

Demokratie und Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme

Hans-Georg Wieck¹

Regierungen und Parlamente entscheiden mit ihrem internationalen Krisenmanagement über Krieg und Frieden und mit ihrer Gesetzgebung sowie mit ihren Strafverfolgungsbehörden über Maßnahmen zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit des Landes. Entscheidungen müssen auf gesicherte Grundlagen abgestützt werden. Nach allgemeinem Staatsverständnis tragen dazu staatliche Nachrichtendienste bei, die mit "nachrichtendienstlichen Mitteln" im In- und Ausland für die Entscheidungsfindung relevante Sachverhalte aufklären sollen.²

Angesichts der komplexen internationalen Konfliktfelder und der grenzüberschreitenden Gefährdungen der inneren Sicherheit durch terroristische Anschläge haben die Nachrichtendienste in der politischen Kultur des heutigen Deutschlands einen festen und unverzichtbaren Platz gefunden.

Die Beziehungen zwischen Nachrichtendiensten und Regierung sind jedoch von Beginn an, in der „Bonner Republik“ und nun auch in der „Berliner Republik“ von Spannungen und Misstrauen geprägt. Die Tatsache, beispielsweise, dass im ersten Jahrzehnt dieses 21. Jahrhunderts weder der Verfassungsschutz noch die Strafverfolgungsbehörden in Deutschland den rechtsradikalen Hintergrund der zehn politisch motivierten Morde von türkischen Mitbewohnern und an einer deutschen Polizistin erkannten, sondern ständig vor dem Hintergrund der inner-türkischen Spannungen nach den Tätern forschten; der Missbrauch der engen Zusammenarbeit mit der NSA in der strategischen elektronischen Aufklärung durch Eingabe für die USA zugelassener aber bei uns nicht zugelassener Zielbegriffe; sowie die unautorisierte Eingabe von deutschen Suchbegriffen durch die Technische Abteilung des BND, führte zu einer Reihe von Untersuchungsausschüssen des Bundestages wie auch einiger Bundesländer. Offenkundig stellten

¹ Dr. Hans-Georg Wieck, Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND) 1985 – 1990; Vortrag im Mid-Atlantik Club Bonn e.V. am 9. März 2017.

² Einleitungsabsatz meiner Einführung über „Demokratie und Geheimdienste“ an der Europa-Universität VIADRINA in Frankfurt/Oder.

die Nachrichtendienste – die Geheimdienste, wie sie im Volksmund genannt werden – ein Problem für die vorgesehene Kontrolle durch die Bundesregierung dar und offenbarten auch die unzureichende Aufsicht der Regierung und der Dienste durch das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestags. Die Folge war eine Welle des Misstrauens gegenüber den Diensten, die sich eigenmächtig neue Nachrichtenquellen erschlossen hatten oder aber in der Aufklärung von politischen Gewaltakten im Lande unprofessionell operierten - d.h. in den Augen einiger Beobachter arbeiteten sie mit unzureichender Intensität und ignorierten oder übersahen den politischen Raum am rechtsradikalen Spektrum.

Der Kritik einer mangelhaften Kontrolle des BND durch die Bundesregierung und einer unzureichenden Aufsicht der Regierung und der Dienste durch das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestags sollte mit der Verabschiedung von zwei Gesetzen auf Bundesebene begegnet werden:

- 1) dem Gesetz der Zuordnung einer wissenschaftlichen Analysekapazität zur Unterstützung der Aufsicht des Parlamentarischen Kontrollgremiums des Deutschen Bundestages;
- 2) dem Gesetz der elektronischen strategischen Aufklärung des BND, mittels dessen die politische Kontrolle des BND professionalisiert und dem BND rechtliche Vorgaben für seine Arbeit im Ausland gemacht werden sollen.

Die Gesetze traten am 31. Dezember 2016 in Kraft. Ziel ist es, die politische Kontrolle des BND zu professionalisieren und dem BND rechtliche Vorgaben für seine Arbeit im Ausland zu machen, die den Missbrauch der elektronischen Erfassungskapazitäten durch befreundete Dienste oder der eigenen Mitarbeiter in nachvollziehbare rechtliche Rahmenbedingungen einbinden.

