



Bundesnachrichtendienst

***„Der Bundesnachrichtendienst als Frühwarnsystem –  
Freiräume und Grenzen eines Geheimdienstes im demokratischen  
Rechtsstaat“***

Vortrag des BND-Präsidenten,  
Herrn Ernst Uhrlau,  
im Rahmen des ost-west-forum auf Gut Gödelitz e.V. in Sachsen  
am 08. November 2008

**Es gilt das gesprochene Wort!**

*Meine sehr geehrten Damen und Herren,*

zunächst einmal vielen Dank für die Einladung und die interessante Themenstellung, zu der sich mich gebeten haben, heute hier zu sprechen.

Ach wenn dies nach dem Ende der deutsch-deutschen Teilung gelegentlich diskutiert wurde: Ein Auslandsnachrichtendienst ist für die Bundesrepublik kein überflüssiges Relikt aus vergangener Zeit – ein Blick auf die aktuelle sicherheitspolitische Bedrohungslage verdeutlicht das nachdrücklich. Das Gegenteil ist der Fall: Seit dem Ende der deutsch-deutschen Teilung ist der Bundesnachrichtendienst als Dienstleister für Regierung und Parlament in zunehmender Weise gefordert.

Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes ist die Beschaffung und Auswertung von Informationen über das Ausland, die für Deutschland von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass sich Krisen und Konfliktpotenziale oftmals hochdynamisch entwickeln und der Politik rasches Handeln abverlangen. Der Bundesnachrichtendienst steht damit in der Pflicht, die für eine solide Entscheidungsfindung notwendigen Informationen umfassend und zeitnah bereitzustellen. Insofern fungiert der Dienst in gewisser Weise als Frühwarnsystem für die politischen Entscheidungsträger.

Darüber ist er durch die zunehmend aktive Rolle Deutschlands im internationalen Geflecht von Krisenmanagement, Konflikteindämmung und Konfliktbewältigung nachhaltig gefordert – das gilt insbesondere im Hinblick auf die diversen Auslandseinsätze der Bundeswehr. Aktuelle und operativ nutzbare Informationen haben für die politischen Entscheidungsträger einen hohen Stellenwert. Hier ist der BND gefordert.

Der BND erfüllt seinen Auftrag unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – damit sind Mittel zur Informationsgewinnung gemeint, die dem Beobachteten unbemerkt bleiben. Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes, aber deren Grenzen sind seit 1990 in einem einschlägigen Gesetz geregelt, dem BND-Gesetz.

Nachrichtendienste erfüllen öffentliche Aufgaben und üben öffentliche Gewalt aus. Aber sie arbeiten nicht nur „nicht öffentlich“, sondern sind auf Grund ihrer besonderen Aufgabenstellung im geheimen arbeitende Behörden. Bei der Wahrnehmung der den Nachrichtendiensten gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ist deren Tätigkeit weniger transparent als die anderer Behörden. Insofern fehlt die öffentliche Kontrolle als Machtbegrenzung.

Bei nachrichtendienstlicher Tätigkeit wird zudem die Gefahr eines freiheitsgefährdenden Missbrauchs aus der Natur der Sache – insbesondere aufgrund der historischen Erfahrungen mit Geheimdiensten in Deutschland – als besonders groß empfunden. Daraus folgt ein Bedürfnis nach besonderer Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit.

Neben der fehlenden Transparenz kommt hinzu, dass die vielleicht wirksamste Schranke jeder Verwaltungstätigkeit, der Rechtsschutz des Bürgers durch die Gerichte, im Fall der Nachrichtendienste weitgehend fehlt. Ursache dafür ist vor allem die Tatsache, dass der Betroffene in der Regel weder merkt noch im Nachhinein erfährt, ob und wann er observiert, fotografiert oder registriert wurde und er deshalb auch nicht klagen kann. Die weitgehend fehlende Rechtsschutzmöglichkeit unterstreicht die Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle.

Es ist Folge der deutschen Geschichte, dass sich das Tun des Bundesnachrichtendienstes seit jeher kritischen, teilweise auch skeptischen Nachfragen stellen muss. Das ist richtig so, denn Existenz und Arbeit eines Auslandsnachrichtendienstes in einer Demokratie dürfen kein Selbstzweck sein.

