

# #GIDSstatement 1/2022

Peter Wiegel und Oliver Schmäl

## **Die Spionageabwehr der Bundeswehr**

Gedanken zur Weiterentwicklung im  
Zeitalter der Massendaten

#GIDSstatement | Nr. 1/2022 | Februar 2022 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: [www.gids-hamburg.de](http://www.gids-hamburg.de)

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Peter Wiegel / Oliver Schmä, Die Spionageabwehr der Bundeswehr. Gedanken zur Weiterentwicklung im Zeitalter der Massendaten, #GIDSstatement 1/2022, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

[buero@gids-hamburg.de](mailto:buero@gids-hamburg.de) · [www.gids-hamburg.de](http://www.gids-hamburg.de)

FKpt Peter Wiegel und Oberstlt i.G. Oliver Schmä

# Die Spionageabwehr der Bundeswehr

## Gedanken zur Weiterentwicklung im Zeitalter der Massendaten

### 1 Einleitung

Deutschland ist als weltpolitischer Akteur, als Mitglied der NATO und der EU sowie als hochentwickelte Wirtschafts- und Forschungsnation permanentes Ziel von Spionage. Der Umfang der erkennbaren politischen und wirtschaftlichen Spionage hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen,<sup>1</sup> ohne dass die Informationsbeschaffung zu militärischen Zwecken und die Aufklärung militärischer Ziele zurückgegangen wären.<sup>2</sup>

Mit der zunehmenden Digitalisierung und Vernetzung unserer Gesellschaft hat sich zudem die Angriffsfläche für Cyberangriffe und damit die Bedrohungslage durch Cyberspionage und Cybersabotage vergrößert.<sup>3</sup> Auch die Möglichkeiten der systematischen Informationsgewinnung auf der Basis frei verfügbarer Daten haben sich rasant entwickelt. Die Bundesrepublik Deutschland und ihre Sicherheitsorgane, also auch das BMVg und dessen nachgeordneter Bereich, sind derartiger nachrichtendienstlicher Aufklärung<sup>4</sup> fremder Staaten permanent in der gesamten Bandbreite möglicher Bedrohungen ausgesetzt.<sup>5</sup> Ein prominentes Beispiel aus dem Afghanistan-Einsatz waren beispielsweise die von Soldatinnen und Soldaten online übermittelten Fitness-Tracker-Daten, die als tageszeitgenaue Bewegungsmuster für Anschlagplanungen hätten genutzt werden können.<sup>6</sup> Neben der Auswertung von Bewegungsdaten von Mobilfunkbetreibern<sup>7</sup> oder Strommarktdaten<sup>8</sup> bieten auch Analysen von Massendaten aus dem Social Media Bereich die Grundlage nachrichtendienstlichen Angriffspotenzials. Der Skandal um die Auswertung von Nutzerdaten des sozialen Netzwerks Facebook durch Cambridge Analytica zeigt deutlich auf, dass

<sup>1</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020: 292.

<sup>2</sup> Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst 2020: 19.

<sup>3</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020: 283.

<sup>4</sup> Zu Umfang und Bedrohung nachrichtendienstlicher Spionage zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland sei auf die jährlichen Berichte des BfV und BAMAD, aber auch auf den 2017 erschienenen Abschlussbericht des NSA-Untersuchungsausschusses verwiesen (Deutscher Bundestag 2017: 1 ff.).

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag 2020: 2.

<sup>6</sup> vgl. Hern 2018.

<sup>7</sup> Vgl. Balsler / Hurtz 2020.

<sup>8</sup> Siehe dazu die verfügbaren Strommarktdaten der Bundesnetzagentur SMARD im Internet, verfügbar unter: <https://www.smard.de/home/marktdaten>, zuletzt aufgerufen am 13.04.2021.

Webtracking auch zur Identifikation von Angehörigen der Bundeswehr und deren gezielter Beeinflussung geeignet ist.<sup>9</sup>

Doch was folgt aus den Möglichkeiten der Sammlung und Auswertung von Massendaten? Die Grenzen zwischen nachrichtendienstlichen Informationen und anderen Daten, zwischen Offenheit und Geheimhaltung, auch zwischen „privat“ und „öffentlich“ scheinen zu verschwimmen.<sup>10</sup> Wir bewegen uns auf etwas zu, das sich vielleicht als *wissensintensive Sicherheit* bezeichnen lässt.<sup>11</sup>

Diese Entwicklung beinhaltet auch für die Geheimdienst- und Sicherheitsapparate komplexe Fragen, weil sie das Geheimdienstwesen mit anderen wissensintensiven Aktivitäten verbindet – von Energie über Verkehr bis zum Gesundheits- und Sozialwesen. Wissensintensive Sicherheit erfordert somit engere Partnerschaften und offenere Formen der Zusammenarbeit, um den komplexer werdenden Herausforderungen gerecht zu werden.<sup>12</sup>

Die gegenwärtige Architektur sowie die Aufgabenverteilung der Spionageabwehr in Deutschland beruhen jedoch in erster Linie auf den bitteren Schlussfolgerungen aus dem Gebrauch und Missbrauch der Geheimdienste während des Nationalsozialismus.<sup>13</sup> Sie haben sich seit ihrem Wiederaufbau nach Ende des Zweiten Weltkrieges kaum gewandelt. Marginale Veränderungen sind allenfalls in den rechtlichen Grundlagen, der Flächenorganisation sowie in der individuellen Schwerpunktsetzung der den verantwortlichen Stellen gesetzlich übertragenen Aufgaben zu beobachten.