Für ihre erfolgreiche Implementation ist jedoch eine ausgewogenere Wahrnehmung und Beurteilung der Nachrichtendienste und ihrer Tätigkeiten eine wichtige Voraussetzung. Empfehlenswert ist ein genauer Blick auf das Verhältnis von Demokratie und Geheimdiensten in der „Bonner Republik“ (1949-1990) und in der seit 1990 bestehenden „Berliner Republik.“ Es gibt einige signifikante Unterschiede generell und bezüglich der Wahrnehmung und zugestandenen Relevanz der Dienste im politischen Alltag des Landes und der Exekutive.

Die Bedeutung der Nachrichtendienste für die Regierungsarbeit

Grundsätzlich tragen die Nachrichtendienste zu den Entscheidungsunterlagen der Regierungen bei. Ob und wie intensiv das in der Praxis geschieht, hängt davon ab, ob es für die qualifizierte Auswertung der ND-Erkenntnisse geeignete Verfahren gibt und ob die „Chemie“ zwischen den Handelnden stimmig ist.

Die Geschichte lehrt uns, dass Staaten bemüht sind, die Erfüllung ihrer Hauptaufgaben – die Gewährleistung äußerer und innerer Sicherheit – auch durch geheimdienstlich gewonnene Erkenntnisse zu verbessern, ja in einzelnen Staaten auch durch aktive Maßnahmen im Ausland zu unterstützen. In der Zeit des Kalten Krieges hat es so aktive Maßnahmen des BND im Wege der Verbreitung von Informationsmaterial hinter dem Eisernen Vorhang gegeben.

Wie andere Nachrichtendienste auch, haben die deutschen Dienste die Aufgabe, auf nachrichtendienstlichem Wege Informationen von Bedeutung für die innere und die äußere Sicherheit des Landes zu beschaffen. Lange Zeit war das in Deutschland faktisch und konzeptionell nicht gewollt. Fehlen aber solche Unterlagen bei der Entscheidung über außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen, ist es befreundeten Regierungen leichter möglich, auf Grund eigener ND-Erkenntnisse die jeweilige Bundesregierung zu einem bestimmten Kurs in einer kontroversen politischen Frage zu bringen. Die Überprüfung innenpolitisch geprägter außenpolitischer Doktrinen durch Erkenntnisse der Geheimdienste ist eine wichtige Aufgabe, aber außerordentlich schwer durchzusetzen. Während der politischen Ebene die Medien zur Verfügung stehen, ist das bei den auf die Lageerkennung beschränkten Geheimdiensten nicht der Fall. Praktisch ist es, Hintergrundgespräche mit den Medien zu führen, die es den Journalisten erlauben, ihre Berichte indirekt auf eine sichere Erkenntnisgrundlage abstützen zu können.

Den Diensten werden in regelmäßigen Abständen spezifisch formulierte Aufklärungsziele von der Bundesregierung vorgegeben. Heutzutage ist das im Inneren und Äußeren vor allem die Forderung nach Früherkenntnissen terroristischer Bedrohungen. Hinzu kommen traditionelle Spionageabwehr sowie die Erfassung politischer und militärischer Absichten von Schlüsseländern, die aus ideologischen oder militärischen Gründen eine Bedrohung für das Land, die EU oder das

Bündnis darstellen könnten. Der Aufklärungsauftrag richtet sich selbstverständlich auch gegen national oder international operierende gewaltbereite Oppositionsgruppen ideologischen, nationalistischen, oder kriminellen Charakters.

Besondere Merkmale der deutschen Nachrichtendienste

Die Rechte der Siegermächte in Deutschland

Als Folge der Niederlage im Zweiten Weltkrieg und der Übernahme der Staatsgewalt in Deutschland durch die vier Siegermächte war das deutsche Staatsgebiet ein natürliches Operationsfeld der Siegermächte und ihrer Geheimdienste. Deutsche Staatseinrichtungen hatten ihnen gegenüber nur sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten. Dies galt besonders für Berlin, das bis 1990 von den vier Mächten gemeinsam verwaltet wurde. Diese Vorgeschichte wirkte sich bis hin zu den administrativen Vereinbarungen, die 2003 zwischen den US-Diensten und dem Bundeskanzleramt getroffen und erst später – in Verbindung mit den Snowden-Enthüllungen – im Jahre 2013 einseitig von der Bundesregierung aufgekündigt wurden.