Aufsicht und Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes lassen sich im wesentlichen in zwei Bereiche unterteilen:

1. Koordinierung durch die Bundesregierung
2. Parlamentarische Kontrolle.

Der Bundesnachrichtendienst untersteht dem Chef des Bundeskanzleramtes. Die Dienst- und Fachaufsicht wird durch die Abteilung 6 des Kanzleramts wahrgenommen. Die Koordinierung der Nachrichtendienste in Deutschland und die ressortübergreifende Zusammenarbeit obliegt dem Beauftragten für die Nachrichtendienste. Der BND hat eine Berichtspflicht gegenüber der Bundesregierung.

Das Parlament kontrolliert das Handeln der Exekutive. So will es das in der Verfassung festgeschriebene Rechtsstaatprinzip und das Prinzip der Gewaltenteilung. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit bildet hier keine Ausnahme. Die in der Anfangszeit praktizierte Unterrichtung der Fraktionsspitzen über die Arbeit des Dienstes hat sich zu einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle entwickelt. Die Parlamentarische Kontrolle stellt sicher, dass die Dienste nach Recht und Gesetz arbeiten.

Dabei bewegen sich die Nachrichtendienste in demokratisch verfassten Ordnungen stets in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis:

Einerseits sind sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf größtmögliche Geheimhaltung angewiesen, andererseits müssen sie sich als Teil der grundgesetzlichen Ordnung im Rahmen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewegen.

Die Kontrolle des BND ist wegen der spezifischen Besonderheiten – Geheimhaltungsbedürftigkeit, Quellenschutz – in einem eigenen Gesetz geregelt, dem bereits erwähnten BND-Gesetz. Eine Neufassung dieses Gesetzes ist im Juni 1999 in Kraft getreten.

Derzeit wird an einer Novellierung des BND-Gesetzes gearbeitet. Diese ist notwendig, um die Maßnahme der sog. Online-Durchsuchungen, also den Einsatz von IT-basierten nachrichtendienstlichen Mitteln, für den BND rechtlich zu fundieren. Wie Sie wissen, hat es im Februar diesen Jahres ein einschlägiges Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Thema Online-Durchsuchungen gegeben. Das war nötig, nachdem das Verfassungsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen entsprechende Maßnahmen beinhaltete und dagegen Verfassungsbeschwerde eingelegt wurde. Das BVerfG ist in seinem Urteil zu dem Schluss gekommen, dass der heimliche Zugriff auf informationstechnische Systeme, die sog. Online-Durchsuchung das allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzt. Es spricht dabei von der besonderen Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts als Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Der Grundrechtsschutz umfasst laut Urteil fest installierte und mobile PC sowie Mobiltelefone und erstreckt sich sowohl auf deren private als auch geschäftliche Nutzung. In das Grundrecht kann unter bestimmten Bedingungen aus präventiven Gründen und zur Strafverfolgung eingegriffen werden. Der Grundrechtsschutz bezieht sich auf Deutsche und deutsche Institutionen unabhängig von ihrem Standort sowie auf in Deutschland befindliche Ausländer.

Welche Konsequenzen resultieren aus dem Urteil für die Arbeit des BND? Personen, die sich im Inland befinden, sowie DEU Staatsangehörige im Ausland können sich gegenüber dem BND auf die Verbürgungen des Grundgesetzes – insbesondere auf die Grundrechte im Sinne des Abwehrrechts – berufen. Ausländer im Ausland sind nicht von den Grundrechten des Grundgesetzes als solchen geschützt. Eine Ausdehnung des Grundrechtsschutzes auf Ausländer im Ausland kann aus dem einschlägigen Urteil nicht entnommen werden. Folglich darf der BND IT-basierte nachrichtendienstliche Mittel gegen ausländische Personen und Organisationen zum Einsatz bringen, die sich außerhalb Deutschlands befinden.

Ich komme zur Parlamentarische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes:

Die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes wird vom Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) des Deutschen Bundestages wahrgenommen.