Die Verfasser sind im Rahmen einer Masterthesis<sup>14</sup> der Frage nachgegangen, ob die Organisation der Spionageabwehr den gegenwärtigen Bedrohungen<sup>15</sup>, denen sich insbesondere auch verteidigungswichtige Einrichtungen<sup>16</sup> ausgesetzt sehen, hinreichend gerecht wird und welche organisatorischen oder rechtlichen Änderungen möglicherweise notwendig wären. Mit diesem Statement werden die wesentlichen Erkenntnisse aus der Untersuchung der historischen, organisatorischen und rechtlichen Ebenen der Spionageabwehr in Deutschland sowie die hieraus abgeleiteten Folgerungen für eine auch zukünftig effektive nachrichtendienstliche Abwehr zusammengefasst.

---

**9** Vgl. Kanakia / Shenoy / Shah 2019: 1 ff.

**10** Zur erfolgreichen Analyse von Social Media Daten siehe auch: Kanakia / Shenoy / Shah 2019: 1 ff.; oder: Wenhold 2018: 45.

**11** Vgl. Aldrich 2014: 7.

**12** Vgl. Aldrich 2014: 4.

**13** Vgl. Schmidt 2007: 529.

**14** Schmäl / Wiegel 2022.

**15** Zur Bedrohungsperzeption vgl. auch Bundesregierung 2016.

**16** Zur Definition vgl. § 1 Abs. 5 S. 2 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG): „Verteidigungswichtig sind außerhalb des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung solche Einrichtungen, die der Herstellung oder Erhaltung der Verteidigungsbereitschaft dienen. Ihre Beeinträchtigung gefährdet aufgrund fehlender kurzfristiger Ersetzbarkeit die Funktionsfähigkeit, insbesondere die Ausrüstung, Führung und Unterstützung der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie der Zivilen Verteidigung.“

## 2 Untersuchungsebenen – Analyse historischer, organisatorischer und rechtlicher Faktoren

### 2.1 Historisch

Mit Blick auf die Geschichte der Spionageabwehr in Deutschland und deren effektive Ausgestaltung lassen sich zahlreiche Kontinuitäten feststellen. Neben der Erkenntnis, dass Nachrichtendienste fortlaufend tätig sein müssen, um auf zukünftige Konflikte und Gefahren vorbereitet zu sein, hat es sich gezeigt, dass neben einem starken „Standbein Spionage“ ein ebenso starkes „Standbein Spionageabwehr“ unerlässlich ist und beide idealerweise zum selben „Körper“ gehören. Damit verbunden ist auch die Feststellung, dass es nicht zu einem von unproduktiver Vielfalt gekennzeichnetem Konglomerat von Nachrichtendiensten – wie während der Kaiserzeit und noch mehr während der Zeit des Nationalsozialismus – kommen darf. Bei der Frage nach der Unterstellung einer Abwehrorganisation für den militärischen Bereich hat sich über die Zeit hinweg immer wieder die Herausnahme aus der unmittelbaren militärischen Unterstellung historisch bewährt. Dies hat vor allem den positiven Effekt der Vermeidung langwieriger Prozesse unter Beteiligung einer Vielzahl von Entscheidungsträgern auf verschiedenen Ebenen.

Für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung der Spionageabwehr hat sich unterhalb des dafür zuständigen Amtes gezeigt, dass eine Flächenorganisation der sinnvollste Weg ist. Nur so ist eine enge Zusammenarbeitsbeziehung zu den polizeilichen Exekutivbehörden effizient zu gestalten. Die Aufgaben sollten dabei im Kern einzig die Abwehr von Spionage und Sabotage umfassen und nicht durch zusätzliche Aufträge wie der Abwehr extremistischer Bedrohungen verwässert werden. Die Übernahme der Verantwortung für den personellen wie materiellen Geheimschutz hat sich demgegenüber als ebenso sinnvoll erwiesen wie die Übernahme der Verantwortung für die Absicherung und Abschirmung der militäreigenen Betriebe<sup>17</sup>.

Zwischen und auch innerhalb der deutschen Nachrichtendienste verliefen regelmäßig Konkurrenzkämpfe, die sich negativ auf die Arbeitseffektivität auswirkten. Historische Beispiele hierfür sind die Rivalitäten zwischen dem Amt Ausland/ Abwehr mit dem aufwachsenden Sicherheitsapparat der Schutzstaffel (SS) im nationalsozialistischen Deutschland, aber auch der aus anderen Motiven geleitete Konkurrenzkampf zwischen der Organisation Gehlen und dem Friedrich-Wilhelm-Heinz-Dienst in den Gründungsjahren der Bundesrepublik. Diese Rivalitäten zu überwinden und zu einer auf die Sache ausgerichteten Zusammenarbeit im Sinne eines „Need-to-Share-Ansatzes“ zu gelangen, ist eine wesentliche Führungsaufgabe.