Nach Bildung der Bundesrepublik im Mai 1949 bis zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Nordatlantik-Bündnis im Jahre 1955 blieb die äußere Sicherheit dieses provisorischen Staatsgebildes in den Händen der USA, Großbritanniens und Frankreichs. Auch die Verhängung des Ausnahmezustandes im Falle innerer Unruhen war bis zur Verabschiedung der Ermächtigungsgesetze durch den Deutschen Bundestag unter der Großen Koalition (1966-1969) ein Vorrecht der drei Westmächte. Im Vorfeld des Beitritts zur NATO und bei der Einrichtung der Bundeswehr waren bereits Gesetze von Regierung und Opposition gemeinsam verabschiedet worden – mit fundamentaler politischer Bedeutung für die politische Stabilität der jungen Bundesrepublik Deutschland.

Trennung der Informationsgewinnung auf den Feldern der Inneren und der Äußeren Sicherheit

In dem neuen demokratischen Staats- und Gesellschaftsmodell, das 1949 mit der Bundesrepublik Deutschland errichtet wurde, kam es schon im Jahre 1950 auf gesetzlicher Grundlage zur Bildung des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und entsprechend in den Bundesländern auch zur Bildung von Landesäm-

tern für Verfassungsschutz (LfV) – allerdings in einer fundamental andersartigen Konstruktion, als das bei den Organen für innere Sicherheit im NS-System und in dem in Ost-Berlin errichteten kommunistischen Staats- und Gesellschaftsmodell der Fall gewesen war. Die frühzeitige Einrichtung des BfV im Jahre 1950 und der entsprechenden Länderämter hing mit der kommunistischen Unterwanderung der Bundesrepublik zusammen. Das Verbot der KPD war das Ergebnis der ND-Arbeit sowie der Strafverfolgungsbehörden. Deutschland war der Austragungsort des ideologischen und des machtpolitischen Ringens zwischen der Sowjetunion einerseits und den USA sowie der westeuropäischen Staaten andererseits (1945-1990). Die beiden deutschen Staaten wurden 1948/49 unter den Rahmenbedingungen einer der riskantesten Krisen der Ost-West-Konfrontation gegründet – der Blockade der Westsektoren der von den vier Mächten verwalteten früheren Hauptstadt Berlin (Juni 1948 bis Mai 1949). Die Rahmenbedingungen für das BfV (und später für den BND) umfassten die klare Trennung:

- der nachrichtendienstlich stattfindenden Informationsgewinnung gegenüber verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Strukturen sowie Spionage-Abwehr auf dem Gebiet der Bundesrepublik von den Funktionen der Strafverfolgungsbehörden. D.h. das BfV kann niemanden auch nur vorübergehend festnehmen!
- des Nachrichtendienstes für Fragen der inneren Sicherung (BfV) von einem noch zu schaffenden Auslandsgeheimdienst: Es ist beachtenswert, dass die Bundesrepublik – Bundesregierung wie Bundestag – es ablehnten, ein Gesetz über die geheimdienstliche Auslandsaufklärung zu verabschieden. Argumntiert wurde, dass in ein deutsches Gesetz nicht die Vollmacht eingebettet werden dürfe, im Wege der ND-Tätigkeit die Souveränität anderer Staaten zu verletzen. Erst die Anerkennung von ND-Erkenntnissen bei den internationalen Überprüfungskonferenzen für internationale Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen führte zu einer Änderung der Haltung von Regierung und Bundestag (das BND-Gesetz ist vom 20. Dezember 1990³).

³ "BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist"

Gesetzliche Regelungen für einen aus Sicherheitsgründen erforderlichen Eingriff in die verfassungsrechtlich gesicherten Bürgerrechte (Post- und Fernmeldegeheimnis) enthält das (G10-Gesetz).⁴

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung, die als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde die politische Verantwortung für die Nachrichtendienste gegenüber dem Parlament hat, entwickelte sich nur schleppend. Die Ursachen dafür lagen in den strukturellen und funktionalen Besonderheiten des BND begründet sowie in der Wahrnehmung und (ungenügenden) Relevanzzuschreibung seiner Arbeit durch die Regierung.

Struktur-Funktionale Besonderheiten des BND

Mit der Gründung des BND wurde die Auslandsaufklärung auf allen Gebieten also Politik, Militär, Wirtschaft, Technik, Gesellschaft und Innovationen in einem Dienst zusammengefasst. Darin unterscheidet sich der BND von anderen großen Auslandsdiensten, wo militärischer und ein allgemeiner Auslandsnachrichtendienst nebeneinander bestehen und von jeweils unterschiedlichen Ressorts geleitet werden, so z.B. die technische Erfassung von Nachrichten (Fernmeldeaufklärung). Nicht so in Deutschland: sie stellt hier einen integralen Bestandteil des BND dar. Der Militärische Abschirmdienst (MAD) der Bundeswehr ist in diesem Rahmen für die innere Sicherheit der Streitkräfte zuständig (Infiltration, Spionage). Er Der MAD ist sozusagen das Bundesamt für Verfassungsschutz im Verteidigungsbereich – unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Verteidigung.

