



Wozu unser Land Nachrichtendienste braucht

von **Wolfgang Nieter, Studienleiter**

Die Franzosen machen es uns vor: Während sich Präsident Hollande mit deutlichen Worten gegen die kürzlich bekannt gewordene Ausspähung durch die USA verwahrt, sollen in dem neuen Geheimdienstgesetz die Befugnisse der französischen Nachrichtendienste erheblich erweitert werden. Generell scheint man in Frankreich wesentlich entspannter mit der „Geheimdienstfrage“ umzugehen als in Deutschland. Liegt das an den schrecklichen Ereignissen vom Januar 2015 mit dem Attentat auf „Charlie Hebdo“? Oder betrachten die Franzosen ohnehin schon seit jeher das Wirken ihrer Dienste unter dem Aspekt „Einsicht in die Notwendigkeit“?

Die Existenz und das Wirken von Nachrichtendiensten – zumeist als „Geheimdienste“ bezeichnet – werden in der deutschen medialen und politischen Öffentlichkeit immer wieder gerne kritisiert oder gar gänzlich in Frage gestellt. Dies gilt, so scheint es, im Zeitalter der globalen vernetzten Welt noch mehr als früher. Aber nicht zuletzt anhand legendärer Figuren wie Mata Hari, um die sich mancher Mythos rankt, lässt sich belegen: Die Welt des Geheimen wurde von den Menschen schon immer mit einer Mischung aus Neugier, Ehrfurcht, Schaudern und Skepsis betrachtet.

Wozu dienen eigentlich unsere „Geheimdienste“? In der Bundesrepublik Deutschland gibt es den im Inland tätigen Verfassungsschutz (das Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV, sowie 16 Landesämter für Verfassungsschutz), den für die Auslandsaufklärung zuständigen Bundesnachrichtendienst (BND) sowie den Militärischen Abschirmdienst (MAD) der Bundeswehr. Für sie alle gilt das so genannte Trennungsgebot, das – anders als zur Zeit des Nationalsozialismus oder in der DDR, aber auch anders als in vielen anderen Staaten – polizeiliche Aufgaben allein den Polizeibehörden zuweist und nicht auch den Nachrichtendiensten. Dies ist eine deutsche Besonderheit und eine Konsequenz aus den historischen Erfahrungen in unserem Land, die in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen wird. Auch werden Nachrichten- oder Geheimdienste fälschlicherweise mit einer Geheimpolizei verwechselt, die es in der Bundesrepublik Deutschland nicht gibt.

Die Aufgaben und Befugnisse der deutschen Nachrichtendienste sind in Gesetzen geregelt. Der Verfassungsschutz dient gemäß §1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder.

Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden ist nach § 3 Absatz 1 BVerfSchG die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über im Inland mögliche

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht,

3. Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange Deutschlands gefährden,
4. Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 Grundgesetz, GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

Dazu darf das Bundesamt für Verfassungsschutz gemäß § 8 Absatz 2 BVerfSchG „Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden“. Über Verweisungen in den einschlägigen Gesetzen, dem BND-Gesetz und dem MAD-Gesetz, gilt diese Befugnis auch für den BND und den MAD.

Die Anwendung dieser Befugnisse sowie die Speichermodalitäten sind streng reglementiert und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterworfen. Zur parlamentarischen Kontrolle sind die Erläuterungen im Kasten am Ende des Dokuments aufgeführt.

BND: Transparenz schafft Vertrauensbasis

Im Zentrum der derzeitigen Diskussion stehen der Bundesnachrichtendienst und dessen Zusammenarbeit mit dem US-amerikanischen Nachrichtendienst NSA. Zahlreichen Einträgen in Internetforen und Leserbriefspalten kann man entnehmen, dass vielen Menschen der Tätigkeitsbereich, die Aufgaben und die Befugnisse des BND nicht geläufig sind. Viele Jahre blieben Informationen über den Bundesnachrichtendienst der Öffentlichkeit auch weitgehend verborgen. Der Präsident des BND, Gerhard Schindler, verfolgt indes seit seinem Dienstantritt im Jahr 2012 eine Strategie, den BND aus dem Verborgenen in das Licht der deutschen Öffentlichkeit zu führen und – früher streng angewendete – Elemente seiner Tarnung schrittweise aufzugeben. Ziel ist, über mehr Transparenz eine breitere gesellschaftliche Vertrauensbasis für den BND und seine Arbeit zu schaffen.

Welche Rolle der Bundesnachrichtendienst in unserer Sicherheitsarchitektur innehat, hat Gerhard Schindler in einer Rede am 31. Oktober 2014 wie folgt beschrieben: „Der Bundesnachrichtendienst ist der einzige Auslandsnachrichtendienst in Deutschland. Dies kann man gar nicht oft genug betonen.“ Der BND habe „den – gesetzlichen – Auftrag, Erkenntnisse über das Ausland zu gewinnen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind“.

Schindler weiter: „Unser Kerngeschäft, unsere Kernkompetenz bei der Aufgabenerfüllung ist, dass wir nachrichtendienstliche Methoden anwenden dürfen.“ Das heiße, dass der BND „nicht nur menschliche Quellen anwerben und führen (dürfe), die uns ihre geheimen Informationen verraten, sondern (...) zum Beispiel auch Kommunikation in Krisengebieten“ abhöre. Der Dienst schaue sich auch an, wie die Satellitenbilder aussehen, werte Radarbilder aus und lese zum Beispiel auch Internetbotschaften in allen Sprachen der Welt. Tagtäglich laufen laut Schindler 5.000 Meldungen bei den Auswertern ein – Meldungen aus aller Welt und in allen nur denkbaren Sprachen wie Urdu, Farsi, Paschtu, Dari oder Tamaschek, der Sprache der Tuareg in Mali.

Schutz der Soldatinnen und Soldaten

Aus diesen Meldungen erstelle der BND Lagebilder und Analysen, die für die Bundesregierung, für die Ministerien und für das Parlament „wichtige Entscheidungsgrundlagen geworden“ sind. Schindler erläutert: „Wir übermitteln tagesaktuell und wenn nötig auch stündlich unsere neuesten Erkenntnisse, zum Beispiel zur aktuellen Lageentwicklung in der Ukraine, in Syrien oder im Irak. Und Sie dürfen mir glauben, unsere Erkenntnisse sind gut!“

Damit meine er nicht nur strategische Erkenntnisse. In Regionen, in denen die Bundeswehr eingesetzt ist, sei der Bundesnachrichtendienst auch für die Force Protection, den Schutz unserer Soldatinnen und Soldaten verantwortlich. Schindler: „Wir müssen also bis auf die taktisch-operative Ebene hinunter. Wir müssen zum Beispiel wissen, in welcher Seitenstraße gerade eine neue Sprengfalle verbaut worden ist. Auf der Basis dieser Erkenntnisse erstellen wir Warnmeldungen, und unsere Warnmeldungen retten Leben. 19 Anschläge auf deutsche Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan konnten auf diese Weise seit 2011 verhindert werden.“

Zum Aufgabenspektrum eines Auslandsnachrichtendienstes gehört als ein Wesensmerkmal die internationale Zusammenarbeit. Ohne internationale Zusammenarbeit könnte der BND seinen gesetzlichen Auftrag noch nicht einmal ansatzweise erfüllen, betont Schindler, und weist darauf hin, dass dies für die anderen westlichen Dienste auch gelte. „Kein Nachrichtendienst dieser Welt kann allein die gesamte Welt umfassend aufklären und bearbeiten und dabei einerseits komplexe Lagebilder und andererseits detaillierte Aussagen zu Einzelanfragen liefern.“ Die internationale Lage gleiche einem gigantischen Puzzle, und niemand habe alle Teile in der Hand, so Schindler. Für den BND sei die Zusammenarbeit daher unverzichtbar und Routine geworden. „Wir haben gemeinsame Operationen, wir tauschen unsere Analysen aus – und wenn es sein muss auch unsere Rohdaten. Wir gleichen ab, fügen die Puzzleteile zusammen und verbessern gegenseitig unsere Lagebilder. Tag für Tag!“

Reformprozess fortgesetzt

Das Wirken aller staatlichen Dienststellen unterliegt einem Veränderungsprozess, zum Beispiel, wenn neue Aufgaben übertragen, tatsächliche, rechtliche oder technische Fortentwicklungen nachvollzogen oder erkannte Defizite behoben werden sollen. So zieht die Bundesregierung mit dem am 3. Juli 2015 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (Drs. 18/4654, 18/5415) unter anderem Konsequenzen aus den Erkenntnissen der 2012 eingesetzten Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus sowie des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (Drs. 17/14600), um den Verfassungsschutz besser auf die Zukunft auszurichten.

In der amtlichen Begründung zum o.g. Gesetzentwurf heißt es dazu, dass nach bereits vorangeschrittenen Reformen des Verfassungsschutzes „gesetzliche Änderungen nötig (sind), um die Leistungsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden zu verbessern und damit auch einen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in die Arbeit des Verfassungsschutzes zu leisten. Ziel des Gesetzes (...) ist es insbesondere, die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz näher auszuformen und die Analysefähigkeit sowie die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden weiter zu verbessern.“

So wird z.B. im Bereich gewaltorientierter Bestrebungen die Zuständigkeitsabgrenzung zu den Landesbehörden durch eine erweiterte Beobachtung durch das BfV dem spezifischen Gefahrenpotenzial solcher Bestrebungen angepasst, das letztlich immer gesamtstaatlich bedeutsam ist. Außerdem wird für das – verbreitet als besonders sensibel angesehene – nachrichtendienstliche Mittel der Vertrauensleute ein klarer gesetzlicher Rahmen abgesteckt.

Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière hat anlässlich der Verabschiedung des Zusammenarbeits-Reformgesetzes am 3. Juli 2015 im Deutschen Bundestag betont, dass „die kritische Debatte über die Organisation und Strukturen der Verfassungsschutzbehörden in unserem Land (...) richtig“ sei. Sie habe zu ausgewogenen Regelungen geführt. „Wir dürfen nicht blind werden gegen Extremisten. Wir brauchen ein Frühwarnsystem und damit einen modernen und leistungsfähigen Verfassungsschutz – übrigens auch zur Spionageabwehr“, unterstrich de Maizière, der der Fortentwicklung des gesetzlichen Rahmens „Maß und Mitte“ bescheinigte. Sein Fazit: „Wir brauchen Verfassungsschutzbehörden, die zusammenarbeiten und die ihre Strukturen dort, wo es nötig ist, immer wieder erneuern.“

Bei aller schnell in eskalierender Tonlage vorgetragenen Skandalisierung von angeblichen oder tatsächlichen „Geheimdienst-Affären“ und der raschen Behauptung, ein Politiker habe, mit den „Enthüllungen“ konfrontiert, nicht die volle Wahrheit gesagt, wird häufig eines vergessen:

Politikern wie Amtsträgern auf der Beamtenebene sind enge, ja sehr enge Grenzen gesetzt, wenn es um die Preisgabe vertraulicher Informationen zum Beispiel aus dem Sicherheitsbereich geht. Nicht ohne Grund ist die Verletzung eines Dienstgeheimnisses oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht von Dienstgeheimnissen in § 353b des Strafgesetzbuches mit einer Strafandrohung von bis zu fünf bzw. drei Jahren Freiheitsstrafe belegt und schon der Versuch strafbar.

Es gibt in jedem Staat Geheimnisse, die zu seinem Funktionieren unerlässlich sind oder deren Offenbarung die Sicherheit des Staates oder eines seiner Organe gefährden. Um sensible oder vertrauliche Unterlagen angemessen zu schützen, dient das Instrument einer Einstufung als Verschlussache (VS), die in vier Stufen eingeteilt werden: VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) – VS-VERTRAULICH – GEHEIM – STRENG GEHEIM. Für den Zugang zu amtlich geheim gehaltenen Verschlussachen bedarf es einer Sicherheitsüberprüfung, und vor einer unzulässigen Preisgabe an Unbefugte sind diese Dokumente u.a. durch Sicherungsmaßnahmen wie Tresore, Verschlüsselung etc. sowie durch Strafvorschriften geschützt.

Bei den in letzter Zeit immer häufiger auftretenden Enthüllungen durch Organisationen wie Wiki-Leaks oder sonstige stecken Amts- und Geheimnisträger regelmäßig in einem schwierigen Dilemma: Aufgrund der Geheimhaltungspflicht können sie behauptete Tatsachen nicht bestätigen oder dementieren, ohne sich dem Risiko einer Strafbarkeit auszusetzen. Das Aufklärungsinteresse der Medien und der Öffentlichkeit kollidiert in diesen Situationen mit dem Verschwiegenheitsinteresse des Staates.

Dass das Durchstechen oder -sickern von Informationen in der Regel seinerseits häufig nur durch eine Verletzung von Rechtsnormen möglich und strafbar ist, wird in der öffentlichen Diskussion dabei gerne ausgeblendet. Das wird z.B. in der unterschiedlichen Einschätzung des US-amerikanischen Ex-Geheimdienstmitarbeiters und sog. Whistleblowers Edward Snowden entweder als Held oder als Verräter sehr deutlich.

Auf Kooperation angewiesen

Über eines sollte jedoch Einigkeit bestehen: Für das Funktionieren des staatlichen Gemeinwesens, für den Schutz seiner Einrichtungen, für Zwecke der Außenpolitik sowie – last, but not least – zum Schutz der Soldatinnen und Soldaten sowie der im Ausland eingesetzten Helferinnen und Helfer bedarf es staatlicher Dienste, die mit moderner Ausrüstung gut ausgestattet, professionell und effektiv Aufklärungsarbeit leisten. Dazu sind sie auf gute Kooperation untereinander angewiesen – dies gilt erst Recht für den BND im Ausland für die Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten anderer Nationen. Die international angespannte Sicherheitslage und die Komplexität der immer mehr vernetzten Welt sind Herausforderungen, denen sich unser Auslandsnachrichtendienst international nur mit Unterstützung anderer Partner effektiv widmen kann. Dass er dies auf der Grundlage klarer Normen, die gegebenenfalls von Zeit zu Zeit einer Fortentwicklung und Anpassung bedürfen, sowie mit breiter politischer Unterstützung macht, ist den Tausenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die letztlich in unser aller Interesse ihren Dienst leisten, nur zu wünschen.

Dass eine große Mehrheit der Bundesbürger die Notwendigkeit von Nachrichtendiensten und das Geheimhaltungserfordernis einsehen, konnte man einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach entnehmen, über die Prof. Dr. Renate Köcher in der FAZ vom 18. Juni 2015 berichtete (www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/mehrheit-begruesst-zusammenarbeit-von-bnd-und-nsa-13652520.html). Danach halten 70 Prozent der Befragten „eine Kooperation zwischen dem deutschen und dem amerikanischen Geheimdienst“ für richtig, und nur 22 Prozent verlangen, dass „der Geheimdienst mehr über seine Arbeit offenlegen“ sollte. Die so genannte BND-Affäre führt demnach nicht zu einer breiten Empörungswelle, und die Kooperation von BND und NSA wird von den meisten Befragten grundsätzlich als im Interesse Deutschlands liegend akzeptiert.

Parlamentarische Kontrolle der deutschen Nachrichtendienste

Gemäß den Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung kontrolliert der Deutsche Bundestag auch das Handeln der drei Nachrichtendienste. Eine allgemeine parlamentarische Kontrolle findet durch Debatten, Aktuelle Stunden, schriftliche und mündliche, auch dringliche Fragen sowie durch Kleine und Große Anfragen im Deutschen Bundestag statt. Auch durch Berichterstattungen vor dem Innenausschuss, dem Auswärtigen Ausschuss oder dem Verteidigungsausschuss, dem Haushaltsausschuss und ggf. vor einem Untersuchungsausschuss – wie er Anfang 2014 zum Thema NSA eingerichtet wurde – wird parlamentarische Kontrolle ausgeübt. Weiter hat der Bürger die Möglichkeit, Petitionen einzureichen, die vom Petitionsausschuss behandelt werden.

Spezielle parlamentarische Kontrolle findet statt durch folgende Gremien:

- **Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr):** Die Bundesregierung unterrichtet das Parlamentarische Kontrollgremium umfassend und regelmäßig über die Tätigkeiten der Nachrichtendienste. Das Parlamentarische Kontrollgremium kann Berichte zu bestimmten Vorgängen verlangen.
- **G10-Kommission:** Der Artikel 10 des Grundgesetzes beschäftigt sich mit dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis. Die G10-Kommission wird vom PKGr für die Dauer einer Wahlperiode berufen. Sie entscheidet in geheimen Sitzungen über Notwendigkeit und Zulässigkeit von Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis.
- **Vertrauensgremium:** Die Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste sind geheim. Die Bewilligung der Ausgaben und die Ausgabenkontrolle obliegen dem Vertrauensgremium, das der Deutsche Bundestag aus dem Kreis der Mitglieder des Haushaltsausschusses wählt.

Darüber hinaus wird Kontrolle über die Arbeit der Nachrichtendienste ausgeübt durch den Bundesrechnungshof (der die Jahresrechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Nachrichtendienste prüft) und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie über die Medien und die Öffentlichkeit.

Eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle ist gegenwärtig in der Diskussion.

Ministerialrat Wolfgang Nieter ist Studienleiter an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.