---

<sup>17</sup> Heute vergleichbar mit der Industrie, die zu den verteidigungswichtigen Einrichtungen (vgl. Fußnote 16) gezählt wird.

## 2.2 Organisatorisch

Die Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland weisen institutionell und funktionell eine Dreiteilung auf: Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Bundesnachrichtendienst (BND) und das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD). Die Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes erfolgt über das Bundeskanzleramt (BKAm); die der Länder mittelbar über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) mit Zentralstellenfunktion. Zu den Besonderheiten des deutschen Verfassungsschutzsystems und damit auch der Organisation der Spionageabwehr gehört vor allem diese föderale Konstruktion,<sup>18</sup> die überdies noch strikt die Aufgabenfelder innere und äußere Sicherheit unterscheidet.

Innerhalb des Komplexes der inneren Sicherheit besteht aufgrund der angelegten Struktur der damit befassten Sicherheitsbehörden ein systemimmanentes Informationsgefälle auf zwischenbehördlicher als auch innerbehördlicher Ebene. Die Einrichtung gemeinsamer Lagezentren von verschiedenen Bundesbehörden sind Hilfskonstruktionen, um diese Defizite eindämmen zu können. Ausdruck dieses Mangels ist auch der Versuch der Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV gegenüber den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV) im Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes.<sup>19</sup> Auf der anderen Seite können politisch motivierte Tendenzen einzelner Länder beobachtet werden, sich aus dem gemeinsamen Grundkonsens über die Bedrohungspersonen<sup>20</sup> zu verabschieden.<sup>21</sup> Die föderale Sicherheitsarchitektur produziert damit sowohl zentripetale als auch zentrifugale Tendenzen, die allerdings nicht nur konstruktive Effekte erzeugen.

## 2.3 Rechtlich

Im Fokus der juristischen Analyse steht die Frage nach den Möglichkeiten, nachrichtendienstlicher Betätigung fremder Nachrichtendienste unter den sich ändernden Rahmenbedingungen mit Mitteln des Völker- und/oder des nationalen Rechts zu begegnen.

Die völkerrechtliche Diskussion um Spionage ist eine höchst politische Rechtsmaterie. In der Konsequenz fehlt es am klaren Willen der Staaten, sich auf Kosten eigener Informationsbedürfnisse völkerrechtlich zu binden. Gegne-

---

<sup>18</sup> Vgl. Grumke / van Hüllen 2019: 22.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2015.

<sup>20</sup> Die Innenministerinnen und Innenminister der Länder sind die Dienstherrn der LfV und agieren als exekutiver Arm einer bestimmten parlamentarischen Konstellation. Einige Bundesländer, wie z. B. Sachsen, Bayern und Thüringen, haben nach 1990 die Aufgabe erhalten, organisierte Kriminalität mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten, andere nicht. Ebenfalls besteht bis heute keine Einigkeit über die Beobachtung der Partei „Die Linke“. Diese Beispiele verdeutlichen exemplarisch unterschiedliche Bewertungen in der Bedrohungspersonen. Hierbei stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Spionageabwehr innerhalb der Gesamtsicherheitslage in den einzelnen Bundesländern beigemessen wird.

<sup>21</sup> Vgl. Grumke / van Hüllen 2019: 22–24.

rischer Spionage erwehren sich die Staaten gerade nicht mit Mitteln des Völkerrechts, sondern eher auf der politischen oder faktischen bzw. innerstaatlichen rechtlichen Ebene. Die Verschiebung von klassischer Spionage durch Geheimagenten eines Staates zum massenhaften Abfangen und Auswerten von (Telekommunikations-) Daten, noch dazu ohne die Notwendigkeit, auf fremdem Staatsgebiet operieren zu müssen, wirft völlig andere Fragestellungen auf. Denn während die „klassische Spionage“ regelmäßig auf die gezielte Beschaffung spezifischer Informationen aus einem klar abgrenzbaren Umfeld gerichtet ist, betrifft die Erfassung und Auswertung von Massendaten die breite Bevölkerung in nahezu allen Bereichen des täglichen Lebens. Insoweit zeichnet sich eine Verlagerung der völkerrechtlichen Diskussion in den Bereich des Menschenrechtsschutzes ab,<sup>22</sup> der auch den Schutz der Privatsphäre umfasst.<sup>23</sup> Zu nennen sind hier exemplarisch Art. 17 Abs. 1 des International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Auf die völkerrechtliche Komponente wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, sie verdeutlicht aber den globalen Trend der Rechtsentwicklung.

Die einfachgesetzlichen Grundlagen der Nachrichtendienste in Deutschland zeichnen die Aufgaben der Nachrichtendienste entlang der gewachsenen Behördenzuständigkeiten organisationsbezogen nach. Diese Entwicklung folgt einer gewissen inneren Logik der Rechtsfortbildung, deren Anfänge historisch den bitteren Lehren des Nationalsozialismus<sup>24</sup> und den Vorgaben der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg entsprungen sind.

Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>25</sup> wurde die Notwendigkeit von Eingriffsnormen und gesetzlicher Grundlagen für die Nachrichtendienste offensichtlich und entsprechende Regelwerke entweder neu geschaffen (MAD-Gesetz) oder grundlegend überarbeitet. Ein augenfälliges Charakteristikum des Nachrichtendienstrechts ist seither die mitunter komplizierte Verknüpfung der Regelwerke miteinander. Mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) als zentraler Norm wird vornehmlich mit Querverweisen (Verweisungstechnik) gearbeitet. Durch die neben den originären Gesetzen der Nachrichtendienste (BVerfSchG, MADG, und Bundesnachrichtendienstgesetz - BNDG) existierenden weiteren Regelungen, wie bspw. das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G10), nimmt die Gesetzeslandschaft weiter an Komplexität zu.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu ausführlich Bernstorff / Asche 2017: 79–106.

<sup>23</sup> So im Ergebnis auch: Schweizer 2018: 184.

<sup>24</sup> Vgl. Schmidt 2007: 529.

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 269/83 (Volkszählung). Das BVerfG hat hierin erstmals das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs 1 i. V. m. Art 1 Abs. 1 GG) abgeleitet und folgenden Leitsatz aufgestellt: „Einschränkungen dieses Rechts auf ‚informationelle Selbstbestimmung‘ sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. [...]“.

Inhaltlich ist eine klare Linie in der Fortentwicklung des Rechts der Nachrichtendienste zu erkennen. In konsequenter Fortsetzung seiner Rechtsprechung im Volkszählungsurteil hat das BVerfG eine Kasuistik entwickelt, die den Fokus auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Grundrechtseingriffen durch nachrichtendienstliche Maßnahmen legt. Wiederholt wurden in diesem Zusammenhang durch das Gericht entsprechende Mängel an den vor allem im Rahmen der Terrorismusbekämpfung geschaffenen Rechtsgrundlagen gerügt und die differenziertere Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse gefordert.

Die insoweit neu entfachte Diskussion um den Verfassungsrang des Trennungsgebots<sup>26</sup> hat das BVerfG in seiner jüngsten Rechtsprechung nach diesseitiger Bewertung in der Sache überzeugend zu Gunsten eines informationellen Trennungsprinzips als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf Ebene eines befugnisorientierten Konzepts entschieden.<sup>27</sup> Die verfassungsrechtlichen Grenzen und Vorgaben sind damit in staatsorganisatorischer Hinsicht insgesamt weniger restriktiv, als es vor allem aktuelle politische Diskussionen erwarten lassen.

Gleichzeitig verlagern sich die verfassungsrechtlichen Rechtsfragen vom Staatsorganisationsrecht in den Bereich des Grundrechtsschutzes. Grundrechtsfragen stellen sich vor allem im Zusammenhang mit der Eingriffsbefugnis bzw. -schwelle, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>28</sup> und das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme<sup>29</sup>, beide abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG).<sup>30</sup> Die insoweit durch das BVerfG wiederholt geforderte Normenklarheit bietet Raum für eine grundsätzliche Neuordnung der Sicherheitsarchitektur der Nachrichtendienste, mit der im Bereich der Spionageabwehr den Schwierigkeiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit Massendaten begegnet werden könnte.

### 3 Folgerungen für eine effektive und zeitgemäße Spionageabwehr

Aus den vorgenannten Untersuchungsebenen lassen sich Schlussfolgerungen in den Teilbereichen Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung (3.1), In-

<sup>26</sup> Das Trennungsgebot beschreibt die Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. Es hat jedenfalls eine organisatorische, eine personelle und eine kompetenzrechtliche Komponente. Es findet seine einfachgesetzliche Ausgestaltung in §§ 2 Abs. 1 S. 3; 8 Abs. 3 BVerfSchG, §§ 1 Abs. 4, 4 Abs. 2 MADG und § 1 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 BNDG.

<sup>27</sup> Erstmals BVerfGE 133, 277 (Gemeinsame Antiterrordatei), später auch: BVerfGE 97, 198-228 (Bundesgrenzschutz); BVerfGE 100, 313-403 (Telekommunikationsüberwachung); BVerfG, Urt. v. 19.05.2020 - 1 BvR 2835/17 (BND – Ausland-Ausland-Aufklärung).

<sup>28</sup> BVerfGE 65, 1-171 (Volkszählung, Mikrozensus).

<sup>29</sup> BVerfGE 133, 277-377 (Antiterrordatei); BVerfGE 120, 274-350 (Online-Durchsuchung).

<sup>30</sup> Neben diesen Grundrechten kommen insbes. auch das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs 1 GG sowie das Fernmeldegeheimnis, Art. 10 Abs. 1 GG, in Betracht.



formationsaustauschbeziehungen (3.2) und gesetzliche Grundlage (3.3) ziehen. In allen drei Bereichen kulminieren die gewonnenen Erkenntnisse in jeweils einem konkreten Vorschlag.