Jahrzehnte hindurch hat die Zusammenarbeit des BND mit dem Bundesministerium der Verteidigung und mit den NATO-Lage-Zentren hervorragend funktioniert. Im BND sind auf Grund von Vereinbarungen zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Verteidigungsministeriums Hunderte von Soldaten vorübergehend oder dauerhaft tätig. Der Erfolg dieses Ansatzes bemisst sich an der auch

⁴ Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post und Fernmeldegeheimnisses. "Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2007 I S. 154), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist."

durch die NATO anerkannten hohen Präzision der so erstellten Lagebeurteilungen.

Seit einigen Jahren stellen das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung stellvertretende Präsidenten beim BND. Diesen hochrangigen Offizieren und Diplomaten fallen allerdings keine operativen Aufgaben in der Steuerung des BND zu. Sie sind gleichsam Berater des Präsidenten auf den ihnen zugewiesenen Gebieten. Ein dritter stellvertretender Präsident kommt aus der Verwaltung des BND, so dass auch für diese Fragen dem Präsidenten jederzeit kompetente Beratung zur Verfügung steht.⁵

Das Verhältnis Regierung und Nachrichtendienste

Spannungen in der „Bonner Republik“

Während der Bonner Republik (1949-1990) musste man von einem gespannten Verhältnis zwischen der Bundesregierung und seinen Nachrichtendiensten (BND, BfV und MAD) und von einem Negativbild der Dienste in der Öffentlichkeit ausgehen. Nur im Bereich der militärischen Aufklärung gab es eine erfolgreiche und im Wesentlichen von inneren Konflikten freie Zusammenarbeit zwischen dem BND und dem Verteidigungsministerium sowie mit den NATO-Militärstrukturen bis hin zum NATO-Lagezentrum.

Meine Tätigkeit als Botschafter in Moskau und bei der NATO wie auch als Leiter des Planungsstabes im Verteidigungsministerium war stets von einem guten, einem verlässlichen Vertrauensverhältnis mit der Leitung der beiden Ministerien getragen gewesen. Das schloss Meinungsverschiedenheiten in Sachfragen nicht aus.

Nach meiner Übernahme der Leitung des BND im Herbst 1985 (auf expliziten Regierungswunsch), spürte ich hingegen sofort eine von persönlichem Misstrauen und starkem Desinteresse an der BND-Berichterstattung geprägte Haltung

⁵ Zu meiner Zeit gab es einen Vizepräsidenten, der mir entgegen meiner Empfehlung von der Regierung zugeordnet wurde – eine politisch und Führung bezogen unmögliche Entscheidung, die das ganze Misstrauen dokumentiert, mit dem Bonn dem BND gegenüber trat.

des Bundeskanzleramtes – und zwar an fast allen Schlüsselstellen. Ausgenommen war der Chef des Bundeskanzleramts, zunächst Bundesminister Schäuble, dann Bundesminister Seiders.

Das Spannungsverhältnis zwischen KA und BND hatte greifbare Folgen:

- Auf die Anfänge der Zusammenarbeit nach Übernahme der Verantwortung der Bundesregierung für den BND, die vorherige Organisation Gehlen – geht der Verdacht fortbestehender Einflussnahme der USA auf die Berichterstattung des BND zurück. Bonn hielt sich auf Distanz wegen der nicht unbegründeten Vermutung, dass im Dienst noch durch ihre Rolle im NS-System belastete Mitarbeiter beschäftigt wurden.
- Das Ansehen des Dienstes litt nachhaltig, als der Leiter der Gegenspionage im BND – Felfe – als Agent der Sowjetunion enttarnt wurde (1961).
- **1987/88** stellte sich heraus, dass die Bundesregierung BND-Meldungen über die Beteiligung deutscher Firmen am Bau einer Chemiewaffen-Fabrik in **Rabta/Libyen** ignoriert hatte und von den USA auf der Ebene der Regierungschefs auf diese Fehlentwicklung aufmerksam gemacht wurde – mit entsprechenden Meldungen in der US-Presse. Erst nach der **Rabta-Krise 1987/88** richtete das Bundesministerium für Wirtschaft einen Ressortausschuss mit den Geheimdiensten zur Prüfung von konkreten Berichten über unzulässige „Dual-Use“-Exporte ein – ein Ausschuss, der bis heute besteht und der sich ernsthaft mit ND-Hinweisen auf diesem Sektor befasst.
- Die Relevanz unserer Berichte zum Reformprozess in der **Sowjetunion** war für die politische Meinungsbildung in der Deutschlandfrage im Kanzleramt nicht spürbar.-
- Auch die Brisanz von *Dual-Use*-Exporten in den Nahen Osten und nach Südamerika (u.a. Raketen-Technologie) wurde nicht aufgenommen, erkannt, oder ignoriert.

