



Der Bundesnachrichtendienst – ein Rückblick auf seine Arbeitsweise

Bettina Lederer

Über dem Sumpf der professionellen Geheimniskrämerei wabern Skandale. Obskure Arbeitsweisen und dunkle Betätigungsfelder. Der Bundesnachrichtendienst (BND) in Aktion. Wieso erfüllt eine bundesdeutsche Behörde die Vorstellungen brisanter AgentInnen-tätigkeit? Was ist brisante AgentInnen-tätigkeit?

Der BND ist der Auslandsgeheimdienst der BRD. Wie auch die Inlandsgeheimdienste – der Militärische Abschirmdienst und die Ämter für Verfassungsschutz – ist er befugt, den Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr gemäß dem Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz (GG) (G-10) zu überwachen sowie Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, anzuwenden. Doch er allein ist für die nachrichtendienstliche Aufklärung¹ und den äußeren Bestandsschutz zuständig. Weder diese Zuweisung noch seine Existenz ist so im GG zu finden, da 1949 keine Notwendigkeit und kein Wille bestand, eine Kompetenz zur Sammlung außenpolitischer und militärischer Informationen einzuräumen. Dies wird nunmehr fast einhellig aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet. Darin ist eine Zentralstelle für Verfassungsschutz vorgesehen, den der BND durch die Auslandsaufklärung als äußeren Bestandsschutz und die

Sicherung der staatlichen Einrichtungen verwirklichen soll.² Zudem wurde der Verfassungsschutzauftrag nicht auf In- oder Ausland festgelegt.³

Abteilung „Fremde Heere Ost“

Der „Pullacher Dienst“ operierte bereits vor der Existenz der BRD. 1956 begann seine staatsrechtliche Existenz, jedoch ab 1946 agierte er als „Organisation Gehlen“ unter der Führung Reinhard Gehlens. Gehlen führte schon seit 1942 die Vorgängerorganisation, die Abteilung „Fremde Heere Ost“ des Generalstabes der Wehrmacht.⁴ Seine ununterbrochene Tätigkeit und die des Nachrichtendienstes auch nach Ende des 2. Weltkrieges ermöglichte ein sog. Gentlemen Agreement. Die Siegermacht USA wollte sich die Erkenntnisse und Unterlagen der früheren Spionagetätigkeit gegen die Sowjetunion sichern. So vereinbarten sie 1946, daß „eine deutsche nachrichtendienstliche Organisation unter Benutzung des vorhandenen Potentials geschaffen [wird], die nach Osten aufklärt bzw. die alte Arbeit im gleichen Sinne fortsetzt. Die Grundlage ist das gemeinsame Interesse an der Verteidigung gegen den Kommunismus“⁵. 1955 wurde die „Organisation Gehlen“ dem Bundeskanzleramt angegliedert und 1963 diesem unter-

stellt.⁶ Bis 1990 waren die Aufgaben und Befugnisse in Dienstanweisungen⁷ und dem G-10 verstreut und seine Handlungsgrundlage heiß diskutiert⁸.

Mit dem BND-Gesetz⁹ von 1990 ist die Aufgabe auf Sammlung von Erkenntnissen über das Ausland auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet festgelegt. Dies spaltet sich in (*Gegen*)-*Spionageabwehr*, *Gegenspionage* im Bereich der Sicherung der staatlichen Einrichtungen und der *Auslandsaufklärung* als äußerer Bestandsschutz auf und mündet schließlich in Entscheidungshilfen für die Regierung.¹⁰ Die Befugnisse des BND sind in Datenerhebung und Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ausgestaltet. Diese können in heimliches Beobachten, geheimes Fotografieren, Anwerben und Führen von geheimen MitarbeiterInnen in Beobachtungsobjekten (V-Leute), Post- und Telefonkontrolle (G-10), einfaches und technisches Belauschen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes¹¹ unterteilt werden und werden in den Sparten *Herauswerben*, *Einschleusen* und *Abschöpfen* – so die internationale Beschreibung der Geheimdienstarbeit – angewandt.

