

Sebastian Erxleben

Agenten zwischen den Fronten

Der Bundesnachrichtendienst zwischen
Auftrag, Rechtslage und Historie



Herbert Utz Verlag · München

Beiträge zur Politikwissenschaft

Band 12



Zugl.: Diss., München, Univ. der Bundeswehr, 2014

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.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2015

ISBN 978-3-8316-4177-2

Printed in EU
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Politik

Auftrag

Bundesnachrichtendienst

Die Grautöne symbolisieren den Handlungsspielraum zwischen rechtlichen Befugnissen, historischen Zwängen und fachlichem Auftrag, in dem sich der Bundesnachrichtendienst bewegt.

Öffentliche Meinung, politischer Wille und aktuelle Bedrohungslage wirken zusätzlich als entscheidende und einem ständigen Wechselprozess unterliegende Faktoren auf den deutschen Auslandsnachrichtendienst ein, der geheime Informationen beschafft, um der an ihn gerichteten Erwartungshaltung zu entsprechen.

Sebastian Erleben
Prieros, September 2015

Öffentlichkeit

Bedrohungen

Abbildung 1: Titel

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorwort	9

Teil A

1	Einleitung	11
1.1	Anlass	11
1.2	Ausgangssituation	15
1.3	Vorgehensweise	16
1.3.1	Eingrenzung des Forschungsgegenstandes	16
1.3.2	Das Untersuchungsmodell	18
1.3.3	Methodik	20
1.4	Zielsetzung	22
2	Begrifflichkeiten, Produktionsprozess und Historie	24
2.1	Grundlegende Definitionen	24
2.1.1	Schnittmenge von Geheim- und Nachrichtendiensten	24
2.1.2	Die Einordnung des Bundesnachrichtendienstes	26
2.1.3	Agenten, Residenten und Spione	29
2.1.4	Art der Informationsgewinnung, Quellen und Verbindungsführer	34
2.2	Grundlagen des nachrichtendienstlichen Produktionskreislaufes	36
2.3	Ursprung der geheimdienstlichen Informationsgewinnung	37
2.4	Die Auslandsgeheimdienste der Neuzeit	41
2.4.1	Die wesentlichen Auslandsgeheimdienste demokratischer Staaten	41
2.4.2	Die Entwicklung der russischen Geheimdienste	42

2.4.3	Die Bedeutung der Geheimdienste im 20. Jahrhundert	44
2.5	Die deutschen Auslandsgeheimdienste bis 1945	46
2.6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	47
3	Geheimdienste in totalitären deutschen Staaten	50
3.1	Die Geheime Staatspolizei	50
3.1.1	Auswirkungen auf die Wahrnehmung deutscher Nachrichtendienste der Gegenwart	50
3.1.2	Organisatorische Entstehung und rechtliche Entwicklung	52
3.1.3	Mythos und Realität	59
3.1.4	Staatlicher Auftrag, Rahmenbedingungen und Methodik	62
3.1.5	Abgeleitete Erkenntnis und Fragestellung	64
3.2	Das Ministerium für Staatssicherheit	65
3.2.1	Aufgabe, Etat und Mitarbeiter	65
3.2.2	Aufbau, Organisation und Struktur	67
3.2.3	Die parteipolitische Implementierung der SED im MfS	70
3.2.4	Die operativen Erfolge und Rückschläge der HV A	74
3.2.5	Methodik und Machtausübung im Innern	80
3.2.6	Rechtsauffassung und Todesstrafe	81
3.2.7	Zusammenfassung	84
3.3	Bewertung	86

Teil B

4	Der Bundesnachrichtendienst in der deutschen Demokratie	89
4.1	Historie, Organisation und Personal	89
4.1.1	Entstehung und Entwicklung	89
4.1.1.1	Gründung und Aufbau bis 1956	89
4.1.1.2	Interne Krise und außenpolitischer Wandel	94

INHALTSVERZEICHNIS

	4.1.1.3	Angebliche und tatsächliche Skandale	102
	4.1.2	Organisation und Struktur	106
4.2		Mitarbeiter und Etat	109
	4.2.1	Die Persönlichkeit Reinhard Gehlens	109
	4.2.2	Die Übernahme von Angehörigen der NS-Sicherheitsorgane	113
	4.2.2.1	Die Aufarbeitung der Gründungsgeschichte	116
	4.2.3	Personalentwicklung	122
	4.2.4	Finanzierung	124
	4.2.5	Zwischenbilanz	125
4.3		Rechtsgrundlagen, Auftrag und Befugnisse	129
	4.3.1	Einbindung in die öffentliche Verwaltung und Dienstaufsicht	129
	4.3.2	Das Verhältnis zwischen deutschem Rechtsstaat und Nachrichtendienst	132
	4.3.3	Die völkerrechtliche Einordnung von staatlichen Spionageaktivitäten	134
	4.3.4	Das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst und die Verschlusssachenanweisung	137
	4.3.4.1	Der Auftrag des Bundesnachrichtendienstes	141
	4.3.4.2	Die Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes	144
	4.3.4.3	Die Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Mittel	145
4.4		Gesetzliche Schranken	148
	4.4.1	Das G 10-Gesetz	148
	4.4.1.1	Schutz und Einschränkung der individuellen Kommunikation	148
	4.4.1.2	Gesellschaftliche Problematik	150
	4.4.1.3	Die Ermächtigungen des G 10-Gesetzes	152
	4.4.1.4	Das G 10-Verfahren	154