Im Parlamentarischen Kontrollgremium sind verschiedene, bis 1999 in getrennten Gremien wahrgenommene Kontrollzuständigkeiten zusammengefasst, damit der Deutsche Bundestag seinem Kontrollauftrag besser gerecht werden kann. Die Bundesregierung ist nach dem Kontrollgremiumsgesetz verpflichtet, das Parlamentarische Kontrollgremium umfassend über die allgemeine Tätigkeit des Nachrichtendienstes des Bundes und über Vorgänge von besonderer Bedeutung zu unterrichten. Nach dem Gesetz ist die Bundesregierung weiter verpflichtet, dem parlamentarischen Kontrollgremium unter bestimmten Voraussetzungen Einsicht in die Akten und Dateien der Dienste zu verschaffen. Die Bundesregierung hat dem PKGr darüber hinaus zu gestatten, Mitarbeiter der Dienste anzuhören sowie ihm den Diensten Besuche abzustatten.

Im Einzelfall kann das Parlamentarische Kontrollgremium einen Sachverständigen beauftragen, zur Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben Untersuchungen durchzuführen (zuletzt: Bericht des Sonderermittlers Schäfer zur sog. „Journalisten-Affäre“).

Das Parlamentarische Kontrollgremium legt dem Bundestag in der Mitte und am Ende jeder Wahlperiode einen Bericht über seine bis dahin durchgeführte Kontrolltätigkeit vor.

Derzeit existieren Überlegungen, die parlamentarische Kontrolle zu intensivieren und zu stärken und dafür dem Parlamentarischen Kontrollgremium mehr Rechte zu verleihen. Hierzu werden gegenwärtig im politischen Raum verschiedene Ansätze und Optionen diskutiert – ich bitte um Verständnis, dass ich hierzu zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Stellung beziehen möchte. Aufgrund der recht unterschiedlichen Vorstellungen zwischen den Parteien erscheint derzeit fraglich, ob in dieser Legislaturperiode noch eine Einigung erzielt werden kann.

Eine weitere Kontrollmöglichkeit des Parlaments existiert im Bereich Finanzen. Der Bundesnachrichtendienst bewirtschaftet seine Ausgaben nach einem geheim gehaltenen Wirtschaftsplan. Der Haushalt des BND kann aus sicherheitlichen Gründen nicht detailliert offengelegt werden. Über eine Aufschlüsselung der Mittelansätze wären Rückschlüsse auf Aufklärungskapazitäten möglich. Erstmals ist 1998 der Gesamtumfang des Haushalts des BND aus dem Bundeshaushalt ersichtlich; bis 1997 waren Teile des Ausgabenvolumens in anderen Bereichen des Bundeshaushaltsplans eingestellt. Die Billigung des BND-Wirtschaftsplans und die Ausgabenkontrolle obliegen einem Gremium von Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Bundestages, dem sogenannten „Vertrauensgremium“. Das Vertrauensgremium wird für jede Wahlperiode neu gewählt und besteht zur Zeit aus neun Mitgliedern.

Bei der Billigung des Wirtschaftsplans wie auch bei der Ausgabenkontrolle hat das PKGr ein Mitberatungs- und Mitwirkungsrecht.

Die Jahresrechnungen sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesnachrichtendienstes werden durch den Bundesrechnungshof geprüft. Die Prüfung wird durch das sogenannte „Dreierkollegium“ vorgenommen. Das Ergebnis seiner Prüfung teilt der Bundesrechnungshof dem Vertrauensgremium, aber auch dem Parlamentarischen Kontrollgremium sowie dem Bundeskanzleramt und dem Finanzministerium mit.

Neben der politisch-parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste durch das PKGr existiert mit der G10-Kommission eine weitere Institution, die Kontrollaufgaben ausübt und zwar in einem speziellen Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeit – der Post- und Fernmeldeüberwachung. Nach Artikel 10 des Grundgesetzes sind das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden. Dieses von der Verfassung geforderte Gesetz ist das sogenannte G10-Gesetz. Die G10-Kommission entscheidet über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen in den Bereichen Post- und Fernmeldegeheimnis. Die Entscheidungen der Kommission sind bindend: Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat der zuständige Bundesminister, bzw. im Fall des BND: der Chef des Kanzleramts, unverzüglich aufzuheben.

Aufgabe der G10-Kommission ist auch, Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern entgegenzunehmen und zu prüfen, ob eine unzulässige Beschränkung der Grundrechte des Einzelnen aus Art. 10 GG erfolgt.

Genauso wie in anderen Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes kontrolliert der Bundesbeauftragte für den Datenschutz auch im BND die Einhaltung des Bundesdatenschutzgesetzes und anderer bereichsspezifischer Vorschriften für den Datenschutz. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben ist der Datenschutzbeauftragte fachlich unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er legt dem Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht.