Die *Gegenspionage* umfaßt die Aufklärung gegnerischer Nachrichtendienste und deren Handlungen, die gegen die BRD gerichtet sein könnten. So baute

Heinz Felfe, seit 1953 Referent für Gegenspionage beim BND, ein Netz von BND-AgentInnen auf, *eingeschleust* in die sozialistischen Geheimdienste (DoppelagentInnen) – allerdings mit Kenntnis der Sowjetunion und der DDR. Seine Überführung als Doppelagent zog nicht nur seine Verhaftung 1961 nach sich, sondern auch die hunderter BND-Agenten in Osteuropa.¹² Seine Enttarnung wiederum war Teil der (*Gegen*)-*Spionageabwehr*. Als präventiver Geheimschutz erstreckt sie sich auf Eigensicherung der Einrichtungen und MitarbeiterInnen sowie deren Sicherheitsüberprüfung. Hat sich der Verdacht erhärtet, auf eineN DoppelagentIn gestossen zu sein, kann der BND ermitteln. Neben einer eventuellen Strafverfolgung besteht auch die Option, Enttarnte gegen ihren Nachrichtendienst anzusetzen („Countermen“), um die gegnerischen Pläne auszuforschen¹³.

Container im Reißverschluss

Die *Auslandsaufklärung* im Inland findet sich in der Post- und Fernmeldekontrolle. Die Aufklärung *im* Ausland recherchiert aus öffentlich zugänglichen Quellen und zieht Informationen aus Gesprächen, in denen sich der/die GesprächspartnerIn der Informationsweitergabe an eineN AgentIn nicht bewußt ist (*abschöpfen*). Die Legenden für solch „belanglose“ Gespräche und die Erfüllung operativer Aufträge liefern Residenturen im Ausland. In den Botschaften befinden sich die sog. Legalresidenturen. Deren Errichtung wird mit der Leitung des Auswärtigen Amtes (AA) abgestimmt und von ihr genehmigt. BND-AgentInnen firmieren meist unter dem Deckmantel eines Kulturattachés, zudem oft im Genuß diplomatischer Privilegien. Für die gewährte Abdeckung revanchiert sich der BND im Rahmen der Amtshilfe mit umfangreicher Unterstützung in Sicherheitsfragen. Die Botschaften wiederum sind verpflichtet, bei Personen, die im Ausland eine Verbindung zum BND suchen, den BND zu kontaktieren.¹⁴ In den Legalresidenturen wird nur ein geringes Risiko eingegangen. Wenn sich nämlich ein Missionsmitglied in innere Angelegenheiten des Empfangsstaates einmischt oder Spionage betreibt, kann der Empfangsstaat es ohne Angaben von Gründen zur persona non grata erklären und notfalls ausweisen. Daher bestehen oft daneben noch illegale Residenturen. Diese arbeiten in Institutionen des AA wie Auslandsschulen oder Goetheinstituten oder in Tarnfirmen. Gängig ist auch die „Umweg-anbahnung“ im Aus-

land. Hierbei werden AgentInnen anderer fremder Nachrichtendienste abgeschöpft und evtl. für den eigenen Dienst angeworben bzw. *herausgeworben*, weil sie außerhalb der Kontrollmöglichkeit ihres Herkunftslandes als leichtere Beute erscheinen.

Ihre Kreativität entfalten Geheimdienste aller Länder, wenn es um Abhören, Überwachen oder Übermittlung geht. Vergrabene Funkanlagen, getarnt als heruntergefallene Zweige oder Gasflaschen legen Zeugnis von einem phantasievollen internationalen Geheimspiel ab. Zigaretenschachteln, Reißverschlüsse oder Telefonkarten dienen verborgenen Materialien oder Wanzen als „Container“ – Methoden wie Geheimschriftverfahren oder tote Briefkästen bleiben aktuell. Jedoch mit der Versenkung der „Rainbow Warrior“ durch den französischen, der Verminung nicaraguanischer Häfen durch den US-amerikanischen oder der Entführung Adolf Eichmanns durch den israelischen Geheimdienst werden diese zu Spielereien und die Vorstellung vom abenteuerlichen, ja verbrecherischen Operieren der Nachrichtendienste wird erfüllt. Daran knüpft sich direkt die Frage nach der Kontrolle. Die CIA wird von einem Nationalen Sicherheitsrat kontrolliert, der aber auch die Direktive ausgab, daß die Aktionen so geplant werden müssen, daß die US-Regierung jede Beteiligung überzeugend leugnen kann¹⁵. Zur Kontrolle des französischen Geheimdienstes werden allenfalls Untersuchungsausschüsse (UA) eingerichtet.¹⁶ So kann das mit den meisten Geheimdiensten fortgesetzt werden. Es zeigte sich, daß diese Freizügigkeit Skrupellosigkeit und auch innerer Härte die Tore öffnete. Ein NDR-Brennpunkt von 1992 belegt, daß in der DDR bis 1981 mind. 47 Männer und Frauen hingerichtet worden sind, die für westliche Geheimdienste gearbeitet haben¹⁷.

