfte Hastert mit dieser Strategie jedoch stoßen, sofern es sich um Themen handelt, deren Konfliktlinien nicht zwischen den beiden politischen Parteien verlaufen, sondern mitten durch sie hindurch, etwa in der Handelspolitik.

### 3. Wesentliche Elemente der Geheimdienstreform

Mit dem DNI verfügt die amerikanische Intelligence Community über eine einzige Person, die dem Präsidenten als oberster Berater in allen Geheimdienstfragen dient. So übernimmt Negroponte vom CIA-Director Goss die tägliche geheimdienstliche Unterrichtung des Präsidenten, den sogenannten **President's Daily Brief**. Goss verliert in diesem Zusammenhang den bislang gehaltenen Titel **Director of Central Intelligence** und ist „nur“ noch CIA-Direktor. Zugleich hat der DNI die Kontrolle über die Informationsgewinnung aller 15 Dienste, die zur amerikanischen Geheimdienststruktur zählen. Ihm fällt nunmehr die Verteilung und Prioritätensetzung in Bezug auf die finanziellen Ressourcen zu.

Desweiteren wird die Verteilung von etwa vier Milliarden US-Dollar an Heimatschutzgeldern an die einzelnen Bundesstaaten neu geregelt, und zwar dergestalt, daß Staaten, die gefährdeter als andere Staaten erscheinen, über einen größeren Betrag verfügen können, ohne die ländlicheren und vermutlich weniger stark gefährdeten Bundesstaaten leer ausgehen zu lassen. Das Gesetz, das insgesamt einen Umfang von mehr als 600 Seiten hat, sieht außerdem den Einsatz von 10.000 zusätzliche Grenzpolizisten innerhalb der nächsten fünf Jahre vor. Außerdem wird dem FBI, ähnlich wie es bereits bei der CIA praktiziert wird, die Möglichkeit eingeräumt, bereits aus dem FBI ausgeschiedene Mitarbeiter für eine befristete Zeit, etwa in Zeiten erhöhter Terrorgefahr in den Dienst zurückzurufen. Daneben ist die Einrichtung eines **Human Smuggling and Trafficking Center** vorgesehen. Dieses Center war im Laufe des Jahres 2004 bereits von Außen-, Heimatschutz- und Justizministerium vorbereitet worden und wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes öffentlich und offiziell ins Leben gerufen. Ziel ist die Kooperation von Vertretern aller Einrichtungen der amerikanischen Regierung, die über Informationen über Menschenhändler verfügen. In diesem Zusammenhang soll dieses Center sehr eng mit dem neuen **National Counterterrorism Center** zusammenarbeiten. Schließlich beinhaltet das Gesetz die Einrichtung eines noch näher zu spezifizierenden **Privacy and Civil Liberties Board**, wonach die einzelnen Behörden verpflichtet sind, gegenseitig Informationen auszutauschen. Zu diesem Schritt sind sie allerdings bereits durch die Bestimmungen des **USA Patriot Act** verpflichtet.

### 4. Herausforderungen für den Director of National Intelligence (DNI)

Mit einer deutlichen Mehrheit von 98 zu 2 Stimmen wurde Negroponte am 21. April 2005 vom Senat als neuer DNI bestätigt. Zugleich wurde Michael V. Hayden, der während der vergangenen sechs Jahre bereits die **National Security Agency** des Pentagons geleitet hatte, zum Ersten Stellvertretenden DNI gewählt. Hayden wird zu Beginn seiner Amtszeit sein Augenmerk darauf richten, die Beziehungen der Geheimdienste zu den Streitkräften zu pflegen, die im Rahmen der Diskussion um die genaue Ausgestaltung der Gesetzesvorlage zur Geheimdienstreform stark gelitten haben. Gemeinsam werden Negroponte und Hayden etwa 500 Mitarbeitern vorstehen. Für Negropontes Amt gibt es kein Vorbild; es wird vor allem an ihm selbst liegen, das Amt zu prägen und im Rahmen der Geheimdienststruktur in Washington seinen Platz zu finden. Daß er dabei zwangsläufig in Konflikt mit anderen Institutionen wie dem FBI oder dem Verteidigungsministerium gerät, ist naheliegend. Wichtig wird für den Erfolg seiner Arbeit sein, inwieweit es ihm gelingt, ein gutes Arbeitsverhältnis mit Vizepräsident Dick Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und Außenministerin Condoleezza Rice zu entwickeln, die die Außen- und Sicherheitspolitik der Bush-Administration in ihrer ersten Amtszeit maßgeblich geprägt haben.