### 3.1 Bewährte Organisationsstruktur und Anpassung der Aufgabenverteilung

In der diesem Statement zu Grunde liegenden Untersuchung konnten Anpassungsbedarfe hinsichtlich der Aufgabenverteilung mit dem Ziel einer effektiveren Spionageabwehr in der Bundeswehr identifiziert werden. Es hat sich aber auch gezeigt, welche Elemente sich bewährt haben. Hierzu gehört zuallererst die Eigenständigkeit des für die militärische Spionageabwehr zuständigen BAMAD und dessen Ausgliederung aus der Militärbürokratie.<sup>31</sup> Ferner gehört dazu die Flächenorganisation, welche sich in – über ganz Deutschland verteilten – Stellen des BAMAD realisiert. Auch die funktionale Verbindung von personellem und materiellem Geheimschutz<sup>32</sup> mit der Spionagewehr in einem Amt hat sich bewährt.

Anpassungsbedarfe, um den komplexer werdenden Bedrohungen für die Spionageabwehr erfolgreich begegnen zu können, lassen sich insbesondere im Bereich der Aufgabenverteilung identifizieren.<sup>33</sup> Die Aufgabenzuschreibung der Dienste erfolgt in Deutschland sehr reguliert und unterscheidet in den Zuständigkeiten nach innen und außen bzw. zivil und militärisch. Diese strenge Zuteilung macht die Dienste für fremde Aktivitäten zum einen präzise einschätzbar und erzeugt zum anderen zeitgleich nachrichtendienstliche Abwehrverluste an den Rändern der eigenen Zuständigkeit.

Für die Aufgaben des BAMAD lässt sich dabei Anpassungsbedarf in Gestalt einer partiellen Erweiterung der bestehenden Rechte im Ausland und der Aufgaben für den zivilen Bereich im Inland identifizieren. Für die Durchführung einer effizienten Spionageabwehr im Inland ist die Anlage von Gegenoperationen ins Ausland zwingend erforderlich. Diese umfassen das gesamte Spektrum von der Anwerbung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fremder Nachrichtendienste bis hin zur Durchführung von Computer-Netzwerk-Operationen. Die konspirative Absicherung eines solchen Vorgehens kann nur dann erfolgen, wenn die Kompetenzen für Spionageabwehr und Gegenspionage in derselben Organisation gebündelt sind. Bedrohungen oder Spionageakte aus dem Cyber-

**31** Infolge des Tagesbefehls der Bundesministerin für Verteidigung vom 30. Mai 2017 wurde der MAD mit Wirkung zum 1. August 2017 aus der militärischen Organisation herausgelöst und zu einer zivilen Bundesoberbehörde mit nachgeordnetem Bereich umgestaltet.

**32** Der personelle Geheimschutz nach § 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 MADG ist quantitativ die größte Aufgabe des MAD. Der materielle Geheimschutz gem. § 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 MADG umfasst die Beratung von Dienststellen der Bundeswehr zur baulichen, organisatorischen und informationstechnischen Absicherung ihrer Liegenschaften zum Verschlusssachenschutz.

**33** Aus verfassungsrechtlichen und politischen Grundannahmen heraus wird dabei an der föderalen Struktur festgehalten – eine diesbezügliche Anpassung der Sicherheitsarchitektur ist mehr als unwahrscheinlich.

raum, die sich in Deutschland realisieren, während sich die Täter im Ausland befinden, bedürfen ebenfalls einer entsprechenden Kompetenzerweiterung.

Die empfohlene Aufgabenerweiterung im Inland umfasst die Übernahme einer Art Zentralstellenfunktion für die Spionageabwehr der verteidigungswichtigen Einrichtungen. Der Schutz dieser Einrichtungen darf nicht unterschiedlichen Prioritätensetzungen der einzelnen LfV zum Opfer fallen, da die aktuellen und künftigen Sicherheitsanforderungen u. a. einer engeren öffentlich-privaten Zusammenarbeit bedürfen. Ohne das Know-how und die systemische Mithilfe der Industrie und Forschung, insbesondere der verteidigungswichtigen Einrichtungen, können staatliche Sicherheitskräfte ihren Auftrag nicht mehr erfüllen.<sup>34</sup>

In diesem Zusammenhang sollte auch der Aspekt des materiellen Geheimschutzes im Umfeld verteidigungswichtiger Einrichtungen intensiviert werden, um die Datenverfügbarkeit für fremde Staaten und Agenten (z. B. durch das Verbot der Speicherung und/oder Weitergabe von bestimmten nachrichtendienstlich relevanten Daten) zu verhindern oder zu erschweren.

### 3.2 Informationsaustauschbeziehungen als Grundlage effektiver Spionageabwehr

In hoch arbeitsteiligen und aufbaudifferenzierten Organisationen kommt der Informationssteuerung eine Schlüsselfunktion zu. Insbesondere in Organisationsformen mit einer streng ausgeprägten vertikalen Hierarchie ist das Risiko von strukturell bedingten Informationsdefiziten besonders hoch.<sup>35</sup> Sowohl im Hinblick auf die Binnengliederung wie auch auf die Zuständigkeitsverteilung bzw. Mehrfachfachzuständigkeiten von Sicherheitsakteuren und die damit verbundenen Informationsasymmetrien ist es deshalb umso mehr erforderlich, den Prozess der Aufbereitung und Weitergabe des Organisationswissens nicht durch fehl- oder ungesteuerte Prozesse in ihrer Effektivität einzuschränken.<sup>36</sup> Gleichwohl können einer Aufgabenverteilung auf verschiedene Akteure bzw. einer Dezentralisierung von Aufgaben durchaus auch positive Effekte zugeschrieben werden.<sup>37</sup>