Kontrolle durch die Kontrollierten

Ob der BND sich in diese Reihe der Großen eingefügt hat, bleibt offen. Denn die Kontrolle des BND unterliegt einem scheinbar unauflösbarem Spannungsverhältnis zwischen geheimer Tätigkeit und Kontrolle dieser. Eine gerichtliche Kontrolle des BND ist grundsätzlich möglich. Doch ergeben sich praktische Schwierigkeiten aus der Geheimhaltungsbedürftigkeit der BND-Akten, die nicht dem Gericht vorgelegt werden müssen. Auch die Rechtmäßigkeit der Informationsentwicklung und -beschaffung wäre nicht festzustellen, da dies Arbeitsweise und MitarbeiterInnenkreis zu erkennen

gäbe. Der Etat des BND wird in einem Unterausschuß des Finanzausschusses geheim beraten und beschlossen. So ist auch die Haushalts- und Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof eingeschränkt. Die G-10-Kommission überprüft die Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit der Maßnahmen, die die Rechte aus Art. 10 GG beschränken. Außer bei Gefahr im Verzug müssen vom zuständigen Minister alle hierzu erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden. Die Parlamentarische Kontrollkommission wird von der Bundesregierung über allgemeine nachrichtendienstliche Tätigkeit und die Vorgänge von besonderer Bedeutung unterrichtet. Auf Antrag wird Akteinsicht und die Anhörung von Angehörigen der Nachrichtendienste gewährt, dies wurde allerdings nur unverbindlich von der Bundesregierung erklärt. Daraus resultierende Kenntnisse unterliegen der Geheimhaltungspflicht. Das Bundeskanzleramt hat die

Dienst- und Fach-

aufsicht über den BND, wotrollelemente bei alle Kon- ihrer Effizienz durch die Informationsweitergabe an den BND selbst enthoben werden. Dem zuletzt verbleibendem Organ, einem Parlamentarischen UA, wird politisch und interessengerecht die Aufklärung versagt. Grundsätzlich werden diese eingesetzt, um Sachverhalte zu klären, die im öffentlichen Interesse liegen. Hierfür stehen die Beweismittel aus der Strafprozeßordnung zur Verfügung. Doch kann z. B. die Herausgabe von Akten verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe des Inhalts dem Wohl des Bundes Nachteile entstehen würden.¹⁸ Problematisch ist ferner, daß die Verschwiegenheitspflicht der Zeugnissen nur mit einer Aussagegenehmigung durch die Exekutive aufgehoben

Anmerkungen:

- 1 Bundestagsdrucksache (BTDrs.) 7/3083, 35-36.
- 2 Rieger 1986, 134 ff.
- 3 Gusy, *Die Verwaltung* 1984, 275.
- 4 Rieger 1986, ZRP 1985, 3.
- 5 Richter / Rösler 1992, 27.
- 6 u. a. Schreiber, *DVBl.* 1986, 977.
- 7 BTDrs. 7/3246, 47.
- 8 siehe u. a. Rieger, ZRP 1985, 3 (8 ff.) m.w.N.
- 9 BND-Gesetz: Art. 4 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes v. 20.12.1990 in Bundesgesetzblatt I, 2954-2981 (2970).
- 10 Richter / Rösler 1992, 36.
- 11 Rieger, ZRP 1985, 7 Fn. 55, nach *Frankfurter Rundschau (FR)* v. 09.09.1977.
- 12 Schmidt-Eenboom 1992, 118 ff.
- 13 Rieger, ZRP 1985, 4.
- 14 Erlaß für Botschaften der BRD des AA vom 21.08.1972.
- 15 *SPIEGEL-SPEZIAL* 1/1996, 80.
- 16 *CILIP* 1/1996, 64 f.
- 17 u. a. in: Schmidt-Eenboom 1992, nach: *FR* v. 06.02.1992.
- 18 *CILIP* 1/1996, 35.