Diese Beispiele illustrieren, dass das Bundeskanzleramt die Relevanz von Berichten des BND entweder nicht erkannte, annahm – oder wahrhaben wollte.

Die Verdrängung unerwünschter Realitäten zeigte sich am deutlichsten im Falle der DDR-Beurteilung:

Der heutige Finanzminister Wolfgang Schäuble bekannte nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit, dass man die Wirtschaft der DDR zu optimistisch eingeschätzt hatte. Wie kam es dazu?

Der jährlich vom Bundeskanzler dem Deutschen Bundestag zu erstattende „Bericht zur Lage der Nation“ beruhte bis dahin hinsichtlich der Entwicklung der Wirtschaft in der DDR auf Erkenntnissen der Geheimdienste und der Institute. Die sozial-liberale Regierung entschied im Dezember 1969, zukünftig der Beurteilung der DDR-Wirtschaft in den Berichten zur Lage der Nation die Angaben des DDR-Statistischen Jahrbuchs zu Grunde zu legen. Das in Berlin ansässige Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) arbeitete analytisch die statistischen Angaben der DDR auf – ohne Zugang zu nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und Daten. Bundesinnenminister Schäuble erklärte später, dass die deutsch-deutschen Verhandlungen zum Einigungsvertrag von den Angaben des Jahresberichts 1988 ausgingen – und danach lag die DDR-Wirtschaft global betrachtet an 12. Stelle. Die Wirklichkeit sah anderes aus – festgehalten in den Berichten des BND – aber ignoriert.

Diese Fehlentwicklungen zeigen eine fehlende oder zumindest unzureichende Anerkennung der Regierung bezüglich der Relevanz der BND-Berichterstattung in diesen Schlüsselfragen. Diese Reaktion war oft gekoppelt an ein immer wieder feststellbares Desinteresse von Regierung und Regierungsbeamten an eventuellen Veränderungen der internationalen Lage in der Deutschlandfrage – denn die hielt man prinzipiell für ausgeschlossen. Das politische Establishment in Bonn und die Mehrheit der Bevölkerung in Westdeutschland hatten sich auf die Permanenz der Teilung eingerichtet und infolgedessen die eigenen Anstrengungen auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Menschen in der DDR eschränkt. Es genügte, ein erträgliches Nebeneinander der beiden deutschen Staaten und ihrer Institutionen zu erreichen (Grundlagenvertrag 1972⁶)

⁶ Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik [„Grundlagenvertrag“], 21.12.1972.

Diese politische Zielvorgabe spielte schon bei der Bildung der sozial-liberalen Regierung im Jahre 1969 eine wichtige Rolle.

Auch die Halbjahresberichte zur Haltung der DDR-Bevölkerung in der Deutschlandfrage (Umfrage-Ergebnisse)⁷ fanden nur im Innerdeutschen Ausschuss des Bundestages positive Beachtung, aber keinerlei Resonanz im Bundeskanzleramt. Ganz unbefangen erklärten sowohl Helmut Schmidt als auch später Helmut Kohl, dass man das vom BND Berichtete schon vorher in der NZZ oder in der BILD habe lesen können.

In meinen vorherigen Verwendungen im Auswärtigen Amt, den Auslandsvertretungen und im Bundesministerium der Verteidigung war ich gewohnt gewesen, bei Erfüllung meiner Aufgaben auf den Respekt und das Vertrauen meiner Amtsleiter bauen zu können. Das war im Verhältnis Bundeskanzler und Bundeskanzleramt nach meiner Übernahme der BND-Leitung auf besonderen Wunsch der Regierung offenkundig nicht mehr der Fall.