Gleichzeitig zeigt sich bei der Beachtung ökonomischer Gesichtspunkte bei der Wahrnehmung nachrichtendienstlicher Aufgaben der wahre Wert von Spionage bzw. deren Abwehr.<sup>38</sup> Dabei zwingt die konsequente Steigerung der Ressourceneffizienz zu einem deutlich vernetzteren Ansatz in der deutschen Spionageabwehr. Dieser Ansatz muss sowohl die zentripetalen als auch die zentrifugalen Tendenzen einer föderalen Sicherheitsstruktur kompensieren und damit Mängel der Informationsweitergabe sowohl auf horizontaler Ebene zwi-

---

<sup>34</sup> Vgl. hierzu Thiele / Borchert 2012: 83.

<sup>35</sup> Vgl. Thiele / Borchert 2012: 82.

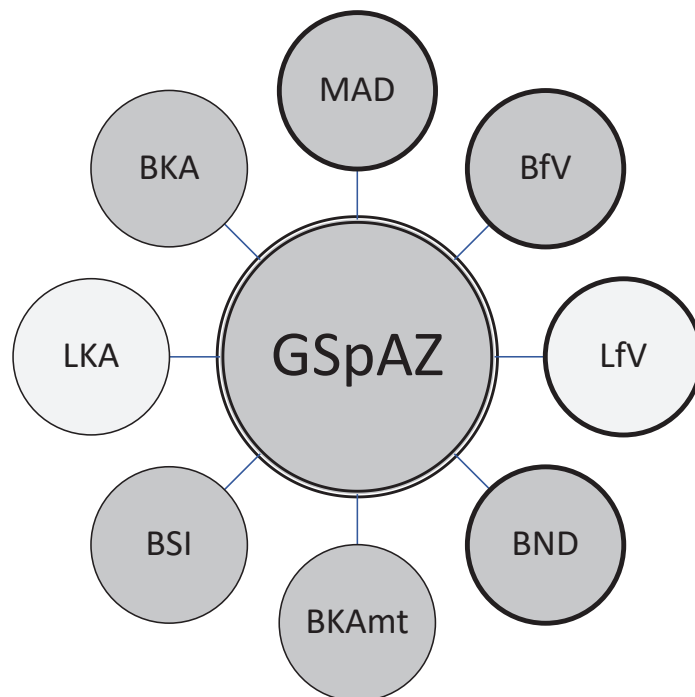
<sup>36</sup> Vgl. Thiele / Borchert 2012: 82.

<sup>37</sup> Gute Argumente für eine föderale Aufgabenverteilung aber auch für eine sinnvolle Bündelung liefert Pelizäus / Nieder 2019: 280.

<sup>38</sup> Zum ökonomischen Wert von Spionage vgl. Kahn 2001: 79, 85 f. i. V. m. Sunzi 2001: 149.

schen den beteiligten Bundesbehörden (BND, BAMAD, BfV, Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik - BSI, Bundeskriminalamt - BKA, BKAm) als auch auf vertikaler Ebene (BfV zu den LfV; BKA zu den Landeskriminalämtern - LKA) ausgleichen.

Für eine effektive Spionageabwehr bedarf es der Zusammenführung, Analyse und Bewertung relevanter Informationen der oben genannten Sicherheitsbehörden auf Ebene des Bundes und der Länder. Um einen schnellen und unmittelbaren Informationsaustausch zu gewährleisten und unterschiedliche Kompetenzen zu bündeln, sollte ein *Gemeinsames Spionageabwehr-Zentrum (GSpAZ)* eingerichtet werden. Abbildung 1 zeigt exemplarisch ein solches Zentrum mit den aus Sicht der Verfasser mindestens notwendigen Akteuren.



**Abb. 1:** Skizze Gemeinsames Spionageabwehrzentrum, *eigene Darstellung*

### 3.3 Gesetzliche Grundlage für eine handlungssichere Spionageabwehr

Die Entwicklung der einfachgesetzlichen Grundlagen der letzten Dekaden macht deutlich, dass Antworten auf die modernen Fragen der Spionageabwehr im Bereich des Datenschutzrechts zu suchen sind. Neben durchsetzungsstarken und zugleich verhältnismäßigen Eingriffsbefugnissen sind auch einfachgesetzliche Begrenzungen von Informationsansprüchen bzw. einfachgesetzliche Informationsweitergabeverbote denkbar.

Überschneidungen der Zuständigkeitsbereiche deutscher Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden sind dabei grundsätzlich nicht vermeidbar. In Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG wird indes immer offensichtlicher, dass die einfachgesetzliche Ausgestaltung und Fortbildung des Rechts der Nachrichtendienste anhand der Behördenstruktur mehr Probleme schafft,

als sie durch eine vermeintlich klare Abgrenzung der Nachrichtendienste zueinander löst.