INHALTSVERZEICHNIS

4.4.1.5	Die G 10-Kommission	155
4.4.2	Das Trennungsgebot	156
4.4.2.1	Ursprung und Absicht	156
4.4.2.2	Inhalt und rechtliche Verankerung des Trennungsgebotes	158
4.4.2.3	Die Aufweichung des Trennungsgebotes durch die Polizeibehörden	161
4.4.2.4	Gegenwärtige Bedeutung	163
4.4.2.5	Schlussfolgerung	167
4.5	Die parlamentarische Kontrolle	169
4.5.1	Notwendigkeit und Widerspruch	169
4.5.2	Das Parlamentarische Kontrollgremium	171
4.5.2.1	Historischer Hintergrund	171
4.5.2.2	Aufgaben, Rechtsgrundlagen und Befugnisse	172
4.5.2.3	Das Verhältnis zum Bundesnachrichtendienst	174
4.5.2.4	Die personelle Unterstützung	176
4.5.3	Der Untersuchungsausschuss	177
4.5.4	Weitere Kontrollmechanismen	178
5	Globale Gefahren	181
5.1	Von der konstanten Bedrohungslage zur flexiblen Risikoanalyse	181
5.2	Neue Bedrohungsszenarien	184
5.2.1	Terrorismus	184
5.2.2	Proliferation	191
5.2.3	Transnational Organisierte Kriminalität	196
5.2.4	Wirtschaftsspionage	200
5.3	Analyse des Gefahrenpotentials	211
5.4	Aufzeigen der Spannungsfelder	213
5.5	Änderung des sicherheitspolitischen Grundkonzeptes	219

6	Reaktionen der Bundesregierung und des Bundesnachrichtendienstes	223
6.1	Maßnahmen des Bundesnachrichtendienstes	223
6.1.1	Allgemein	223
6.1.2	Der nachrichtendienstliche Paradigmenwechsel	223
6.1.3	Der Strukturwandel	226
6.1.4	Personelle Konsequenzen	228
6.1.5	Mediale Offensive	230
6.2	Politische, rechtliche und strukturelle Reaktionen	231
6.2.1	Die Wahrnehmung des Bundesnachrichtendienstes	231
6.2.2	Die rechtlichen Befugnisserweiterungen	234
6.2.2.1	Das Terrorismusbekämpfungsgesetz	234
6.2.2.2	Das Antiterrordateiengesetz	235
6.2.3	Die Verlegung des Dienstsitzes	236
6.3	Bewertung	237
6.3.1	Das öffentliche Bild des Bundesnachrichtendienstes	237
6.3.2	Rechtliche Befugnisse	241
6.3.3	Das Parlamentarische Kontrollgremium	244
6.3.4	Fachliche und organisatorische Strukturen	245
6.3.5	Die Standorte des Bundesnachrichtendienstes	247
6.3.6	Personallage	250

Teil C

7	Denkmodelle konzeptioneller Neuausrichtung	253
7.1	Politische Akzeptanz des Bundesnachrichtendienstes	253
7.2	Strukturelle Maßnahmen	260
7.2.1	Vorschlag eines Ministeriums für nachrichtendienstliche Angelegenheiten des Bundes	260
7.2.2	Durchsetzen des Gesamtumzuges	266
7.3	Korrektur der öffentlichen Wahrnehmung	267

INHALTSVERZEICHNIS

7.3.1	Verstärken der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	267
7.3.2	Etablierung eines positiv besetzten Imageträgers	271
7.4	Erweitern der fachlichen Fähigkeiten	275
7.4.1	Ausbauen der operativen Möglichkeiten	275
7.4.2	Aufwerten der Gegenspionage und Kooperieren mit Journalisten	278
7.4.3	Vertiefen der Beziehungen zu Unternehmen und Betreiben aktiver Wirtschaftsspionage	281
7.5	Rechtspolitische Ansätze	284
7.5.1	Normalisierung des Diskussionsgegenstands: Bundesnachrichtendienst	284
7.5.2	Neuansatz bei Auslegung des Trennungsgebotes	289
7.5.3	Politische Erwägungen zur Erweiterung der G 10-Befugnisse	292
7.6	Neudefinition der parlamentarischen Kontrolle	299
7.6.1	Bewertung der gegenwärtigen Situation	299
7.6.2	Der Wandel von der Kontrolle zum Controlling	306
7.6.3	Die strukturelle Neuausrichtung der Kontrollinstanzen	310
7.6.3.1	Der Beauftragte für nachrichtendienstliche Angelegenheiten des Bundes	311
7.6.3.2	Personelle Unterstützung und fachliche Qualifikation des PKGr	314
7.6.4	Das Einhalten der Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflicht	316
8	Zusammenfassung	319
8.1	Historie	319
8.2	Rechtsraum	320

INHALTSVERZEICHNIS

8.3	Erweitern der rechtlichen Befugnisse	321
8.4	Ministerium für nachrichtendienstliche Angelegenheiten des Bundes	322
8.5	Wandel der öffentlichen Wahrnehmung	324
8.6	Neuausrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums	327
9	Literatur- und Quellenverzeichnis	331
10	Anhang	397

Teil A

1 Einleitung

1.1 Anlass

Auslöser für das eigene Interesse an der fachlichen Aufgabe, den rechtlichen Befugnissen und der gesellschaftlichen Reputation der deutschen Nachrichtendienste und ihrer Integration in die deutsche Sicherheitsarchitektur waren folgende: Zum einen die mediale Berichterstattung über angebliche operative Misserfolge und bewusste Gesetzesverstöße des BND und zum anderen die sich anschließende politische Debatte über die grundsätzliche Notwendigkeit von Geheim- und Nachrichtendiensten in einer Demokratie. Dabei trafen sowohl Geisteshaltungen aufeinander, die prinzipiell eine Auflösung der Dienste forderten³ als auch Sachargumente, die nachrichtendienstliche Kompetenz bündeln⁴ und Befugnisse erweitern⁵ wollten. Vertreter der Medien standen dem Vorhaben sehr kritisch gegenüber, die „Größe der geahnten Gefahr“ als ausreichende Begründung dafür anzusehen, die Befugnisse der Nachrichtendienste und Polizei stetig zu erweitern. Diesbezügliche politische und rechtliche Vorstöße wurden als ein schrittweiser Abbau der Grundrechte und der Pressefreiheit empfunden.⁶