Die systematische Vernachlässigung bzw. Ausblendung der Erkenntnisquelle BND hatte meines Erachtens verschiedene Ursachen:

- Sie deutete auf die Existenz einer ideologisch geprägten Außenpolitik, die sich dem Fakten-Check nicht aussetzen wollte.
- Die auf Distanz zum BND Wert legende Haltung der Bundesregierung und des Bundestages, wie auch der öffentlichen Meinung gegenüber dem Auslandsnachrichtendienstes beruhte auch auf den historischen Präzedenzfällen des verbrecherischen Missbrauchs von Geheimdiensten zur Unterdrückung von Bürgern und Institutionen in Deutschland, der DDR wie auch in der Sowjetunion.

⁷ Die Befragungen waren 1985 von mir eingeleitet worden, weil im BND selbst die Auffassung vorherrschte, dass sich in der DDR der achtziger Jahre ein eigenständiges Staatsbewusstsein - auch in der Bevölkerung - entwickelt hatte. Das widersprach je doch meinen Beobachtungen bei Fahrten von Moskau nach Westdeutschland, die ich in meiner Zeit als Botschafter in Moskau (1977–1980) unternommen hatte. Meine Autofahrten, die zwangsläufig durch die DDR führten, hatte ich immer gerne zu bei läufigen Gesprächen mit Bürgern genutzt.

- Von Bedeutung war ebenfalls die Überzeugung von "Politik- und Völkerrechtslehrern" in Deutschland, dass es staatsphilosophisch nicht vertretbar sei, einer bundesdeutschen Einrichtung den Auftrag zu geben, auf nachrichtendienstlichem Wege unter Verletzung des Rechts anderer Staaten – also hinter dem Rücken von Regierung und deren Staatseinrichtungen - Informationen zu sammeln, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Sicherheit der Bundesrepublik sein können.
- Die Einrichtung BND beruhte seit ihrer Gründung 1956, einzig auf einem Regierungserlass - eine schwache Legitimation für Mitarbeiter, die sich mit ihrer Tätigkeit außerhalb des Landes in Gefahr begeben.
- Es hielt sich auch lange das selbst produzierte Vorurteil, dass der BND nach Überführung der Organisation Gehlen in den BND als Bundesoberbehörde im Jahre 1956 weiterhin eine US-gesteuerte Einrichtung sei.

Erst der Umstand, dass in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen die Vorlage von ND-Erkenntnissen bei den Überprüfungskonferenzen international rechtlich legitimiert wurde, überzeugten Regierung und Bundestag, auch dem BND eine gesetzliche Grundlage zu geben. Dies geschah im Dezember 1990 – nach Herstellung der deutschen Einheit – bezeichnenderweise.

Nur in einem Bereich der Regierungsarbeit bestand eine vertrauensvolle und effektive Zusammenarbeit:

Der BND, der im Unterschied zu den Auslandsnachrichtendiensten fast aller anderen großen Staaten, nicht nur die politische und wirtschaftliche Nachrichtenbeschaffung betreibt, sondern auch für den militärische Bereich zuständig ist und viele Soldaten unter seinen Mitarbeitern ausweist, hat, sehr effektiv die Aufstellung, Ausrüstung, Bereitschaftsgrade und Verlegungen der sowjetischen Streitkräfte und der NVA in der DDR und in gewissem Umfang auch in den benachbarten WP-Staaten aufklären können. Die Erkenntnisse gingen über das Verteidigungsministerium in das Lagebild der NATO ein, also in die Beurteilung der militärischen Bedrohung der NATO-Staaten in Europa durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten. Die darauf beruhenden Anforderungen des NATO-Bündnisses an Umfang und Ausrüstung sowie Ausbildung und Einsatz-

bereitschaft der Streitkräfte wurde dann auch von der Bundesregierung übernommen und im Rahmen des Möglichen umgesetzt. Die Bundeswehr umfasste schließlich einsatzbereite Streitkräfte im Umfang von 500 000 Soldaten – daneben Zivilangestellte und Reserve-Verbände.

Neue Spannungen in der Berliner Republik

Das geteilte Deutschland fand im Jahre 1990 seine politische Einheit wieder. Berlin wurde erneut Hauptstadt des Landes. Mit hohem finanziellem Aufwand übertrug man die sozialen Sicherungssysteme der Bundesrepublik (alt) auf die neuen Bundesländer und behob die für alle sichtbaren Defizite in der Infrastruktur der früheren DDR.