Aus Sicht der Verfasser wäre dieser Entwicklung, deren Ende nicht abzusehen ist und die nach hiesiger Bewertung in konsequenter Weiterentwicklung deutsche Sicherheitsinteressen im internationalen Vergleich massiv gefährdet,<sup>39</sup> durch eine konsequente Abkehr vom organisationsbezogenen Recht der Nachrichtendienste zu begegnen. Nur durch eine funktionale Ausgestaltung kann der Unübersichtlichkeit wirksam entgegengetreten werden und nur so können die Forderungen des BVerfG nach mehr Normenklarheit und Beachtung des Bestimmtheitsgebotes sowie des Übermaßverbotes unter Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungen sinnvoll umgesetzt werden.<sup>40</sup> Es bedürfte zur Umsetzung eines umfassenden „Gesetzes über die geheimen Nachrichtendienste des Bundes“<sup>41</sup>.

In einem solchen Gesetz könnten für verschiedene Bedrohungen resp. Bedrohungsszenarien differenzierte Eingriffsschwellen und -befugnisse formuliert werden, die eingriffsintensitätsbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfungen ermöglichen aber auch erfordern. In dieser Lesart wäre es möglich, auch die Spionageabwehr funktionsbezogen zu regeln und sinnvoll mit bspw. aufklärenden Tätigkeiten zu verknüpfen.

Ein weiterer Bestandteil dieses Gesetzes müsste ferner ein organisationsrechtlicher Teil sein, der die Aufgaben den entsprechenden Nachrichtendiensten ebenfalls funktional zuordnet. Damit wäre von vornherein solchen Abgrenzungs- und Bestimmtheitsproblemen vorgebeugt, die sich aktuell vor allem daraus ergeben, dass Behördenstruktur und starre Zuständigkeitskategorien wie „innen“ und „außen“ sowie „militärisch“ und „zivil“ nicht mehr mit der Bedrohungslage im Einklang stehen.<sup>42</sup> Es bedarf eines multidimensionalen Sicherheitsbegriffs, um entsprechenden Bedrohungen umfassend zu begegnen.

In einem weiteren Teil dieses Gesetzes wären die Zentralstellenaufgaben näher zu regeln bzw. auszugestalten. Bei funktionalem Aufbau ist auch in diesem Bereich eine übersichtliche, grundrechtsfeste sowie staatsorganisationsrechtlich klar strukturierte und dem Föderalismusprinzip entsprechende Konzeption zu erwarten.

Ein Gesetz über die geheimen Nachrichtendienste des Bundes in dieser Form könnte einerseits die in Kapitel 3.1. beschriebene Organisationsform konsequent umsetzen. Es führt aber auch zur Vereinfachung und damit zur besseren Handhabbarkeit nachrichtendienstlicher Instrumente und ermöglicht ferner die grundrechtsfeste Ausgestaltung der Informationsbeziehungen.

---

**39** Besonders deutlich wird diese durch das BND-Urteil, aber auch die anderen, bereits zitierten Entscheidungen zum Umgang mit Daten, Datensammlungen, Datenaustausch und Ermittlungsmethoden.

**40** Zu diesem Ergebnis kommen auch Thiele / Borchert 2012: 82.

**41** Beispielhafter Arbeitstitel.

**42** So auch Bundesregierung 2016: 46.

## 4 Fazit

Die Untersuchung der (militärischen) Spionageabwehr hat aufgezeigt, welche Ansätze sich bewährt haben und wo Verbesserungsmöglichkeiten zur Abwehr nachrichtendienstlicher Bedrohungen aufgezeigt werden können.

Die Fülle der weltweit zur Verfügung stehenden Daten und die Fähigkeit, sie zielgerichtet zu verarbeiten, verändern nicht nur Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend. Sie haben auch Einfluss auf die Art, den Umfang und die Ziele von Spionage und damit auch auf die notwendige Architektur der Spionageabwehr. Ein hochkomplexes und wechselhaftes sicherheitspolitisches Umfeld nimmt überdies ständigen Einfluss auf staatliches Handeln. Sich dieser Dynamik in einem hybriden Umfeld erfolgreich zu stellen, erfordert effektive Kommunikation und Kommunikationswege, die ressortübergreifende Bündelung aller Kompetenzen sowie praktikable, aber grundrechts- und verfassungsfeste Rechtsgrundlagen.

Die derzeitige strikte organisationsgebundene Trennung der Aufgabenbereiche der einzelnen Akteure der Spionageabwehr nach den Kategorien „innen“, „außen“, „zivil“ und „militärisch“ behindert im Zeitalter der wissensintensiven Sicherheit die Effektivität der Spionageabwehr sowohl auf tatsächlicher wie auf rechtlicher Ebene.

Die Grundlage einer wirkungsvollen Anpassung der Sicherheitsarchitektur könnte das skizzierte Gesetz über die geheimen Nachrichtendienste des Bundes sein. In diesem Gesetz sollten die bisherigen organisationsgebundenen Kodifizierungen des Rechts der Nachrichtendienste aufgehen und konsequent durch funktionale Eingriffsbefugnisse und Eingriffsschwellen ersetzt werden, die sich aus definierten Bedrohungen resp. Bedrohungsszenarien ableiten. Hieraus ergeben sich nachrichtendienstliche Aufgaben, die in einem organisationsrechtlichen Abschnitt den Nachrichtendiensten nach ihrem jeweiligen Fokus zugeordnet werden können.