Daran zeigten sich die Problematik und gleichzeitig die Dringlichkeit dieser Thematik, die historisch bedingt in Deutschland außerordentlich belastet ist.⁷ Dieser Umstand schlägt sich auch in der deutschen Zeitgeschichtsforschung in Form einer „wunderlichen“ Ablehnung von Geheim- und Nachrichtendiensten nieder, deren Welt eine „Terra incognita“ darstellt.⁸ Institutionen,

3 Vgl. Deutscher Bundestag (1997), S. 1-2.

4 Vgl. Rosenbach, M./Stark, H. (2008), S. 30f.

5 Vgl. Deutscher Bundestag (2006c).

Vgl. Deutscher Bundestag (2006a).

6 Vgl. Prantl, H. (2010), S. 6.

Vgl. Der Spiegel (2008): Anschlag auf die Pressefreiheit – Chefredakteure und Herausgeber über den durch das BKA-Gesetz gefährdeten Informantenschutz, in: Der Spiegel, 51/2008, 15.12.2008, S. 91.

7 Vgl. von Bredow, W. (2006), S. 104f.

8 Reese, M.E. (1992), S. 7.

die sich wissenschaftlich damit auseinandersetzen, sind – im Gegensatz zu anderen Staaten – faktisch nicht vorhanden oder beschränken sich auf die Aufarbeitung der Unterlagen des MfS.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass amerikanische Historiker, die mit der Geschichte des BND und dessen Vorläufer, der *Organisation Gehlen*, befasst waren, bei ihren Forschungen kaum Ansprechpartner in Deutschland fanden.⁹ Diese in Deutschland auszumachende Ablehnung der Nachrichtendienste war unvereinbar mit den offensichtlich zunehmenden Spannungen zwischen der globalen Bedrohungslage und einer deutschen Sicherheitsstruktur, die sich nur langsam auf die veränderten internationalen Rahmenbedingungen einzustellen schien.¹⁰

Einerseits lösten international vernetzte Terroristen, religiöse Fanatiker und organisierte Kriminelle die Gefahr ab, die während des Kalten Krieges von den Staaten des Warschauer Paktes ausging.¹¹ Außerdem traten im ehemaligen Jugoslawien, den früheren Sowjetrepubliken und in Afrika Regionalkonflikte offen zutage, deren Ausbruch die Blockmächte USA und Sowjetunion bisher verhindert hatten.¹²

Staatlich legitimierte Akteure wurden von nichtstaatlichen Akteuren verdrängt und verloren ihnen gegenüber zunehmend an Einfluss.¹³ Gleichzeitig erleichterten die EU-Erweiterung und der Globalisierungsprozess die engere Verflechtung des internationalen Waren- und Finanzverkehrs. Daraus entstand für Unternehmen eine verschärfte Konkurrenzsituation, die auch gänzlich für deutsche Wirtschaftsakteure zutraf. Um Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen versuchten einzelne Staaten daher, sich durch Wirtschaftsspionage einen Informationsvorsprung zu verschaffen. Sozialer Wohlstand und wirtschaftliche Beständigkeit sind Faktoren, die auf die in-

9 Ebenda.
Vgl. Gründel, O. (2006), S. 161–164.

10 Vgl. Deutscher Bundestag (2006d).

11 Vgl. Kapitel 5: Globale Gefahren.

12 Vgl. Kapitel 5.1: Von der konstanten Bedrohungssituation zur flexiblen Risikoanalyse.

13 Vgl. Uhlrau, E. (2007b).

nerer Stabilität einer Gesellschaftsordnung großen Einfluss ausüben. Sie verdeutlichen gleichzeitig, dass in Deutschland die Demokratie nicht nur politisch oder militärisch, sondern auch wirtschaftlich bedroht werden kann.¹⁴ Aus der engen ökonomischen und technischen Verflechtung moderner Industrie- und Dienstleistungsstaaten resultiert zudem eine hohe Systemsensibilität. Geografisch weit entfernt auftretende Störungen bleiben nicht auf die jeweilige Region beschränkt, sondern können sich zeitverzögert auch auf Deutschland auswirken.

Andererseits blieb das deutsche nachrichtendienstliche Gefüge mit seiner strikten Abgrenzung zwischen Auslands- (BND) und Inlandsaufklärung (BfV) sowie der militärischen Sicherheit (MAD) bestehen. Dies führte bei den verschiedenen Behörden zu Aufgabenüberschneidungen. Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Militäroperationen ließ sowohl Lücken als auch Dopplungen von Kompetenzen erkennen. So fällt zum Beispiel die Sicherheit der Soldaten in die Zuständigkeit des MAD.¹⁵ Sammlung und Auswertung von geheimen Informationen über das Ausland wiederum zählen zu den klassischen Aufgaben des BND.¹⁶

Die unklar gewordene Zuordnung von außenpolitischen Bedrohungen und innenpolitischen Gefahren ließ erkennen, welche Bedeutung dem Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zukommt, der allerdings aufgrund des bestehenden Trennungsgebotes¹⁷ rechtlich fragwürdig erscheinen mag. Ein Gegenstand häufiger öffentlicher Diskussionen, die partiell von einem hohen Grad an Emotionalität gekennzeichnet waren und in denen Sachargumente und Fakten kaum Berücksichtigung fanden. Martialische Begrifflichkeiten und Schreckensszenarien wurden konstruiert. Sie suggerierten, dass die Bundesrepublik Deutschland unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung zu einem Polizei- und Überwachungsstaat mutiert, der mit *Großen Lauschangriffen* jederzeit alle verfügbaren Informationen über seine Bürger in Erfahrung bringen will. Die Zuständigkeit der Sicher-

14 Vgl. Büttner, U. (2008), S. 23.

Vgl. Fischer, J. (2010), S. 2.

15 Vgl. MADG vom 20.12.1990, BGBl. I S. 2954, 2977, § 1 Abs. 1.

16 Vgl. BNDG vom 20.12.1990, BGBl. I S. 2954, 2979, § 1 Abs. 1.

17 Vgl. Kapitel 4.3.6: Das Trennungsgebot.

heitsorgane für die gegenwärtigen Bedrohungen und die damit verbundene Stärkung der Nachrichtendienste riefen Befürchtungen wach, in Anlehnung an die Gestapo oder das MfS könne ein Geheimdienst entstehen, der mit ähnlich weitgehenden, absoluten Befugnissen ausgestattet ist.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden jedoch die bisherigen sicherheitspolitischen Grundsätze aufgrund der veränderten Sicherheitslage¹⁸ in Frage gestellt. Eine damit einhergehende Neudefinition der sicherheitspolitischen Interessen¹⁹ artikuliert sich parallel unter anderem durch ein weltweites militärisches Engagement Deutschlands.²⁰ Daraus ergaben sich für die Nachrichtendienste Aufklärungsschwerpunkte, die eine völlige Abkehr von jahrzehntlang festgelegten Aufgaben und Paradigmen erforderten.²¹

Der Verfasser gewann den Eindruck, dass eine sich ständig wandelnde und konfuse Kombination verschiedener Bedrohungen auf unveränderte nachrichtendienstliche und polizeiliche Strukturen²² trafen sowie auf realitätsfern wirkende ideologische Vorbehalte²³ gegenüber den Nachrichtendiensten. Grundsätzlich trat die Fragestellung auf, ob die bestehende Rechtslage dem BND ausreichende Mittel zur Verfügung stellt. Denn anscheinend wirken Kräfte auf die demokratische Grundordnung Deutschlands ein, die sich nicht von auf den Kalten Krieg ausgerichteten, strikt voneinander getrennt agierenden Sicherheitsbehörden erfassen und abwehren lassen.

Aus dieser Konstellation heraus ist das Bedürfnis erwachsen, sich intensiver mit der geheim- und nachrichtendienstlichen Materie in Deutschland

18 Vgl. Kapitel 5.1: Von der konstanten Bedrohungslage zur flexiblen Risikoanalyse.

19 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2006).

20 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2003).
Verteidigungsminister *Peter Struck* vertrat auf einer Pressekonferenz am 05.12.2002 die Auffassung, dass die „Sicherheit Deutschlands auch am Hindukusch verteidigt wird“.
Erklärung des deutschen Verteidigungsministers, *Peter Struck*, anlässlich der Pressekonferenz zur weiteren Bundeswehrreform am 21.02.2003.

Vgl. Internationale Politik (2003).

21 Vgl. Kapitel 6.1.2: Der nachrichtendienstliche Paradigmenwechsel.

22 Vgl. Deutscher Bundestag (2006d).

23 Vgl. Carstens, P. (2008f), S. 1.

zu befassen, da sie nach Meinung des Autors zu sehr auf die Verbreitung von Negativschlagzeilen beschränkt bleibt.²⁴

Angesichts der undurchsichtigen, weltweiten Sicherheitslage erschien es deshalb erforderlich, die Bedeutung der Nachrichtendienste und ihre Einbindung in die deutsche Sicherheitsarchitektur zu beleuchten, sie unter Berücksichtigung der auf sie einwirkenden Faktoren zu untersuchen, Probleme aufzuzeigen und neue gedankliche Lösungsansätze vorzuschlagen.

1.2 Ausgangssituation

Der Staat kann die Freiheitsrechte seiner Bürger nur garantieren, „wenn Vorkehrungen gegen Angriffe auf die Verfassungsordnung und den Bestand des Staates getroffen worden sind“.²⁵ Die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist Voraussetzung für die Wahrung individueller Freiheiten bzw. Rechte und gleichzeitig Grundlage für das Erreichen von wirtschaftlichem und sozialem Wohlstand.²⁶ Die Bundesrepublik Deutschland hält deshalb polizeiliche, militärische²⁷ und nachrichtendienstliche Mittel vor, um potentielle Gefahren und tatsächliche Bedrohungen aus dem In- und Ausland aufzuklären und ihnen entgegenzuwirken.²⁸

Sie verfügt mit dem BND, dem BfV und dem MAD über drei Sicherheitsbehörden, die ausschließlich mit der nachrichtendienstlichen Beschaffung und Auswertung von Informationen befasst sind. Die Abgrenzung von Aufgaben und Kompetenzen erfolgt grundsätzlich nach Art bzw. Ort oder nach dem Verursacher einer Bedrohung: Während der MAD ausschließlich mit der Sicherung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr beauftragt ist, beobachtet das BfV mit den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV) extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen von In- und Ausländern sowie die

24 Vgl. Morisse-Schilbach, M./Peine, A. (2008), S. 1.

25 Rose-Stahl, M. (2002), S. 23.

26 Vgl. Götz, V. (2006), S. 672.

27 Vgl. Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG.

28 Vgl. Avenarius, H. (2002), S. 45 und S. 60ff.

Tätigkeit fremder Geheim- und Nachrichtendienste in Deutschland.²⁹ Der BND ist der deutsche Nachrichtendienst, der zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind, die erforderlichen Informationen sammelt und auswertet.³⁰ Die deutschen Nachrichtendienste verfügen über keine klassischen exekutiven Mittel.³¹ Sie grenzen sich dadurch von Geheimdiensten ab.³²