Mit der PDS und später der „Linken“, in der Sozialisten aus beiden Teilen Deutschlands eine neue politische Heimat fanden, manifestierte sich das untergegangene sozialistische System als eigenständige politische Kraft. Sie setzt auf die Verständigung mit dem inzwischen weder kommunistischen noch sozialen sondern hochkapitalistischen Russland - in rigoroser Ablehnung des transatlantischen Bündnisses (NATO).

Unserem Land, das seit der Katastrophe des NS-Regimes in allen Fragen der Gewaltanwendung im Inneren und Äußeren als eine vorbelastete Nation anzusehen ist, sind seit dem Ende des zweiten Weltkrieges Grundströmungen des Neutralismus, des Pazifismus und Manifestationen der Risikoscheu sowie des Anti-Amerikanismus nicht fremd.

Dies ist mit Verteidigungsbündnissen europäischer oder transatlantischer Natur nicht vereinbar. Sie schwächt die internationale Verlässlichkeit Deutschlands, in den Zeiten des Kalten Krieges wie auch in der Gegenwart, die für Deutschland durch eine Reihe von Sicherheitsrisiken gekennzeichnet ist:

- Russland wird von vielen EU- und NATO-Staaten wieder als Bedrohung der eigenen Sicherheit angesehen.
- Zweifel an der US-Nukleargarantie nach der Wahl von Donald Trump verstärken den Druck auf Bundesregierung und Bundestag, die eigenen Verteidigungsanstrengungen – auch in Kooperation mit EU-Mitgliedstaaten – substantiell zu verstärken.

- Die Gefahr eines Versagens des internationalen Krisenmanagements ohne militärische Abschreckungskomponente haben auch in Deutschland ein Umdenken ausgelöst: Militärische Abschreckung hat einen steigenden Stellenwert im deutschen strategischen Denken erfahren. Aufwendungen für die Nachrichtendienste und die Streitkräfte steigen ebenso wie für die Vertiefung der militärischen Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedern.
- Europa bleibt wegen der russischen Hochrüstung auf dem Gebiet der nuklear bestückten Raketen und Marschflugkörper auf die Glaubwürdigkeit der US-Garantie angewiesen. Anderenfalls werden die EU-Mitgliedstaaten nuklear erpressbar durch Moskau.

Deutschland befindet sich in einer geographischen und politischen Schlüsselposition in Europa. Defizite deutscher Sicherheitspolitik übertragen sich als Defizite auf die Sicherheitslage in allen Teilen Europas. Verlässliche und professionell arbeitende Nachrichtendienste in Deutschland sind vor diesem Hintergrund für die Entscheidungsfindungen der Regierung von hoher Relevanz.

Die Zusammenarbeit des BND mit den mächtigen US-Diensten – vor allem mit der für die elektronische Aufklärung zuständigen NSA (National Security Agency) und der CIA (Central Intelligence Agency) war und ist für die deutschen Dienste dabei unverzichtbar. Das gilt auch für das mit den Problemen der inneren Sicherheit befasste Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), denn in dem in der Bundesrepublik vorherrschenden politischen Klima war es bisher nicht möglich, die für die äußere und die innere Sicherheit objektiv notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Das mag sich in Zukunft ändern.

Die Beziehung zwischen Regierung und Nachrichtendiensten hat sich nach der Herstellung der deutschen Einheit, nach Wegfall der Jahrzehnte währenden DDR-Desinformationskampagnen und nach der längst fälligen Verlagerung des Hauptsitzes des BND von der Isar an die Spree (Pullach–Berlin) eingerenkt – aber von einem ruhigen Fahrwasser kann bislang auch in der Berliner Republik nicht die Rede sein. Nach 1990 gab es auch hier Spannungen zwischen Bundestag/Bundesregierung einerseits und den deutschen Nachrichtendiensten andererseits. Auslöser dieser Spannungen waren die eingangs genannten Punkte:

- Kontrollverlust der BND-Leitung über den Dienst;
- Unregelmäßigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den USA, insbesondere mit der NSA;
- Versagen des BfV und der LfV bei der Früherkennung der NSU-Verantwortung für die Mordserie an türkischen Geschäftsleuten und an einer deutschen Polizistin („NSU-Krise“).