Es wird deutlich: In Deutschland hat sich im Laufe der Jahre ein ausgefeiltes Kontrollsystem entwickelt, es wurde durch mehrere Gesetzesnovellierungen immer weiter verfeinert. Dies bedeutet jedoch weiterhin nicht, dass das Tun des BND einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die Kontrollgremien sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Breite öffentliche Kenntnis konterkariert den Auftrag nachrichtendienstlicher Arbeit. Notwendiger Geheimschutz und erforderliche Offenlegung der Arbeit der Nachrichtendienste in Kontrollverfahren sind somit die widerstreitenden Prinzipien bei der Kontrolle der Nachrichtendienste. Im Grundsatz formuliert bedeutet das: Soviel Kontrollierbarkeit wie möglich, so wenig kontrollfreie Bereiche wie nötig.

Gestatten Sie mir ein persönliches Wort:

Selbstverständlich braucht ein Nachrichtendienst Kontrolle, und zwar sowohl von Seiten der Regierung als auch von Seiten des Parlaments. In Deutschland hat sich im Laufe der Zeit ein, so finde ich, sehr differenziertes und effektives Kontrollsystem entwickelt. Unser System der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste ist weitreichender, als es sich die meisten unserer europäischen Partner und Freunde vorstellen können. Ich befürworte dies mit vollem Nachdruck. Nur darf im Zuge der politischen Auseinandersetzung durch die Zugänglichmachung geheimer Unterlagen nicht die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Dienste beschädigt werden, die wir im Interesse unserer aller Sicherheit auch weiterhin benötigen werden: Verantwortliche Sicherheitspolitik im Inneren und nach außen bleibt nämlich auf verlässliche Informationen und Prognosen angewiesen. Diese Erkenntnisse kann nur ein qualifizierter Auslandsnachrichtendienst bereitstellen. Es ist illusorisch zu glauben, dass kluge Politik ohne eigene und unabhängig gewonnene Informationen kluge Entscheidungen treffen kann. Und nicht alle lagerelevanten Informationen sind frei zugänglich und können „offen“ beschafft werden.

Der Bedarf an solchen lagerelevanten Informationen nimmt mit der wachsenden internationalen Verantwortung zu, die Deutschland in den vergangenen Jahren übernommen hat und in den kommenden Jahren noch übernehmen wird. Kompetenz in der Prognose der Sicherheitslage bedeutet dabei nichts Geringeres als Sicherheit für das Leben von Soldaten, Diplomaten und Aufbauhelfern in einem politisch schwierigen und oftmals gefährlichen Umfeld.

Nachrichtendienstliche Arbeit ist für alle Verantwortlichen ein schwieriges und verantwortliches Geschäft. Und ich weiß, wovon ich rede: Meine Aufgabe war es seit 1998, die Arbeit der Nachrichtendienste des Bundes zu koordinieren, gleichzeitig aber auch, den BND als nachgeordnete Einrichtung zu beaufsichtigen. Die politische Verantwortlichkeit gegenüber Regierung und Parlament, aber auch die Sicherheitserfordernisse eines Nachrichtendienstes und seiner nationalen wie internationalen Partner galt es hier gleichermaßen zu berücksichtigen.

Sowohl mein Vorgänger im Amt des BND-Präsidenten, Dr. August Hanning, als auch ich selbst haben die Novellierung des PKGr-Gesetzes von 1999 und damit die Ausdehnung und Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten positiv begleitet und ausdrücklich begrüßt.

Ich habe über 25 Jahre Erfahrung mit parlamentarischer Kontrolle und bin ein großer Verfechter dieses Systems. Aus meiner Anfangszeit erinnere ich noch Diskussionen, bei denen Angehörige der Sicherheits-Community in Deutschland den Untergang von Nachrichtendiensten in Deutschland fürchteten, als die parlamentarische Kontrolle eingeführt werden sollte. Die Etablierung parlamentarischer Kontrolle wurde quasi gleichgesetzt mit dem Ende von effektiver nachrichtendienstlicher Arbeit. Nach meinem Eindruck hat die Funktionsfähigkeit unserer Nachrichtendienste diese 20 Jahre Kontrolle gut überstanden. Im Wechselspiel von parlamentarischer Kontrolle und politischer Verantwortung hat sich, so denke ich, ein Vertrauensverhältnis zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten entwickelt.