Ein erstes Memorandum Negropontes an die einzelnen CIA-Stationen ist kritisch aufgenommen worden. In diesem memorandum werden die Stationsvorsteher, die **Station Chiefs**, aufgefordert, sich in allen wichtigen Fragen in Bezug auf geheimdienstliche Informationen direkt an das Büro Negropontes zu wenden. Hier sehen Kritiker die Gefahr, daß neben den bereits bestehenden Informationskanälen zwischen den einzelnen Stationen und der Zentrale in Washington ein weiterer Kanal geschaffen wird und darüber die Verantwortlichkeit der einzelnen Stellen nicht mehr eindeutig zugeordnet werden kann – und damit genau das Gegenteil des von der Gesetz-

zesvorlage intendierten Ziels.

Ersten Eindrücken zufolge verfolgt Negroponte zunächst zwei Herausforderungen prioritär. Zum einen will er die Kapazitäten der Geheimdienste in Bezug auf sogenannte **Open Source Intelligence** ausbauen, also die Nutzbarkeit öffentlich zugänglicher Informationen. Hierzu ist der Aufbau eines eigenen **Directorate for Open-Source Intelligence** geplant. Mit David Shedd, einem langjährigen Mitarbeiter des **National Security Councils**, steht Negroponte ein erfahrener Experte auf diesem Gebiet als Stabschef zur Seite. Zum anderen ist schon jetzt zu erkennen, daß Negroponte darauf drängen wird, die finanziellen Ressourcen für die Entwicklung und den Aufbau neuer Instrumente zur technologischen Informationsgewinnung beträchtlich zu erhöhen.

Interessanterweise fehlt eine Komponente der Neustrukturierung der Geheimdienste in der verabschiedeten Vorlagen nahezu völlig: die Reform der parlamentarischen Kontrolle der mit diesen Vorlagen ins Werk gesetzten Reform. Die **9/11-Commission** bemerkte in ihren Empfehlungen, daß ein Neuzuschnitt der Kontrollzuständigkeiten im Kongreß das wohl schwierigste, aber gleichwohl wichtigste Element einer jeden Geheimdienstreform darstelle. Derzeit sind im Kongreß insgesamt 88 Ausschüsse und Unterausschüsse im weitesten Sinn mit Sicherheitsfragen befaßt. Nicht geklärt scheint die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Ausschüssen zu sein. Im Senat werden etwa die organisatorischen Fragen der Geheimdienstarbeit vom **Governmental Affairs Committee** behandelt, Fragen der innenpolitischen Zuständigkeit bei der Sammlung von Daten werden wiederum von den Justizausschüssen gehandhabt; das **Homeland Security Committee** spielt eine eigene Rolle, und auswärtige Geheimdienst-Operationen wiederum werden von den Auswärtigen Ausschüssen abgedeckt. Ein weiteres Defizit bleibt vorläufig bestehen: mit den erwähnten Gesetzesvorlagen werden hauptsächlich Strukturen geschaffen bzw. verändert. Dies muß noch nicht notwendigerweise auch die konkrete politische Arbeit der Behörden positiv beeinflussen. Eine weitere Debatte sollte sich also anschließen, die Debatte nach der bestmöglichen Geheimdienstarbeit nämlich und wie diese schnell und effizient erreicht werden kann. Wie können Geheimdienst-bezogene Informationen bestmöglichst gewonnen werden? Wie wird mit ihnen verfahren? Wie werden sie ausgewertet und welche Konsequenzen können daraus gezogen werden?

## 5. Kontroverse um den CIA-Direktor

Überschattet wurde die Debatte um die Neuordnung der amerikanischen Geheimdienste durch die Amtsübernahme von Porter Goss als neuer CIA-Vorsitzender am 24. September 2004. Nun sind Auseinandersetzungen um die Ausrichtung und die Prioritäten der CIA nicht ungewöhnlich. Neu ist jedoch das Ausmaß der Auseinandersetzung, das seit den siebziger Jahren nicht mehr so kontrovers wie heute war, als Stansfield Turner unter Präsident Carter den CIA-Vorsitz übernahm und ein halbes Dutzend an Navy-Admiralen mitbrachte, die prompt für größere Reibungen auf der Führungsebene der CIA sorgten. Seit Amtsantritt drängt Goss die Mitarbeiter der CIA, aggressiver und risikofreudiger zu agieren. Im Zentrum seiner Reformbestrebungen stehen die Aktivitäten des geheim operierenden **Directorate of Operations (DO)**, das für verdeckte Ermittlungen und Aktivitäten in der ganzen Welt zuständig ist. In einer Sammel-Email an seine Mitarbeiter erklärte Goss kurz nach seiner Amtsübernahme seine **Rules of the Road**, in denen er darauf verwies, daß er angetreten sei, die Politik des Weißen Hauses zu unterstützen und umzusetzen. Der amtierende Direktor John McLaughlin trat daraufhin ebenso zurück wie der **Executive Director** A.B. Krongard. Kurz darauf verließen der Leiter des DO, Stephen Kappes, und sein Stellvertreter Michael Sulick die CIA. Ende November traten mit den Abteilungsleitern für Europa sowie den Fernen Osten zwei weitere hochrangige CIA-Mitarbeiter von ihren Posten zurück.

Das derzeitige Problem der CIA scheint offensichtlich zu sein, daß seit Amtsantritt des neuen Direktors Goss zwei Welten aufeinandertreffen, die sich nach Einschätzung von Beobachtern in einem „Kampf der Kulturen“ manifestieren, der über traditionelle, rein bürokratische Auseinandersetzungen hinausgeht: hier die professionell arbeitenden, langjährigen Mitarbeiter der CIA, die sich laut ihrem Dienstverständnis von jeher jeglicher (partiell)politischen Arbeit fernhalten, dort der aktive Republikaner Goss, der frühere Mitarbeiter des Geheimdienstausschusses im Repräsentantenhaus in wichtigen Führungsämtern der CIA positioniert und die Arbeit der CIA auf diese Weise sukzessive politisiert. So verkündete er zum Beispiel Mitte November 2004, daß er seinen Posten im Auftrag des Weißen Hauses übernommen habe, um die politische Agenda von Präsident Bush umset-



zen zu helfen. Dies waren insofern ungewöhnliche Töne, als die CIA bislang auf ihre Überparteilichkeit achtete und dem jeweiligen Präsidenten, unabhängig von seiner parteipolitischen Affinität, neutrale Informationen lieferte und es ihm und seinen Mitarbeitern überließ, diese Informationen zu nutzen und in praktische Handlungsoptionen umzusetzen. Goss ist ein eminent politischer CIA-Direktor. Sechzehn Jahre lang war er Mitglied im Repräsentantenhaus, zuletzt sieben Jahre lang Vorsitzender des Geheimdienstausschusses. Insofern entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, daß der Vorsitzende eines Ausschusses, der das parlamentarische Überwachungsrecht über die Geheimdienste ausüben sollte und dabei offensichtlich ebenso versagte wie die Geheimdienste, nun zum CIA-Direktor ernannt wurde.

Für Irritationen hatte Goss bereits zu Beginn des Jahres 2004 gesorgt, als er den Demokratischen Präsidentschaftskandidaten Kerry dafür angriff, daß dieser sich in der Vergangenheit für die Reduzierung der finanziellen Ressourcen für die Geheimdienste ausgesprochen habe, ohne gleichzeitig zu erwähnen, daß Goss selbst im Jahre 1995 für eine 20-prozentige Kürzung der CIA-Zuwendungen über die nächsten fünf Jahre gestimmt hatte. Auch im Falle der Aufdeckung der Identität der CIA-Undercover-Agentin Valerie Plame zeigte sich Goss hinsichtlich der Untersuchung des Falles als weitgehend passiv und tat die Vorwürfe gegen Mitarbeiter des Weißen Hauses als „substanzlose Spekulationen“ ab. Plames Name war einem Zeitungskolumnisten von einem Mitarbeiter des Weißen Hauses bekannt gemacht worden, nachdem ihr Mann, Ex-Botschafter Joseph Wilson, die Bush-Administration aufgrund ihrer Behauptung, der Irak habe im Niger angereichertes Uran zu kaufen versucht, scharf kritisiert hatte.

Teilweise wird die neue Linie des CIA-Direktor Goss verstanden als Antwort auf Vorwürfe Republikanischer Kongreßmitglieder wie etwa John McCain, die die CIA für Bush-kritische Lecks im Wahlkampf 2004 verantwortlich machten, etwa die Veröffentlichung von CIA-Berichten, die den vom Weißen Haus publizierten Informationen über die Situation im Vorkriegs-Irak partiell diametral entgegenstanden. Schon im Frühsommer 2004, als Goss noch als Vorsitzender des Geheimdienstausschuß amtierte, veröffentlichte der Ausschuß einen CIA-kritischen Bericht, der insbesondere die zu risikofreie Arbeit des DO kritisierte und umfassende Reformen forderte. Interessanterweise wurde aber gerade nicht die DO-Abteilung für die Versäumnisse der letzten Jahre verantwortlich gemacht. Um so mehr verwundert es, daß unmittelbar nach Goss' Amtsantritt der Leiter und Vize-Leiter dieser Abteilung zum Rücktritt gezwungen wurden.

Folgende zwei realistische Szenarien bieten sich in mittelfristiger Perspektive an: Der Exodus von Führungskräften hält erstens an, die CIA verliert weiter an Handlungsspielräumen und Durchschlagskraft. Die politische Seite hätte sich durchgesetzt, allerdings auf Kosten einer effektiven Terrorismus-Bekämpfung. Oder es kommt zweitens zu einer wirklichen und umfassenden Neuordnung der Geheimdienste unter Führung Negropontes, der seine starke und zentrale Stellung als DNI nutzt, um die Arbeit der amerikanischen Geheimdienste in der Summe effizienter und wirkungsvoller gestaltet.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Geschichte der Gesetzesvorlage zur Reform der Geheimdienste verlief von Anfang an für das Weiße Haus nicht optimal. Präsident Bush unterstützte die Vorschläge der 9/11-Kommission insgeheim nur zögerlich und öffentlich erst zu einem Zeitpunkt, als sein Herausforderer im Präsidentschaftswahlkampf, Kerry, die vollständige Umsetzung der Vorschläge forderte. Dann wurde die Vorlage unverzüglich zusammengestellt, um im laufenden Wahlkampf dem Bild des Anti-Terror-Kämpfers Bush eine weitere Facette hinzuzufügen. Aufgrund mehrerer neu eingebrachter Änderungs- und Ergänzungsanträge, die im Gesetzgebungsprozeß zuvor weder Anhörungen noch Beachtung erhalten hatten, wurde die Vorlage derart überfrachtet, daß am Ende die Republikanische Führung es vorzog, die Vorlage zunächst zurückzuziehen, als zu viele Gegenstimmen in der eigenen Fraktion zu riskieren. Das Weiße Haus griff zu spät in die Debatte um die Neuordnung der Geheimdienste ein. So wurde die Chance verpaßt, die Debatte entscheidend mitzugestalten. So aber war das Weiße Haus vor die Option gestellt, entweder die Vorlage des Repräsentantenhauses oder die des Senats zu unterstützen. Daß das Weiße Haus einzelne Details aus den unterschiedlichen Vorlagen unterstützte, erschwerte die Kompromißbildung zusätzlich. Die von den Republikanern verfolgte Strategie zielte augenscheinlich darauf ab, die (partei)politische Polarisie-

rung des Repräsentantenhauses zu institutionalisieren. Hätte Bush Hastert gebeten, die Gesetzesvorlage trotz der vorhandenen Konfliktpunkte zur Abstimmung kommen zu lassen, hätte sich Hastert der Bitte des Präsidenten nicht entziehen können. Augenscheinlich aber wollte das Weiße Haus die Gruppe von konservativen Abgeordneten im Repräsentantenhaus nicht vor den Kopf stoßen, da sie im neuen Jahr noch für andere, weit umfangreichere und kontroversere Gesetzesvorhaben gebraucht werden würden. Womit Bush nicht gerechnet hat, nicht rechnen konnte, war, daß sein politisches Kapital bereits wenige Tage nach seiner Wiederwahl von den eigenen Parteikollegen im Repräsentantenhaus stark strapaziert werden würde.

Hinter den Kulissen offenbarten sich bei der Auseinandersetzung um die Reform des amerikanischen Geheimdienstwesens zwei gegenüberstehende Seiten. Auf der einen Seite standen das Pentagon und seine Alliierten unter den Kongreßmitgliedern. Hierzu zählten vor allem die einflußreichen Vorsitzenden der Streitkräfteausschüsse, John Warner im Senat und Duncan Hunter im Repräsentantenhaus, die dem Pentagon möglichst weitreichende Befugnisse erhalten wollen. Ihre Befürchtung ist vor allem, daß neue bürokratische Strukturen die Fähigkeiten des Pentagons, effektiv Krieg zu führen, unzulässigerweise beeinträchtigen könnte. Auf der anderen Seite befanden sich die Mitglieder der **9/11-Commission** und das Weiße Haus, die möglichst umfassend und so schnell wie möglich die Struktur der amerikanischen Geheimdienste reformieren wollten. Unterstützt wurden sie von Abgeordneten und Senatoren, die das neue Amt des DNI möglichst effektiv und einflußreich gestalten wollen. Interessanterweise verlief die Hauptkonfliktlinie in der Diskussion um die Neuordnung der Geheimdienste nicht zwischen den beiden politischen Parteien, zwischen Demokraten und Republikanern, sondern zwischen den Republikanern im Senat und denen im Repräsentantenhaus. Inwieweit dieser Vorgang ein Zeichen für zukünftige Kooperation zwischen Kongress und Präsident in dessen zweiter Amtszeit ist, bleibt abzuwarten.

Mit der Verabschiedung und Unterzeichnung der Gesetzesvorlage zur Reform der Geheimdienste ist nur ein erster Schritt im Rahmen eines längeren Prozesses getan. Nun wird es darauf ankommen, den beschlossenen Regelungen auch in der Praxis Durchschlagskraft und Effektivität zu verleihen, denn auf mehreren Feldern bleibt die Gesetzesvorlage äußerst vage. Diese formellen Lücken müssen nun durch den DNI in der Praxis auf informellem Weg ausgefüllt werden. Auf zwei Positionen kommt es dabei ganz besonders an: zum einen wird das Amtsverständnis und der Führungsstil des DNI Negroponte darüber entscheiden, ob bzw. wie schnell er sich gegenüber anderen Organisationen, insbesondere gegenüber dem Verteidigungsministerium, behaupten kann und sein Amt nachhaltig prägen kann. Auch das Verhältnis des DNI Negroponte zum derzeitigen CIA-Direktor Goss, dem bisherigen **Director of Central Intelligence**, muß erst definiert werden. Zum anderen wird es von Präsident Bush abhängen, welche Spielräume er dem neuen DNI einräumt. Erschwert wird der Beginn der Amtszeit Negropontes dadurch, daß zwei wichtige Bereiche nicht von der beschlossenen Gesetzesvorlage erfaßt werden: zum einen der Ausbau der sogenannten **Human Intelligence**, deren Defizite nach Ansicht der Mitglieder der **9/11-Commission** zum Gelingen der Terroranschläge vom 11. September 2001 beigetragen haben, und zum anderen eine effektive Kontrolle der existierenden Geheimdienste sowie ihrer Aktivitäten durch den Kongreß. Bislang hat es der Kongreß nicht verstanden, effektive Kontrollstrukturen und -mechanismen gegenüber den Geheimdiensten zu entwickeln. Die Etablierung eines solchen Mechanismus wird eine seiner Hauptaufgaben in den Jahren 2005 und 2006 sein.