Die Analyse-Zentren aller an den inneren Sicherheitsfragen beteiligten staatlichen Einrichtungen auf der Ebene des Bundes und der Länder für den Bereich Extremismus und für den Bereich Terrorismus haben seither die Erkenntnislage bedeutend verbessert. Aber die strafrechtliche Seite ist lückenhaft und lässt die als „Gefährder“ identifizierten Personen in Freiheit und ohne permanente Beobachtung, denn: eine Rund-um die Uhr Beobachtung ist zu aufwendig; Vorsorge-Inhaftierung ist nur für kurze Zeit möglich, sonst kommt es zu einem „Guantanamo-Effekt“, also Inhaftierung ohne strafrechtliche Verfolgung mangels Beweisen; die Fußangel wird als Hilfsmittel diskutiert, ebenso Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, Bahnhöfen und Sportanlagen. Das alles ist jedoch Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden, denen die Geheimdienste – BfV und BND – zuarbeiten müssen und dies auch tun. Aber die Mittel sind begrenzt. Die Zusammenarbeit mit den USA, die weltweit Megadaten sammeln, ist daher unerlässlich – bei unzureichender Kontrolle mit der Folge des Missbrauchs der Erfassungsanlagen durch die Eingabe nicht freigegebener Suchbegriffe – auf der US-Seite und der deutschen Seite.

All dies haben die Untersuchungsausschüsse des Bundestags zweifelsfrei feststellen können und müssen. Es ist ein Armutszeugnis für die Dienste selbst und deren Aufsichtseinrichtungen (Bundeskanzleramt und Kontrollorgan des Bundestages).

Als Reaktion folgten die beiden Novellen zum Gesetz über das Parlamentarische Kontrollgremium⁸, das nun eine Analysekapazität zur Unterstützung erhal-

⁸ PKGrG "Kontrollgremium-Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346), das durch Artikel 13 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist". Hier § 5a Ständiger Bevollmächtigter.

ten hat (Ständiger Bevollmächtigter des Gremiums) mit umfassendem Zugang zu den Diensten und mit der gesetzlichen Regelung der strategischen elektronischen Aufklärung im Ausland für die Verkehre zwischen nichtdeutschen Personen und Einrichtungen. Für die Erfassung deutscher Verkehre findet das G 10-Gesetz Anwendung.

Respekt, Relevanz, Kontrolle

Die Debatte über die demokratische Kontrolle der Geheimdienste in Deutschland wurde von der politischen Forderung geprägt, dem Parlamentarischen Kontrollgremium ein wirksames Analyse-Zentrum an die Seite zu stellen. Das ist mit der Schaffung des Ständigen Bevollmächtigten beim Parlamentarischen Kontrollgremium geschehen – per Gesetz. Ich bewerte das positiv. Die von Indiskretionen geprägten kleinen politischen Krisen der letzten Jahrzehnte dürften der Zahl und Bedeutung nach abnehmen. Das Gesetz von Ende 2016 über die strategische Aufklärung lässt wie bisher gegen Deutsche eine elektronische Aufklärung nur nach Einzelgenehmigung und gegen Ausländer im Ausland auf Grund der Genehmigung durch eine Juristengruppe zu – die m.E. nicht qualifiziert ist. Es müsste eine mit der internationalen Lage vertraute Gruppe von Sachverständigen sein – zumindest eine Mischung aus beiden Bereichen, dem juristischen Sachverstand und dem internationalen Sachverstand.

Die Zusammenarbeit des Bundesnachrichtendienstes (BND) wie auch die des mit der inneren Sicherheit befassten Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) mit den mächtigen US-Diensten – vor allem mit der für die elektronische Aufklärung zuständigen NSA und der CIA – war und ist für die deutschen Dienste dabei unverzichtbar.

Lassen Sie mich noch einmal betonen, dass dieses Deutschland mit seiner prekären zentraleuropäischen Lage effiziente Nachrichtendienste und eine effektive Zusammenarbeit der Regierungsstellen mit den Nachrichtendiensten benötigt. Davon bin ich auf Grund der Kenntnis der internationalen Lage und der Potenziale von Nachrichtendiensten in vielen Teilen der Welt überzeugt

Eine funktionierende demokratische Kontrolle der Nachrichtendienste in unserem Rechtsstaat ist dabei jedoch unerlässlich. Erfolg und Effektivität des oder

der Ständigen Bevollmächtigten wird entscheidend von der effizienten und spannungsfreien Kooperation zwischen der Regierung, dem Bundestag und den Diensten abhängen. Die Verbesserung der öffentlichen Meinung wäre in diesem Zusammenhang hilfreich – die Anerkennung der Relevanz der Nachrichtendienste als Schlüsselinstitution für das Krisenmanagement der Bundesregierung im In- und Ausland wäre ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung.