

Geheimer Machtpoker in den USA

Festigen sich die Sicherheitsstrukturen mit dem neuen CIA-Chef Hayden?

Dorle Hellmuth*

Am 26. Mai 2006 bestätigte der amerikanische Senat General Michael Hayden als neuen Direktor des Geheimdienstes CIA. Da Hayden als Chefarchitekt des umstrittenen Abhörprogramms des Geheimdienstes NSA gilt, hatte schon seine Nominierung starkes Interesse in der Öffentlichkeit gefunden. George W. Bush hatte das Programm ohne Mitwirkung des Kongresses autorisiert. Die Bestätigung Haydens durch den Senat kann daher eindeutig als Sieg für den US-Präsidenten verbucht werden. Doch nicht nur das: Sie gibt auch Aufschluss darüber, wie es fünf Jahre nach dem 11. September 2001 im Ringen um Positionen und Kompetenzen bei der strukturellen Neuordnung der mit Terrorismusbekämpfung betrauten Sicherheitsbehörden steht. Die Umwälzungen in der Sicherheitslandschaft der USA dürften an einem Schlüsselpunkt angelangt sein.

Michael Hayden tritt die Nachfolge von Porter Goss an, der nach nur 18 Monaten im Amt auf Drängen des Weißen Hauses seinen Rücktritt einreichte. Haydens Ernennung dokumentiert zwei wichtige Entwicklungen nach dem 11. September 2001: Zum einen stärkt sie die Position der Regierung von Präsident George W. Bush in der Frage der Rechtmäßigkeit des Abhörprogramms der *National Security Agency* (NSA). Ohne eine richterliche Bevollmächtigung beantragt zu haben, soll die NSA im Rahmen dieses Programms Zugriff auf Telefondaten von über 200 Millionen US-Bürgern erhalten haben. Im Zuge der nationalen Sicherheitsreformen verschiebt sich mit der Ernennung das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative damit weiter zugunsten des Präsidenten. Zum anderen gibt die Ernennung Haydens

Aufschluss über das neue Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Institutionen in der amerikanischen Sicherheitslandschaft, die nach dem 11. September grundlegende Umwälzungen erfahren hat. Mit der Heimatschutzbehörde, dem Terrorabwehrzentrum und dem Amt des Nationalen Geheimdienstdirektors gibt es drei neue Akteure in dieser Landschaft, die bis dahin von drei mächtigen Schwergewichten beherrscht wurde: dem Auslandsgeheimdienst CIA, der Bundespolizei FBI und dem Verteidigungsministerium, dem die drei größten technischen Aufklärungsdienste NSA, NRO (*National Reconnaissance Office*) und NGA (*National Geospatial-Intelligence Agency*) unterstehen.

Mit dem Auftritt der neuen Mitspieler ist das bisherige Gleichgewicht ins Wanken geraten, Aufgaben und Kompetenzbereiche

* Dorle Hellmuth promoviert an der Catholic University of America in Washington D.C. über das Thema Terrorismusbekämpfung und ist zur Zeit Gastwissenschaftlerin bei der SWP

werden neu abgesteckt. Vor diesem Hintergrund muss auch der jüngste Schachzug des Nationalen Geheimdienstdirektors John Negroponte interpretiert werden, der nach nur einem Jahr im Amt seinen Stellvertreter, General Hayden, zum neuen CIA-Direktor beförderte.

Wie exekutive Sicherheitsbefugnisse ausgebaut werden

Als NSA-Direktor zählte Hayden zu den Initiatoren des Abhör- und Überwachungsprogramms, über das in den vergangenen Wochen immer neue Details ans Tageslicht kamen. Fest steht bislang, dass Haydens ehemalige Behörde seit 2002 Auslands-telefonate und Emails amerikanischer Staatsbürger überwacht hat, die des Kontakts zu Mitgliedern des al-Qaida-Netzwerks verdächtigt wurden. Im Mai 2006 enthüllte die Zeitung *USA Today*, dass zudem die drei größten US-Telekommunikationsunternehmen anonymisierte Listen mit Inlandsnummern ihrer 200 Millionen Kunden an die NSA weitergaben, die sie in einer Datenbank speicherte.