werden kann. Der zuletzt eingesetzte UA befaßt(e) sich mit der sog. Plutonium-affäre. Aus bisher unbekanntem Quellen führte J. B. Torres am 10. August 1994 363,4 Gramm waffenfähiges Plutonium von Moskau kommend nach München ein. Fest steht, daß die Tätergruppe auch aus BNDlern bestand, „Rafa“ und „Roberto“. Die Minderheitsvertretungen (die parlamentarische Opposition) im UA wurden in ihrer Arbeit kontinuierlich behindert. Geheimakten wiesen Schwär-

der Spannungen. Alle Auslandsnachrichtendienste mußten mit dem Ende des Kalten Krieges kämpfen. Der KGB löste sich nahezu auf und wurde von den einzelnen Ländern der Russischen Föderation nationalisiert. Die Staaten des Warschauer Vertrages schworen teilweise der Auslandsspionage ab (Ungarn) oder ersetzten die Nachrichtendienste durch Staats- und Verfassungsschutzbüros (ehem. CSFR, Polen). Im Westen löste sich nur der niederländische Auslandsnachrichtendienst auf.

Ansonsten zwang die internationale Klimaveränderung nur zur Neudefinition der nachrichtendienstlichen Ziele. „Jetzt genügt es nicht mehr zu wissen, was in Moskau geschieht. Nun müssen wir auch wissen, was in Kiew, Alma-Ata und St. Petersburg geschieht“ (Konrad Porzner). Verfassungsschutz-Vizepräsident Peter Frisch: „Unser neuer Hauptgegner sind die Staaten der Sowjetunion“. ¹⁹ Die CIA wittert zudem Gefahr auf ökonomischen Gebiet und hat die Spur des wirtschaftlichen Machtzuwachses Japans und Europas aufgenommen.

Doch die Zeit und die Erinnerung an die Ziele eines demokratischen Rechtsstaates

klärung bestand zu 80 % aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie Militärzeitschriften. ²² Dienliche Prognosen über die Entwicklungen in der Welt konnte er gleichfalls nicht liefern. Der BND und seine Arbeit sind politisch nicht wünschenswert, in jedem Fall jedoch ersetzbar. Sein Verschwinden hinterläßt keine Lücken. Das AA übernimmt die Auswertung ausländischer Erkenntnisse, das Bundeskriminalamt jegliche Funktion mit Bezug auf Kriminalitätsermittlung, die militärische Aufklärung kann der Bundeswehr überlassen werden ²³ und die Kontrolle von Briefen und des Fernmeldeverkehrs – entfällt.

Bettina Lederer studiert Jura in Freiburg und lebt zur Zeit in Madrid.

Anmerkungen:

- 19 Richter / Rösler 1992, 182.
- 20 siehe hierzu Berichte in *SPIEGEL-SPEZIAL* 1/1996.
- 21 Schmidt-Eenboom 1992, 101.
- 22 Antrag auf Auflösung des BND – B'90/Die Grünen in BTDRS. 13/4374, 7.
- 23 ebd.

Literatur:

- Polizei und Bürgerrechte/CILIP (CILIP)*, 1/1996.
- Gusy, Christoph, Der BND, *Die Verwaltung* 1984, 273 ff.
- Richter, Peter/ Rösler, Klaus, *Wolfs Westspione. Ein Insider-Report*, 1992.
- Rieger, Thomas, *Nachrichtendienst und Rechtsstaat, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 1985, 3 ff.
- ders., *Der BND im demokratischen Rechtsstaat*, 1986.
- Schimpff, Hubert, *Die rechtliche Stellung der Nachrichtendienste*, 1990.
- Schreiber, Wolfgang, *Inkongruenz von parlamentarischer Kanzler- und parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit im Bereich der Nachrichtendienste?*, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 1986, 974 ff.
- Schmidt-Eenboom, Erich, *Der BND*, 1992.
- SPIEGEL-SPEZIAL*, *Die Welt der Agenten*, 1/1996.

Die Affäre Dolzer

Sind ehemalige MitarbeiterInnen einer geheimdienstlichen Institution in der Hochschullehre akzeptabel? Dieser Frage mußte sich die Bonner BAKJ-Gruppe, die Neue JuristInnenWelle (njw) stellen, als im März 1996 Professor Rudolf Dolzer den Lehrstuhl für Völkerrecht an der Uni Bonn antrat. Vom März 1992 bis zu seiner Berufung nach Bonn war Dolzer Leiter der Abteilung 6 des Bundeskanzleramtes gewesen. Damit war er zuständig für die Fach- und Rechtsaufsicht über den BND und Vertreter von Staatssekretär und Geheimdienstkoordinator Bernd Schmidbauer. In seiner Amtszeit ereignete sich auch die sog. Plutoniumaffäre (siehe Artikel). Dolzers persönliche Rolle in dieser BND-Aktion ist immer noch ungeklärt (vgl.

basta!, Uni Mannheim, Hefte 5/96, 6 f. und 9/97, 8 f.).

In der njw werden im wesentlichen zwei Meinungen vertreten. Einerseits reizte die Professur Dolzers, weil dieser die Absicht hatte, vermehrt Völkerumweltrecht in Lehre und Forschung einzubringen. Jedoch sollte letztlich entscheidend sein, ob er sich im Rahmen seiner BND-Tätigkeit rechtswidrig verhalten habe. Die Ergebnisse des Bundestags-Untersuchungsausschusses, von dem Dolzer als Zeuge vernommen worden war, seien deshalb abzuwarten.

Die andere Position lehnte Geheimdienste generell ab und hielt deshalb auch ihre gegenwärtigen und ehemaligen Angehörigen als UniprofessorInnen für ungeeignet.

Yvonne Ricken, Bonn

zungen oder Unvollständigkeiten auf, einige ZeugInnen antworteten über Presseerklärungen und erst Monate später im UA selbst. Die letzte Behinderung durch die Regierungsfraktion, mit der Abfassung von Zwischenberichten die weiteren Vernehmungen über Monate zu verzögern, wird ein Nachspiel vor dem Bundesverfassungsgericht haben.

Welche Interessen und Staatshandeln werden kaschiert? Und: Welche Aufträge hat ein Nachrichtendienst zu erfüllen, die im Falle der Bekanntgabe das Wohl des Bestandes der BRD gefährden würden? Ist der Bestand überhaupt gefährdet?

Keine Existenzberechtigung

Der Kalte Krieg ist beendet. Die Bedrohung durch den Kommunismus ist weggefallen – doch nicht aufgrund westlicher Spionagetätigkeit. Die derzeitige Bedrohung besteht allein im Nachlassen

läuten zum Abgang des bundesdeutschen Nachrichtendienstes. Den Skandalen konnte das BNDG nicht Einhalt gebieten. Auch wurde weder die in fast 50jähriger Gesetzlosigkeit entwickelte Eigendynamik eines wuchernden Apparates gebremst und kontrollierbar noch dessen Arbeit transparent, noch der Wille zu rechts- und sachkonformem Staatshandeln entwickelt. Gleichfalls haben wir es mit einer Behörde zu tun, die sich die ohnehin fragwürdige politische Rechtfertigung selbst entzieht. Der BND versagte bei der Eigensicherung, Agenten wie Guillaume, Gast oder Kuron ²⁰ operierten lange Zeit unerkannt. Er befand sich ständig auf Platz 1 bei den Festnahmen durch die Spionageabwehr der DDR – durchschnittlich 58 %, 1987 sogar 70 %. ²¹ Die Auslandsauf-



For