Zweifellos, es wäre falsch, das zu leugnen, gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen der für die Arbeit der Nachrichtendienste notwendigen Geheimhaltung einerseits und der für eine funktionsfähige Demokratie gebotenen Transparenz andererseits. Dieses Spannungsverhältnis darf nicht einseitig aufgelöst werden. Nur mit Kontrolle kann die demokratische Legitimierung geheim arbeitender Behörden und damit ihre Akzeptanz erreicht werden. Gerade mit Blick auf unsere deutsche Geschichte ist dieser Punkt wichtig.

Aber umgekehrt kann ein Nachrichtendienst nur mit einem Grundvertrauen und vor allem mit Geheimhaltung funktionsfähig und vor allem international kooperationsfähig sein. Transparenz und Kontrolle dürfen nicht verwechselt werden mit Indiskretion und Weitergabe von sensitiven, geheimhaltungsbedürftigen Sachverhalten an Nicht-Berechtigte.

Denn: Wird der Quellenschutz nicht gewährleistet, lassen sich kaum Mitarbeiter finden und dürften sich auch schwerlich Nachrichtendienste verbündeter Staaten zu einer Zusammenarbeit bereit zeigen. Auch eine nachträgliche Offenlegung einzelner Operationen kann die Tätigkeit der Nachrichtendienste auf Dauer beeinträchtigen, da aus derartigen Angaben möglicherweise Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der Dienste, auf die Identität der geheimen Mitarbeiter oder das Beobachtungsfeld gezogen werden können.

Eine effektive Kontrolle liegt durchaus auch im Interesse der Kontrollierten. Auch hier habe ich einschlägige Erfahrungen machen dürfen: Die Vorwürfe gegen den BND, die Gegenstand des aktuellen Untersuchungsausschusses sind, machen deutlich: Nachrichtendienste können sich in der Regel nicht allein gegen eine öffentliche Vorwurfslage zur Wehr setzen. Es sei denn, sie geben geheimhaltungsbedürftige Sachverhalte preis – und dies dürfen und werden wir nicht tun. Denn täten wir es, so wäre – wie gesagt – unsere Arbeitsfähigkeit massiv gefährdet.

Bei ungerechtfertigten Vorwürfen sind Nachrichtendienste daher angewiesen auf die Verteidigung durch die politisch Verantwortlichen. Sie sind angewiesen auf wirksame parlamentarische Kontrolle. Nur so können unberechtigte Vorwürfe gegen Dienste in der Öffentlichkeit geklärt und beseitigt werden.

Gestatten Sie mir eine Schlussbemerkung: Sicherlich waren nicht immer alle kritischen Nachfragen in Richtung BND unbegründet. Und natürlich passieren in einer Behörde mit 6000 Mitarbeitern auch Fehler und Pannen. Dies resultiert jedoch nicht aus den Besonderheiten nachrichtendienstlicher Arbeit. Ich gebe zu bedenken: Das Bild des BND wird größtenteils von denen gezeichnet, die ein publizistisches – oder auch politisches – Interesse daran haben, den Dienst jedenfalls zeitweilig in einem ungünstigen, wenn nicht gar schlechtem Licht erscheinen zu lassen. Denn nur dies lässt sich publizistisch und/oder politisch vermarkten.

Hier hat ein Nachrichtendienst aus meiner Sicht zwei grundsätzliche Reaktionsmöglichkeiten:

- Er verharrt in seiner Anonymität und baut darauf, dass die politische Führung um seine Fähigkeiten weiß und ihn gegen unberechtigte Attacken verteidigt.
- Wo immer dies möglich ist, öffnet er sich gezielt und dosiert für den Dialog mit der Öffentlichkeit, Medien und Wissenschaft, sorgt für eine bessere Information und leistet so auch einen Beitrag für die notwendige Akzeptanz.

Ich bin überzeugt, dass nur der zweite Weg zielführend ist. Es geht heute mehr denn je darum, die Bürger für den Dienst und seine Arbeit zu interessieren.

Wo immer dies vertretbar war, hat sich der BND in den letzten Jahren geöffnet und seine Arbeit präsentiert. Es war und ist mir ein besonderes Anliegen, diesen Weg weiter zugehen.