Maßnahmen wie das Überwachen von Auslandstelefonaten wurden in der Vergangenheit nur mit richterlicher Verfügung auf der Basis des *Foreign Intelligence Surveillance Acts* (FISA) von 1978 durchgeführt – die Bush-Regierung entschied sich jedoch für einen anderen Weg und verfügte sie per präsidialer Anordnung. Die Rechtmäßigkeit des Abhörprogramms verteidigte sie mit zwei Argumenten: Zum einen berufen sich die Vertreter des Weißen Hauses auf die Anti-Terror-Resolution von 2001 – damals ermächtigte der Kongress den Präsidenten dazu, alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen im Krieg gegen al-Qaida zu treffen. Zum anderen gestehe die Verfassung dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Vereinigten Staaten im Kriegsfall das Recht zu, feindliche Kommunikation aufzuklären. Den Weg über das geheim tagende FISA-Gericht (benannt nach dem *Foreign Intelligence Surveillance Act*), das die Genehmigungen für derartige geheim-

dienstliche Abhörmaßnahmen erteilt, hält die Bush-Regierung aufgrund des zeitintensiven Prozederes für nicht mehr zeitgemäß. Eine durchaus kontroverse Haltung – denn in der Debatte über die Rechtmäßigkeit des Programms geht es nicht nur um die Wahrung und Verteidigung von Bürgerrechten. Auch die »unilaterale« Umsetzung des Programms wird scharf kritisiert. Zwar hatte die Bush-Regierung ausgewählte Kongressmitglieder, wie zum Beispiel die ranghöchsten Abgeordneten beider Parteien sowie einige Mitglieder der Geheimdienstausschüsse beider Häuser, seit 2003 über das Programm unterrichtet. Autorisiert hat sie es jedoch, wie oben dargestellt, ohne Kongressvollmacht. Kritik daran kam auch aus den Reihen republikanischer Abgeordneter: So nutzte der einflussreiche Senator Arlen Specter seine Stimme gegen Haydens Nominierung dazu, die Selbstermächtigung der Exekutive anzuprangern.

Die Stärkung der Exekutive im Prozess der Sicherheitsreformen nach dem 11. September stützt sich vor allem auf die staatsrechtliche Theorie der *unitary executive*, die der republikanische Rechtsberater John Yoo wie folgt zusammenfasst: »Die Zentralisierung von Vollmachten allein in der Person des Präsidenten ist besonders in Angelegenheiten nationaler Verteidigung, des Krieges und der Außenpolitik entscheidend, bei denen eine einheitliche Exekutive mit weit größerer Geschwindigkeit und Energie als jeder andere staatliche Zweig Bedrohungen bewerten, politische Reaktionen erwägen und nationale Ressourcen mobilisieren kann.« Dieses Prinzip wurde seit 2001 wiederholt herangezogen, um Anti-Terror-Praktiken der Bush-Administration zu legitimieren, wie zum Beispiel das Festhalten feindlicher Kämpfer auf Guantanamo oder aber eine spezifische Auslegung des Folterverbots. Wie schon bei der Bestätigung von Alberto Gonzales als neuem Justizminister (siehe SWP-Aktuell Nr. 2/05, *Abschied vom Folterverbot?*) hat es der Senat bei der Wahl Haydens versäumt, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Erst im März 2006 hatte Bush einen wichtigen Sieg errungen – auch

mit Unterstützung des Kongresses: Nach monatelangen Ringen gaben die Abgeordneten beider – seit 2002 republikanisch geführten – Häuser seinem Drängen nach, einen Großteil der Anti-Terror-Maßnahmen des *Patriot Act* auf unbefristete Zeit zu verlängern. Eine aufschlussreiche Entwicklung, wenn man bedenkt, dass der *Patriot Act* seit seiner Verabschiedung (nur fünf Wochen nach dem 11. September) wegen der Ausweitung der Überwachungs- und Ermittlungskompetenzen von Sicherheitsbehörden eher umstritten war.

Verpasste Geheimdienstreform?