1.3 Vorgehensweise

1.3.1 Eingrenzung des Forschungsgegenstandes

Um das Zusammenwirken der drei deutschen Nachrichtendienste und ihre Verbindungen zu den anderen Sicherheitsbehörden und zur Bundeswehr zu analysieren, wäre eine umfassende deskriptive Darstellung des gesamten nachrichtendienstlichen Gefüges im Zusammenspiel mit anderen Behörden und Ministerien notwendig. Eine solche Darstellung wäre Voraussetzung für eine sachliche Bewertung des Ist-Zustandes und um neue rechtliche, politische und strukturelle Ansatzpunkte zu schaffen. Dieses Vorgehen erscheint angesichts der Vielzahl der dabei zu berücksichtigenden Größen nicht zweckmäßig. Denn es müssten sowohl die historische Entwicklung und die fachliche Struktur als auch die jeweiligen Rechtsgrundlagen des BND, des BfV mit den LfV und des MAD widerspiegelt werden. Der erforderliche Aufwand würde lediglich zu Redundanzen führen und nicht dazu beitragen, das Verständnis für die Einordnung der Nachrichtendienste in die Sicherheitsarchitektur zu erhöhen.

Es ist deshalb erforderlich, die Untersuchung auf einen einzigen deutschen Nachrichtendienst zu konzentrieren. An ihm sollen exemplarisch die aufgeworfenen Fragestellungen untersucht werden. Bezüglich ihrer rechtlichen, fachlichen und politischen Aspekte sind die Berührungspunkte und Über-

29 Vgl. Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG (1990): § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1, BVerfSchG vom 20.12.1990, BGBl. I 2954, 2970.

30 Vgl. § 1 Abs. 2 BNDG.

31 So kann das Observieren von Personen als exekutives Mittel gewertet werden.

32 Vgl. Kapitel 2.1.1: Schnittmenge von Geheim- und Nachrichtendiensten.

schneidungen der deutschen Nachrichtendienste dennoch ohne wesentlichen Informationsverlust darzustellen.

In diesem Zusammenhang ist der BND von besonderem Interesse. Als Auslandsnachrichtendienst ist er von der weltweiten Sicherheitslage und den daraus abzuleitenden Bedrohungen³³ für die Bundesrepublik Deutschland am meisten betroffen, während sich das BfV auf die innere Sicherheit beschränkt. An der Weitergabe der von Nachrichtendiensten gewonnenen Informationen an die Polizeidienststellen wird außerdem die praktische Handhabung und rechtliche Auslegung des Trennungsgebotes³⁴ deutlich. Diesem wird bei der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten in Deutschland ein hoher Stellenwert beigemessen.

Struktur, Auftrag und Befugnisse³⁵ des BND sind im Wesentlichen aus politischen und rechtlichen Vorgaben sowie fachlichen Notwendigkeiten hervorgegangen. Sie beruhen vor allem auf historischen Erfahrungen mit den Geheimdiensten deutscher Diktaturen,³⁶ der Bedrohungslage während des Kalten Krieges³⁷ und dem gegenwärtigen Gefährdungspotential.³⁸ Daraus erwächst eine besondere Sensibilität bezüglich der Einbindung des BND in die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Der BND ist der deutsche Nachrichtendienst, der mit seinen Erkenntnissen zur Sicherheit der sich im Auslandseinsatz befindenden Bundeswehrsoldaten beiträgt. Auf diese Weise ist er eng mit der militärischen Komponente der deutschen Sicherheitsarchitektur verbunden und spiegelt diese Verflechtung auch in seiner Personalstruktur wider.³⁹ Des Weiteren verlaufen die Grenzen zwischen BfV und BND bei der Terrorismusaufklärung fließend und lassen eine strikte Trennung der Aufgabenbereiche beider Behörden nicht mehr zu.

33 Vgl. Kapitel 5.2: Neue Bedrohungsszenarien.

34 Vgl. Kapitel 4.4.2: Das Trennungsgebot.

35 Vgl. Kapitel 4: Der Bundesnachrichtendienst in der deutschen Demokratie.

36 Vgl. Kapitel 3: Geheimdienste in totalitären deutschen Staaten.

37 Vgl. Kapitel 5.1: Von der konstanten Bedrohungslage zur flexiblen Risikoanalyse.

38 Vgl. Kapitel 5.2: Neue Bedrohungsszenarien.

39 Vgl. Kapitel 4.2.3: Personalentwicklung.

Die Aufbauarbeit der *Organisation Gehlen*,⁴⁰ aus der später der BND hervorging, leisteten auch ehemalige Wehrmichtsangehörige und Mitarbeiter der Geheim- und Sonderdienste des Dritten Reiches.⁴¹ Seine bis in die Gegenwart umstrittene Gründungsgeschichte stellt eine historische Erblast dar. Sie nimmt auf die politische und gesellschaftliche Wahrnehmung der deutschen Nachrichtendienste Einfluss und muss grundsätzlich Berücksichtigung finden.⁴² Der BND bietet somit die besten Voraussetzungen, um die Herausforderungen geheimer Beschaffung und analytischer Auswertung von Informationen anschaulich aufzuzeigen und dabei die besonderen historischen Umstände und rechtlichen Auflagen einzubeziehen.

1.3.2 Das Untersuchungsmodell

Nach der Eingrenzung des Forschungsgegenstandes auf den BND sind die wesentlichen Größen festzulegen, die auf ihn einwirken. Als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung und als obere Bundesbehörde⁴³ ist er an Gesetze gebunden und einer obersten Bundesbehörde untergeordnet. Gleichzeitig unterliegt er der parlamentarischen Kontrolle.⁴⁴ Aus dieser Verflechtung erwachsen rechtliche Befugnisse und politische Vorgaben, die für den BND bindend sind. Deshalb stellen sowohl die *Rechtslage* als auch der *politische Handlungswille* zwei grundlegende Faktoren dar, die ihm seine Rolle innerhalb der sicherheitspolitischen Behördenlandschaft zuweisen.

Sein Auftrag bestimmt das Betätigungsfeld des BND und ist mit der Sammlung und Auswertung von Informationen über das Ausland, die von sicher-

40 Vgl. Kapitel 4.1.1.1: Gründung und Aufbau bis 1955.

41 Dem MAD ging eine Vorläuferorganisation im *Amt Blank* (später Bundesministerium der Verteidigung) voraus, die 1950 gegründet wurde. Das BfV nahm seine Arbeit im selben Jahr auf. Der BND ist damit der älteste deutsche Nachrichtendienst, da die *Organisation Gehlen* bereits 1946 existierte.

42 Vgl. Kapitel 3: Geheimdienste in totalitären deutschen Staaten.

Vgl. Deutscher Bundestag (2007a).

Vgl. Deutscher Bundestag (2007b).

43 Vgl. BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990, § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG.

44 Vgl. Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG), BGBl. I S. 2346.

heitspolitischer Bedeutung sind, umschrieben.⁴⁵ Das staatliche Informationsbedürfnis ist ausgerichtet auf politische, militärische und ökonomische Sachverhalte, Vorgänge aus dem terroristischen oder kriminellen Umfeld und auf Einzelpersonen, die deutsche Sicherheitsinteressen berühren.⁴⁶ Die unterschiedlichen Gefährdungen bilden zusammengefasst die *Bedrohungslage*, deren Aufklärung und Analyse der BND zu betreiben hat. Daran richtet er seine *fachliche Struktur* aus, die den *politischen Vorgaben* und den aus der *Rechtslage* abgeleiteten Befugnissen entsprechen muss.

Diese vier Größen stellen die wichtigsten Parameter dar, die es im Weiteren zu berücksichtigen gilt. Die Beschränkung auf nur einen Faktor führte zu einer Verzerrung und einer zu einseitigen Betrachtung, die wesentliche Einflüsse vernachlässigen würde.

Das Untersuchungsmodell besteht deshalb aus vier Komponenten: der *aktuellen Bedrohungslage*, dem Prozess der *politischen Willensbildung*, darauf zu reagieren, der *fachlich-strukturellen Ausrichtung* des BND und seiner *Rechtsgrundlagen*.⁴⁷

Aus diesen wechselseitig aufeinander Einfluss nehmenden Faktoren resultiert eine hohe Eigendynamik, die einen dauerhaften Anpassungsdruck zur Folge hat. Kurzfristige Veränderungen der sicherheitspolitischen Weltlage zwingen zu permanenter Neuorientierung, zum Hinterfragen der rechtlichen Arbeitsgrundlagen und zur Anpassung der strukturellen Ausrichtung.

Alle vier Faktoren stehen aufgrund der Geschichte in Bezug auf Gestapo und MfS unter dem Einfluss einer historischen Vorbelastung, die auch die öffentliche Wahrnehmung der deutschen Nachrichtendienste prägt und deshalb als Untersuchungsmodell zu Grunde gelegt wird.

45 Vgl. BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990, § 2 Abs. 1 BNDG.

46 Vgl. Hansalek, E. (2006), S. 11.

47 Vgl. Abbildung 2: Die sicherheitspolitische Pyramide des BND.

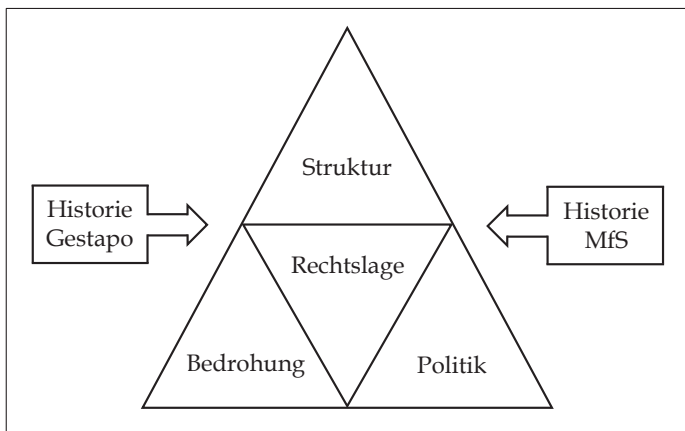


Abbildung 2: Die sicherheitspolitische Pyramide des BND

1.3.3 Methodik

Die deutschen Nachrichtendienste waren bereits oft Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen mit juristisch orientiertem Ansatz.⁴⁸ Das Untersuchungsmodell verdeutlicht jedoch, dass der BND Einflüssen unterliegt, die nicht nur rechtlich, sondern auch sicherheitspolitisch und gesellschaftlich zu charakterisieren sind.⁴⁹ Bisher fehlt eine sachliche Darstellung der wechselseitig auf ihn einwirkenden Größen wie *Politik* und *Rechtslage*, die auch *historische Belange* berücksichtigt. Deshalb wird dieser Untersuchung ein interdisziplinärer Ansatz zu Grunde gelegt.

Der *Forschungsgegenstand* selbst und die auf ihn einwirkenden *Faktoren* bilden dabei die horizontale Zeitachse. Die gegenwärtige *Gesetzeslage*, die Auf-

48 Vgl. Schimpff, T. (1990), S. 34ff.

Vgl. Brenner, M. (1990), S. 1.

Vgl. Hansalek, E. (2006), S. 47ff.

49 Vgl. Abbildung 2: Die sicherheitspolitische Pyramide des BND.

gaben des BND⁵⁰ sowie dessen politische und öffentliche Wahrnehmung⁵¹ beruhen zu einem wesentlichen Teil auf historischen Erfahrungen mit den Geheim- und Nachrichtendiensten der verschiedenen deutschen Staaten. Darum müssen sie mit einbezogen werden.⁵² Um eine sachliche Bewertung und neue Lösungsansätze⁵³ für eine Einbindung des BND in die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland abzuleiten, sind außerdem die *Entwicklungen* dieser *Einflussgrößen* aufzuzeigen. Sie bilden eine Voraussetzung dafür, die gegenwärtige Situation⁵⁴ des BND innerhalb der sicherheitspolitischen Mechanismen zu verstehen und stellen die vertikale Zeitachse dar.

Beide Achsen setzen historisch hergeleitete geheim- und nachrichtendienstliche Grundkenntnisse voraus, die notwendig sind, um aktuelle Diskussionen über die rechtlichen Befugnisweiterungen nachvollziehen zu können. Eine Beurteilung der gegenwärtigen Lage des BND ist nur möglich, wenn zuvor die Entstehung, Entwicklung und Notwendigkeit des staatlichen Informationsbedürfnisses⁵⁵ erörtert wurden. Darüber hinaus bedarf es einer Definition von *Spionage*⁵⁶ und des *nachrichtendienstlichen Produktionskreislaufs*.⁵⁷ Das betrifft vor allem die Kommunikation innerhalb der Geheim- und Nachrichtendienste. Diese ist – ähnlich der in anderen Behörden, Unternehmen und Branchen – von Fachbegriffen geprägt, um Sachverhalte und Tätigkeiten eindeutig und unmissverständlich zuzuordnen.⁵⁸ Die Definition einzelner Begrifflichkeiten ist Voraussetzung, um Missverständnissen in der

50 Vgl. Kapitel 4.3.1: Einbindung in die öffentliche Verwaltung und Dienstaufsicht.

51 Vgl. Kapitel 6.2.1: Die Wahrnehmung des Bundesnachrichtendienstes.

52 Vgl. Kapitel 3: Geheimdienste in totalitären deutschen Staaten.

53 Vgl. Kapitel 7: Denkmodelle konzeptioneller Neuausrichtung.

54 Vgl. Kapitel 4: Der Bundesnachrichtendienst in der deutschen Demokratie.

55 Vgl. Kapitel 2.3: Ursprung der geheimdienstlichen Informationsgewinnung.

56 Vgl. Kapitel 2.1.1: Schnittmenge von Geheim- und Nachrichtendiensten.

Vgl. Kapitel 2.1.2: Agenten, Residenten und Spione.

57 Vgl. Kapitel 2.2: Grundlagen des nachrichtendienstlichen Produktionskreislaufes.

58 Fachbegriffe hat der BND in einer Mitteilung mit dem Titel „Nachrichtendienstliche Begriffsbestimmungen der ‚Organisation Gehlen‘ und des frühen Bundesnachrichtendienstes“ veröffentlicht. MFGBND (2012b).

operativen Arbeit sowie bei der Auswertung des beschafften Materials vorzubeugen⁵⁹ und die „Denkweise“ eines Nachrichtendienstes zu verstehen.⁶⁰

Eine ausführliche Erläuterung aller Fachtermini ist hier allerdings weder zu leisten noch erforderlich. Deshalb erfolgt neben der vorangegangenen Unterscheidung zwischen Geheim- und Nachrichtendiensten nur eine Festlegung der Begriffe, die für das Verständnis der nachrichtendienstlichen Zusammenhänge unbedingt notwendig sind.

Die Quellensituation unterscheidet sich grundlegend von Forschungsvorhaben, die vor allem auf öffentlich zugängliche Archive zurückgreifen. Im Gegensatz dazu ist ein vollständiger Einblick in die Akten des BND aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich. Die Informationsgewinnung muss deshalb aus anderen Materialien erfolgen und auf bereits publizierte Literatur zurückgreifen. Dabei werden auch Erfahrungsberichte ehemaliger Mitarbeiter berücksichtigt.

Im Verlauf dieses Projektes kam es überdies zu Entwicklungen, die in den Massenmedien weite Verbreitung fanden und das Meinungsbild über die Arbeit des BND und seine Reputation maßgeblich beeinflussten.⁶¹

1.4 Zielsetzung

Mit einer geheim- oder nachrichtendienstlichen Tätigkeit⁶² wird die Notwendigkeit verbunden, aus Gründen der Effizienz und Tarnung im Verborgenen zu arbeiten und sich rechtsstaatlichen Bindungen und parlamentarischer Kontrolle möglichst zu entziehen.⁶³ Der Öffentlichkeit bleibt der Einblick in die operativen Vorgänge und die daraus erstellten Analysen verwehrt.⁶⁴

59 Vgl. Holm, C. (1996), S. 51.

60 Kellerhoff, S.F. (2012).

61 Dazu ist vor allem die Aufarbeitung der Entstehungs- und Gründungsgeschichte des BND zu rechnen, die er seit dem 14.02.2011 betreibt.
Vgl. Kapitel 4.2.2.1: Die Aufarbeitung der Gründungsgeschichte.

62 Vgl. BND-Gesetz (1990), § 2 Abs. 1 BNDG.

63 Vgl. Brenner, M. (1990), S. 1.

64 § 15 Abs. 2 BVerfSchG vom 20.12.1990, BGBl. I 2954, 2970.
Vgl. BND-Gesetz (1990), § 7 BNDG.

Sie erhält davon nur Kenntnis, wenn Pannen und scheinbare oder tatsächliche Rechtsverstöße⁶⁵ publik werden.⁶⁶ Auf solche Art erlangte Kenntnisse bestimmen den öffentlichen Eindruck und sind für das Ansehen des BND offensichtlich prägend.⁶⁷ Deshalb beabsichtigt diese Studie, ein sachliches Gesamtbild des Auslandsnachrichtendienstes zu zeichnen und dabei grundlegende Kenntnisse über seine Tätigkeiten zu vermitteln.⁶⁸ Der Leser soll damit befähigt werden, die ihm zugänglichen Informationen über die Arbeit des BND einzuordnen und neutral bewerten zu können.

Ziel der Arbeit ist eine Beantwortung der Fragestellung, ob der BND rechtlich, politisch und fachlich so positioniert ist, dass er seinem Auftrag optimal nachgehen kann.

Auf dieser Bewertung sodann aufbauend erfolgen Verbesserungsvorschläge und Lösungsansätze,⁶⁹ die in die öffentliche sicherheitspolitische Diskussion mit einfließen sollten.

65 Bericht des Sachverständigen („Schäfer-Bericht“) nach § 2c PKGr-Gesetz zu den in der Presse erhobenen Vorwürfen, der BND habe über längere Zeiträume im Inland Journalisten rechtswidrig mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwacht, um so deren Informanten zu enttarnen, wie auch zu den Vorwürfen, der BND habe Journalisten als Quellen genutzt, 26.05.2006. Vgl. http://www.bundestag.de/parlament/gremien/kontrollgremien/parlkon/bnd_bericht.pdf, zuletzt eingesehen am 10.03.2015.

Vgl. Schmale, H. (2008), S. 2.

66 Vgl. Gusy, C. (1983), S. 322–328.

67 Vgl. Kapitel 6.2.1: Die Wahrnehmung des Bundesnachrichtendienstes.

68 Vgl. Kapitel 2: Begrifflichkeiten, Produktionsprozess und Historie.

69 Vgl. Kapitel 7: Denkmodelle konzeptioneller Neuausrichtung.

Beiträge zur Politikwissenschaft

- Band 17: Anna Elisabet Liebl: **Parteien und Religionspolitik im Kooperationsmodell der Bundesrepublik Deutschland**
2014 · 350 Seiten · ISBN 978-3-8316-4409-4
- Band 16: Linda Ludwig-Hoppe: **Demokratie als Pfad** · Normativität und deliberative Entscheidungen in politischen Institutionen
2014 · 244 Seiten · ISBN 978-3-8316-4361-5
- Band 15: Christin Beutner: **Klimawandel und Energieversorgung als sicherheitspolitische Herausforderung** · Implikationen für eine europäisch-russische Energiepartnerschaft
2014 · 376 Seiten · ISBN 978-3-8316-4341-7
- Band 14: Marko Jakob: **Der Einfluss von Interessenorganisationen auf die Gesetzgebung der ostdeutschen Länder am Beispiel des Sächsischen Landtages**
2013 · 306 Seiten · ISBN 978-3-8316-4248-9
- Band 13: Christian Mönter: **Das Gewissen in politischen Kontexten** · Politik des Gewissens als politische Ethik
2013 · 318 Seiten · ISBN 978-3-8316-4236-6
- Band 12: Sebastian Erxleben: **Agenten zwischen den Fronten** · Der Bundesnachrichtendienst zwischen Auftrag, Rechtslage und Historie
2015 · 418 Seiten · ISBN 978-3-8316-4177-2
- Band 11: Norbertus Jegalus: **Das Verhältnis von Politik, Religion und Zivilreligion untersucht am Beispiel der Pancasila**
2009 · 372 Seiten · ISBN 978-3-8316-0843-0
- Band 10: Martin Huber: **Die Bundestagswahlkämpfe der CDU/CSU als Oppositionsparteien 1972, 1976, 1980, 2002**
2008 · 152 Seiten · ISBN 978-3-8316-0767-9
- Band 9: Klaus Kornexl: **Das Weltbild der Intellektuellen Rechten in der Bundesrepublik Deutschland** · Dargestellt am Beispiel der Wochenzeitschrift JUNGE FREIHEIT
2008 · 606 Seiten · ISBN 978-3-8316-0761-7
- Band 8: Martin Huber: **Der Einfluss der CSU auf die Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1954–1969 im Hinblick auf die Beziehungen zu Frankreich und den USA**
2008 · 252 Seiten · ISBN 978-3-8316-0760-0
- Band 7: Andreas Bock: **Rawls' »Recht der Völker«** · Menschenrechtsminimalismus statt globaler Gerechtigkeit?
2008 · 170 Seiten · ISBN 978-3-8316-0746-4
- Band 6: Chloé Zirnstein: **Zwischen Fakt und Fiktion** · Die politische Utopie im Film
2006 · 230 Seiten · ISBN 978-3-8316-0635-1
- Band 5: Axel Woeller: **Die Landfrage und Landreform in Namibia**
2005 · 275 Seiten · ISBN 978-3-8316-0555-2
- Band 4: Bernd Mayerhofer: **Die Tugend der Augen** · Beiträge zur politischen Aisthetik
2006 · 368 Seiten · ISBN 978-3-8316-0553-8

Band 3: Robert Staudigl: **Demokratie und/oder Frieden im Nahen Osten?**

2005 · 80 Seiten · ISBN 978-3-8316-0509-5

Band 2: Robert Staudigl: **Die Türkei, Israel und Syrien zwischen Kooperation und Konflikt**

2004 · 387 Seiten · ISBN 978-3-8316-0348-0

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de