Seit den Anschlägen vom 11. September sind die Reform der Geheimdienste und die Stärkung des Heimatschutzes in den USA Aufhänger einer erhitzt geführten Debatte. Im Kreuzfeuer der Kritik stehen die CIA und das FBI: Beiden Behörden lagen im Vorfeld der Anschläge wichtige Informationen zur Aufklärung vor, die sie aber aufgrund mangelnder Schnittstellen und wegen institutioneller Hürden nicht zu einem umfassenden Lagebild zusammenführen konnten. Doch obwohl mit dem *Patriot Act* die bis dahin fehlende rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit der beiden Dienste geschaffen wurde, waren sie von den strukturellen Reorganisationsmaßnahmen zunächst nicht betroffen.

Eingeleitet wurde die Neukonfiguration der Sicherheitslandschaft mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Errichtung des Heimatschutzministeriums (*Homeland Security Act*) im November 2002. Führende Kongressabgeordnete, allen voran die Senatoren Joe Lieberman und Arlen Specter, hatten dafür plädiert, CIA- und FBI-Kapazitäten zur Gewinnung und Auswertung von Informationen im neuen Ministerium zu bündeln. Lieberman schaffte es während der monatelangen Gesetzesverhandlungen jedoch nicht, seinen Gesetzentwurf im demokratisch geführten Senat gegen den Willen des republikanisch geführten Repräsentantenhauses durchzusetzen. Sein Vorhaben scheiterte aber auch an Bush und

seinen Beratern, die ihre eigenen Vorstellungen von den Aufgaben der neuen Behörde durchsetzen wollten. In wochenlangen Geheimsitzungen im Weißen Haus hatten sie den Grundriss der neuen Behörde ausgearbeitet und in Form eines Gesetzesentwurfs durch republikanische Abgeordnete ins Repräsentantenhaus einbringen lassen. Das Bush-Team hatte sich aus zwei Gründen gegen eine Eingliederung von FBI oder CIA in die neue Heimatschutzbehörde entschieden: Zum einen sahen sie in einer derartigen Lösung eine zu starke Zentralisierung sicherheitsdienstlicher Macht, zum anderen wollten sie nicht riskieren, die Sicherheitslage so kurz nach den Anschlägen durch einen massiven Eingriff in die Verwaltungsstrukturen zu destabilisieren.

Nach der Vorstellung der Regierung Bush sollte das neu zu gründende Ministerium nicht nur 22 bereits existierende Behörden bündeln, sondern auch neue Abteilungen erhalten, darunter ein *Directorate for Information Analysis and Infrastructure Protection* (IAIP) mit der Aufgabe der Sammlung und Auswertung aller »heimatschutzrelevanten« Daten. Die Befürworter einer noch weitergehenden Reform um Senator Lieberman vermochten jedoch nicht, dem Direktorat konkrete Befugnisse zu sichern, wie den Zugriff auf unverarbeitete Datensätze von CIA und FBI. Nachdem die republikanische Partei als Ergebnis der Zwischenwahlen im November 2002 auch die Mehrheit im Senat errungen hatte, wurde der Bush-Entwurf mit kleinen Änderungen fast vollständig angenommen.

Die Entstehung

»amtlicher« Netzwerke

Nur wenige Wochen nach der Verabschiedung des *Homeland Security Act* stellte sich heraus, warum die Bush-Regierung die Kompetenzen des neuen Ministeriums im Bereich der Informationsanalyse so vage wie möglich definiert hatte. In einer weiteren exekutiven Initiative kündigte Präsident George W. Bush in seiner Rede zur

Lage der Nation im Januar 2003 die Gründung eines Terrorismus-Analyse-Zentrums (*Terrorist Threat Integration Center*, TTIC) an, in das die Analysetätigkeiten von Polizei- und Geheimdienstbehörden integriert werden sollten. Das TTIC sollte jedoch nicht in der neuen Heimatschutzbehörde eingerichtet, sondern unter Führung der CIA in der Nähe des CIA-Hauptquartiers in Langley etabliert werden.

Die Schaffung eines solchen Terror-Analyse-Zentrums stellte einen bis dahin einmaligen Vorgang in der Geschichte der amerikanischen Sicherheitsinstitutionen dar. Aus den Geldern der mitwirkenden Sicherheitsbehörden finanziert, handelte es sich bei dem Zentrum um ein interministerielles Joint-venture, das alle bisherigen institutionellen Strukturen intakt ließ. Natürlich war die Zusammenarbeit im TTIC damit noch nicht automatisch gewährleistet, zumal die beteiligten Behörden weiterhin Zugriff auf ihre eigenen Daten-systeme hatten. Dennoch: Zum ersten Mal in der Geschichte der USA würde es eine gemeinsame Lagebilderstellung durch Vertreter von Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden geben. Zudem würden im TTIC Informationen sowohl inländischer als auch ausländischer Quellen zur Terrorismusbekämpfung gebündelt und gemeinsam ausgewertet – also genau jene Informationsanalyse betrieben werden, die der Kongress für die gerade geschaffene Heimatschutzbehörde vorgesehen hatte.

Aufgrund dieser zweigleisigen Entwicklung verlief die Einrichtung der IAIP-Abteilung im Heimatschutzministerium nur schleppend. Bezeichnend für den mühsamen Start ist die Tatsache, dass bis heute nicht alle Analysten-Stellen vergeben sind und räumliche Engpässe bestehen. Zudem war der Posten des Leiters über viele Monate nicht besetzt. Da das IAIP Informationen nicht selbst gewinnen darf, ist es auf die freiwillige Weitergabe von Daten anderer Geheimdienste angewiesen. Als geheim eingestufte Berichte konnten jedoch aufgrund mangelhafter Computer-

ausstattung und -vernetzung lange Zeit nicht empfangen werden.

Nachdem Vertreter des Heimatschutzministeriums im ersten Jahr weder Funktion noch Zweck der Abteilung zufriedenstellend erläutern konnten, haben sie mittlerweile für ihr Ministerium weitere Nischenfunktionen erschlossen. So ist das 2004 ins Leben gerufene *Homeland Security Information Network* das zentrale Element neuer vertikaler Informationsstrukturen, das den wechselseitigen Austausch zwischen Bund, allen 50 Staaten und den Sicherheitsbehörden gewährleisten soll. Zusätzlich wurde im IAIP ein Lagezentrum für die Kommunikation mit Bundesstaaten und Kommunen eingerichtet, das mit Verbindungsbeamten von mehr als 35 Behörden aller Regierungsebenen durchgängig besetzt ist.

Der Aufbau von Strukturen für den föderalen Informationsaustausch gestaltet sich aber immer noch schwierig für die junge Behörde. Dies ist zum einen auf den »föderalen Snobismus« zurückzuführen, der vor allem den Vertretern der Bundesbehörden vorgeworfen wird. Da lokale Vertreter oftmals nicht die notwendigen Sicherheitsprüfungen absolviert haben, verläuft der »top-down«-Informationsfluss zäh. Aus Sicht der Landesvertreter hingegen wird die lokale Vertrautheit mit einschlägigen Milieus im »bottom-up«-Austausch selten berücksichtigt. Zusätzlich gibt es auch in diesem Bereich institutionelle Konkurrenz: So ist das FBI mit seinen 56 Außenstellen und mehr als 80 *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF) in den Bundesstaaten deutlich stärker präsent als das Heimatschutzministerium und unterhält somit gewachsene Beziehungen zu lokalen Behörden. In der Theorie sind die JTTFs ein weiteres Beispiel für ein modernes *interagency*-Gefüge: In den Einsatzgruppen sind Mitglieder aller dezentralen Polizeibehörden, aber auch Verbindungsbeamte der Heimatschutzbehörde oder der CIA vertreten. In der Praxis jedoch operieren sie oftmals nach dem Muster institutioneller Abschottung: So muss eine FBI-Erlaubnis eingeholt werden, bevor

Informationen an die jeweiligen Heimatbehörden weitergeleitet werden können. Insofern verläuft die Informationsübermittlung eher sporadisch als beständig.

Der neue Chefkoordinator und die Schwächung der CIA

Die Einrichtung des TTIC unter der Ägide der CIA war aus Sicht der Geheimdienstbehörde trotzdem nicht wünschenswert, da ein TTIC mit der Beteiligung anderer Institutionen die eigene Vormachtstellung im Bereich Analyse automatisch schmälerte. Dennoch war sie als Beweis dafür zu werten, dass die Bush-Regierung die Position der CIA zu stärken suchte. Der Unmut, der zunächst in den Reihen des FBI geherrscht hatte, schlug schnell in Erleichterung um: Obwohl Vertreter des FBI im Rahmen des TTIC der Führung der CIA unterstellt wurden, blieb das FBI von den weiteren Reformmaßnahmen deutlich weniger betroffen als der unbeliebte Geheimdienst. Während die CIA politischen Tribut als Sündenbock für die Patzer im Vorfeld der Irak-Intervention zahlen musste, sollte das FBI von innen reformiert werden. So sollte es stärker in die Rolle eines Inlandsnachrichtendienstes hineinwachsen, beispielsweise durch die Bildung der *National Security Branch*. Außerdem wurde das FBI mit der Einrichtung eines zweiten Joint-ventures beauftragt, des *Terrorist Screening Center* (TSC). Im TSC wurden zwölf verschiedene Fahndungslisten, die von neun Behörden geführt wurden, zum ersten Mal in einer gemeinsamen Datenbank zusammengefasst.

Der Abschlussbericht der 9/11-Kommission im Juli 2004 sorgte für eine starke Emotionalisierung der Debatte über die Versäumnisse amerikanischer Sicherheitsbehörden. Unter dem öffentlichen Druck drängte der Kongress schließlich auf die vollständige Umsetzung des von der Kommission erstellten Maßnahmenkatalogs. Der traditionell eher solide Sockel, auf dem die CIA im Dickicht der US-Geheimdienste stand, wurde damit weiter ausgehöhlt.

Denn: Bei der anstehenden Geheimdienstreform ging es im Kern darum, die Doppelfunktion des CIA-Direktors aufzubrechen, der als Chef einer Behörde bis dato auch den übrigen 15 Geheimdienstorganisationen als *Director of Central Intelligence* (DCI) vorgestanden hatte. Da aber nur die CIA eine eigenständige Behörde ist und die anderen 15 Dienste mächtigen Ministerien nachgeordnet sind, hatte die Position des DCI in Geheimdienstkreisen schon lange kein wirkliches Gewicht mehr. In der Praxis verfügte der DCI über weniger als 20% des Geheimdienstbudgets, während das Verteidigungsministerium als Führungsbehörde von insgesamt 8 Geheimdienstorganisationen mehr als 80% kontrollierte.

Im August 2004 kündigte Bush per exekutiver Anordnung an, dass dem bisherigen *Director of Central Intelligence* die Aufgaben eines Nationalen Geheimdienstleiters übertragen würden – ein Amt, das mit Hilfe des Kongresses alsbald gegründet werden sollte. Im Klartext hieß dies, dass der CIA-Direktor seine Funktion als DCI an einen neuen, eigenständigen *Director of National Intelligence* (DNI) abzutreten hatte. Diesem Geheimdienstleiter würde ein Nationales Terrorabwehrzentrum (*National Counterterrorism Center*, NCTC) unterstehen – auf der Basis des bereits etablierten TTIC. Die mit Spannung erwartete Direktive sah zunächst nur formale Korrekturen der bisherigen DCI-Kompetenzen vor. So wurde beispielsweise die Frage zusätzlicher Budgetvollmachten für den neuen DNI ausgeklammert. Mit dieser schwierigen Aufgabe wollte Bush den Kongress befassen, der die Stellung und Kompetenzen des DNI gesetzlich definieren sollte. Für die Übergangsfrist wurde der damalige CIA-Chef (und damit DCI) Porter Goss mit den zusätzlichen Aufgaben des DNI betraut.

Die Verhandlungen über den *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* dauerten bis in den Dezember 2004. Dabei rangen die Abgeordneten vor allem um die Frage, ob die Vormachtstellung des Verteidigungsministeriums durch neue Budgetkompetenzen des DNI korrigiert werden sollte und

wie das geschehen könnte. Am Ende konnte das Pentagon seine Gestaltungsmacht mit Hilfe der republikanischen Abgeordneten erfolgreich behaupten. So ist der DNI zwar nominal für Planung und Verteilung des jährlichen Haushalts aller Geheimdienste zuständig, auf die Verteilung der Gelder für alle dem Pentagon unterstellten Dienste hat er jedoch de facto keinen direkten Einfluss. Obwohl er über Großanschaffungen entscheidet, können militärische Projekte nicht ohne Zustimmung des Verteidigungsministers gestrichen werden. Darüber hinaus kann der DNI beispielsweise unmittelbar in die Selbständigkeit der 16 Geheimdienstorganisationen eingreifen und im Bedarfsfalle einen geringfügigen Teil ihrer Budgets umverteilen oder Mitarbeiter für bis zu zwei Jahre in andere Behörden versetzen. Ein Vergleich mit den Zuständigkeiten des »alten« DCI zeigt, dass die Befugnisse des neuen DNI ausgebaut wurden, indem man sie konkreter formulierte. Gleichwohl sind alle Vollmachten mit einem Vorbehalt versehen – denn zu keinem Zeitpunkt darf der DNI die gesetzlich festgelegten Verantwortlichkeiten der Geheimdienste und ihrer übergeordneten Ministerien untergraben.

Im Zuge der Geheimdienstreform wurde deutlich, dass der CIA-Direktor nicht nur den Titel des DCI, sondern auch seine zentrale Stellung in der US-Geheimdienstlandschaft verlieren würde. Wie schon per exekutiver Anordnung angekündigt, war das TTIC statt der CIA nunmehr dem DNI nachgeordnet – jetzt allerdings als *National Counterterrorism Center*. Auch die CIA selbst erfuhr eine Herabstufung und ist nun dem DNI berichtspflichtig. Als Konsequenz dieser Umschichtung entzog das Weiße Haus dem CIA-Direktor wenig später auch seine prestigeträchtige Beraterfunktion im unmittelbaren Orbit des Präsidenten: Die tägliche Lageunterrichtung von Präsident und Kabinettsmitgliedern findet seit April 2005 durch den ersten DNI John Negroponte statt.

Verschiebungen im Machtgefüge

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger George Tenet war der CIA-Chef Porter Goss im Sommer 2004 direkt von den Umwälzungen der Geheimdienstreform betroffen. Eine seiner Aufgaben bestand zunächst darin, den angeschlagenen Ruf der Behörde wiederherzustellen: Sie hatte weder die Anschläge des 11. September verhindern noch die Massenvernichtungswaffen im Irak orten können. Entsprechend den Vorstellungen des Weißen Haus und des DNI sollte deshalb vor allem die Spionageabteilung der CIA neu aufgebaut werden.

Während seiner Amtszeit sorgte Goss immer wieder mit der Entlassung hochrangiger und langjähriger CIA-Mitarbeiter für Schlagzeilen. Zu Spannungen im Verhältnis mit dem Nationalen Geheimdienstdirektor Negroponte kam es jedoch vor allem, nachdem Goss sich geweigert hatte, CIA-Analysten für den Aufbau des *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) und für das *National Counterterrorism Center* abzustellen. Statt dessen versuchte Goss, das eigene, CIA-interne *Counterterrorism Center* (CTC) zu stärken.

Auch das Pentagon wehrte und wehrt sich energisch gegen die Einmischung des DNI – und untergräbt damit Negropontes Autorität. So erließ Rumsfeld im November 2005 eine Direktive, in der er seinem *Undersecretary for Intelligence* Stephen Cambone Entscheidungsbefugnis in allen Belangen der dem Pentagon nachgeordneten Geheimdienste verlieh – die ja eigentlich dem DNI berichtspflichtig sind. Darüber hinaus übertrug Rumsfeld Cambone die Verantwortung für alle Personalentscheidungen, beispielsweise Versetzungen durch den DNI. Zudem hat das Pentagon seine Spionageaktivitäten durch Soldaten in den vergangenen 18 Monaten stark ausgeweitet – ein weiterer Affront gegen die klassische Aufgabenteilung zwischen CIA und militärischen Geheimdiensten, die größtenteils für die (satelliten-) technische Überwachung und Entschlüsselung von Kommunikationsdaten zuständig sind. Wie im März 2006 bekannt wurde, entsendet das Pentagon im

Rahmen der neuen *Military Liaison Element Mission* seit geraumer Zeit Spezialtruppen, die außerhalb der offiziellen CIA-Abordnungen im Ausland Spionage betreiben. Diese Einsatzkommandos sind weder mit den CIA-Außenvertretungen noch den Botschaftern oder dem DNI abgestimmt. Da sie Rumsfelds *Special Operations Command* (SoCom) unterstehen, liegen sie zudem außerhalb der Einflusssphäre Negropontes. Der Zeitpunkt dieser Machtausdehnung ist natürlich nicht zufällig gewählt: Das Pentagon weiß das Machtvakuum zu nutzen, das durch die Reformen entstanden ist. Zum einen ist die Position der CIA durch die Nachwirkungen der Umstrukturierung stark geschwächt, zum anderen befindet sich Negropontes ODNI erst im Aufbau und leidet noch immer unter einer immens großen Aufgabenlast.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Haydens militärische Profession zentraler Gegenstand der Kongressanhörungen war. So warnten führende Abgeordnete, dass ein Offizier an der Spitze der größten zivilen Geheimdienstorganisation den Einfluss des Militärs in der Geheimdienstarbeit weiter stärken. Das Weiße Haus kündigte daraufhin an, Rumsfelds Weisungsbefugnis während Haydens Amtszeit auszusetzen. Dabei hatte Hayden bereits in der Vergangenheit bewiesen, dass er eigene Ansichten sehr wohl gegen die Interessen seines obersten Dienstherrn, Donald Rumsfeld, durchzusetzen vermochte. So sprach sich Hayden beispielsweise dafür aus, die NSA aus den übermächtigen Klauen des Pentagon zu befreien und zu einer eigenständigen Behörde umzufunktionieren – die damit unter direkter Kontrolle des DNI stünde.

Die fortdauernde Ausweitung der »Operation Negroponte« gibt derweil Anlass für Bedenken im Kongress: Als schlanke Schaltzentrale gedacht, zählt das ODNI – inklusive *National Counterterrorism Center* und des im Dezember 2005 eingerichteten *National Counterproliferation Center* – mittlerweile mehr als 1500 Mitarbeiter. Im April präsentierte Negroponte vor dem Kongress

den Geheimdienst-Haushaltsentwurf, der auf 44 Milliarden US-Dollar geschätzt wird. Für sein eigenes ODNI soll er im kommenden Jahr die Spitzensumme von 1 Milliarde US-Dollar veranschlagt haben – ein Fünftel des geschätzten CIA-Budgets. Der Vorsitzende des Geheimdienstausschusses im Repräsentantenhaus, Peter Hoekstra, hat als Reaktion darauf veranlasst, einen Teil des Etats für 2007 zurückzuhalten. So wird erst einmal Zeit gewonnen, um der Verselbständigung der »Operation Negroponte« Einhalt zu gebieten.

Ende der Reorganisation?

Es ist den im November 2006 bevorstehenden Zwischenwahlen zu verdanken, dass trotz der Kritik vieler republikanischer Abgeordneter an der Nominierung Haydens die parteiliche Geschlossenheit obsiegt hat. Aus demselben Grund übten sich auch die Demokraten eher in Zurückhaltung. Denn die Themen Terrorismusbekämpfung und Heimatschutz hatten sich schon zuvor als Wahlkampftrümpfe für die Republikaner erwiesen: 2002 nutzten die Bush-Administration und ihre republikanischen Verbündeten im Senat die blockierten Gesetzesverhandlungen über die Heimatschutzbehörde, um den demokratischen Kandidaten sicherheitspolitisches Unvermögen und Fahrlässigkeit vorzuwerfen und die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zu erringen. Dieselbe Strategie zahlte sich auch bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 aus. Solange die Themen Heimatschutz und Terrorismusbekämpfung nationale Bedrohungsperzeptionen dominieren und sich für politische Agenden instrumentalisieren lassen, ist eine Änderung dieser Situation nicht in Sicht.

Das Pendel der Macht verharrt seit dem 11. September bei der Exekutive. Ein Blick auf bisher eingeleitete Sicherheitsreformen, die in fast allen Fällen von der Exekutive initiiert oder stark beeinflusst wurden, zeigt ein noch ungeordnetes Bild, mit dem niemand zufrieden sein kann. Im Zuge der Maßnahmen sind operative Vorgänge und

alte Strukturen aufrechterhalten oder sogar um zusätzliche Ebenen erweitert worden. Unklar ist, ob durch die Einrichtung der Heimatschutzbehörde und des DNI eine effektivere Koordinierung und Informationszusammenführung von 22 Institutionen und 16 Geheimdiensten gewährleistet werden kann. Im schlimmsten Fall wurden lediglich weitere Verwaltungsschichten und neue Sollbruchstellen geschaffen, die die direkte Kommunikation zwischen dem Präsidenten und nachgeordneten Sicherheitsbehörden wie der CIA oder der Katastrophenschutzbehörde FEMA zusätzlich behindern.

Im Heimatschutzministerium hat mit dem *Second Stage Review* im Herbst 2005 bereits die erste Reform der Reform stattgefunden. Dabei wurden das IAIP-Direktorat aufgelöst und seine Analysekapazitäten in einer eigenständigen Unterabteilung aufgefangen. Seit der Koordinierungskatastrophe bei Hurrikan Katrina wird im Kongress diskutiert, ob der FEMA ihre Eigenständigkeit zurückgegeben werden sollte. Angesichts des steinigen Reformweges ist die Diskussion über eine radikale Veränderung der Geheimdienstlandschaft neu entflammt. Hierfür gilt die *Goldwater-Nichols*-Streitkräftereform aus dem Jahr 1986 als Blaupause, in deren Zuge eine umfassende Neuordnung der Kommandostrukturen beschlossen wurde.

Zur Zeit stellt sich die Situation bei den Geheimdiensten als Baustelle dar: Architekten allein können die Reformen nicht vollziehen. Auch das Innenleben von Organisationen muss in geordnete Bahnen gelenkt werden. Allein die Umbaumaßnahmen bei der Errichtung des Heimatschutzministeriums zeigen, dass bei jeder Reorganisation neue Arbeitsprozesse, Kommunikationswege und eine gemeinsame institutionelle Identität geschaffen werden müssen. Dieser ohnehin schon mühsame Prozess wird noch durch die machtpolitischen Interessen der einzelnen Akteure belastet. Der dringend notwendige Prozess einer Reform der Sicherheitsbehörden wird von behördeninternen und interministeriellen Kon-

flikten um Kompetenzen und Ressourcen behindert, die oftmals auch eine Folge politischer Kompromisse sind. Das Störpotential individueller Rivalitäten für eine effiziente Neuorganisation der Sicherheitslandschaft wird erst in Zukunft zu ermesen sein. Bereits jetzt ist klar, dass die Akteure in ihrem Poker um Positionen und Reviere Zeit und Energie verschwenden.

Der Rücktritt von Porter Goss hat gezeigt, dass der DNI John Negroponte im Begriff ist, sich als ernstzunehmender Mitspieler zu positionieren – mit deutlicher Unterstützung aus dem Weißen Haus. Dies wird auch an Negropontes Wunschkandidaten für den CIA-Stellvertreterposten deutlich: Niemand anderes als Stephen Kappes wird für dieses Amt gehandelt. Kappes war als Leiter der CIA-Spionageabteilung gleich zu Beginn der Amtszeit von Goss dessen Säuberungsaktionen zum Opfer gefallen. Ob Negroponte allerdings die Rolle eines echten Koordinators ausfüllen kann, bleibt abzuwarten. Für das Pentagon ist er derzeit noch kein ebenbürtiger Gegner.

Bei der Aufgabe, die Umstrukturierung der CIA zu Ende zu führen und damit Negropontes Position zu stärken, kommt Hayden nun eine Schlüsselrolle zu. In erster Linie wird Hayden den Ausbau des *National Clandestine Service* vorantreiben, der CIA-Abteilung zur Rekrutierung und Aussendung von Spionen. Er wird dies aus zwei Gründen tun: Zum einen gilt die Spionage durch Agenten – die sogenannte *human intelligence* – als die zentrale Aufgabe der künftigen CIA. Die weitaus wichtigere Funktion wird allerdings sein, den permanenten Vorstößen des Pentagons in diese CIA-eigene Domäne Einhalt zu gebieten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364