Für das BAMAD ergibt sich bei dieser Systematik sachlogisch eine Aufgabenerweiterung in Teilbereiche von BfV/LfV und BND in den aktuellen Kategorien „zivil“ und „außen“, sofern (auch) militärische Belange betroffen sind.

Um die Vorteile der verschiedenen Perspektiven, Arbeitsweisen, Ressourcen, Kenntnisse, Kompetenzen etc. verfassungsfest zu bündeln, ist schließlich ein Abschnitt zur Ausgestaltung der Zentralstellenfunktion erforderlich. Zur Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands sollte das BAMAD ebenfalls den verteidigungswichtigen Bereich gegenüber fremden Nachrichtendiensten schützen.

Unabhängig davon könnten und sollten bereits jetzt durch die Einrichtung des Gemeinsamen Spionageabwehr-Zentrums (siehe Abb. 1) sämtliche nachrichtendienstlich relevanten Informationen und Kompetenzen der Sicherheitsbehörden auf Ebene des Bundes und der Länder unter Beachtung der rechtlichen Restriktionen des Informationsaustausches gebündelt und ausgewertet werden. Es erweitert dabei weder die einzelnen Kompetenzen noch generiert es zusätzliche Befugnisse. Es schafft aber die für eine effektive Spionageabwehr

dringend benötigten und auf Dauer und Effizienz ausgelegten Kommunikationsbeziehungen der einzelnen Akteure der deutschen Sicherheitsarchitektur.

Aus Sicht der Verfasser wäre mit den genannten Maßnahmen ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung einer effektiven und zeitgemäßen Spionageabwehr getan.

## 5 Literaturverzeichnis

- Aldrich, Richard J. (2014): The UK intelligence community before and after Snowden, Coventry (Gutachten für den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode, NSA).
- Balser, Markus / Hurtz, Simon, Coronavirus (2020): Telekom gibt Bewegungsdaten an RKI weiter (2020), in: Süddeutsche Zeitung online vom 18.03.2020, <https://www.sueddeutsche.de/digital/coronavirus-telekom-smartphone-tracking-datenschutz-1.4850094>, zuletzt aufgerufen am 07.02.2022.
- Bernstorff, Jochen von / Asche, Josephine (2017): Nachrichtendienste und Menschenrechte, in: Dietrich, Jan-Hendrik / Eiffler, Sven-R. (Hgg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Richard Boorberg Verlag: Stuttgart, S. 79–106.
- Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (2020): MAD-Report 2019. Jahresbericht des Militärischen Abschirmdienstes für das Jahr 2019, Köln.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Verfassungsschutzbericht 2019, Berlin.
- Bundesregierung (2016): Weissbuch 2016 - Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/4654 vom 20.05.2015, 18. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017): Drucksache 18/12850 vom 23.06.2017, 18. Wahlperiode, Abschlussbericht NSA Untersuchungsausschuss, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/18826 vom 23.04.2020, 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/17986): Nachrichtendienstliche Tätigkeiten zum Nachteil der Bundeswehr, Berlin.
- Grumke, Thomas / van Hüllen, Rudolf (2019): Der Verfassungsschutz. Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?, Verlag Barbara Budrich: Opladen / Berlin / Toronto.
- Hern, Alex (2018): Fitness tracking app Strava gives away location of secret US army bases, in: The Guardian International Edition vom 28.01.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/28/fitness-tracking-app-gives-away-location-of-secret-us-army-bases>, zuletzt aufgerufen am 07.02.2022.
- Kahn, David (2001): An historical theory of intelligence, in: Intelligence and National Security 16 (3), S. 79–92.
- Kanakia, Harshil / Shenoy, Giridhar / Shah, Jimit (2019): Cambridge Analytica - A Case Study, in: Indian Journal of Science and Technology 12 (29/2019), S. 1–5.
- Pelizäus, Helga / Nieder, Ludwig (2019): Das Risiko – Gedanken übers und ins Unge- wisse, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH: Wiesbaden.
- Schmä, Oliver / Wiegel, Peter (2022): Die Spionageabwehr der Bundeswehr. Potenzielle und Chancen, Masterthesis an der Helmut-Schmidt-Universität /

- Universität der Bundeswehr Hamburg, <https://openhsu.ub.hsu-hh.de/handle/10.24405/14187>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2022.
- Schmidt, Jürgen W. (2007): Gegen Russland und Frankreich. Der deutsche militärische Geheimdienst 1890 - 1914, Ludwigsfelder Verlagshaus: Ludwigsfelde.
- Schweizer, Rainer J. (2018): Völkerrechtliche Grenzen internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten – ein Diskussionsbeitrag, in: Dietrich, Jan-Hendrik / Gärditz, Klaus Ferdinand / Graulich, Kurt / Gusy, Christoph / Warg, Gunt-er (Hgg.), Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat - Kontrolle, Rechtsschutz, Kooperationen, Mohr Siebeck: Tübingen, S. 159–184.
- Sunzi (2001): Die Kunst des Krieges, Droemer Knaur: München.
- Thiele, Ralph / Borchert, Heiko (2012): Innere Sicherheit zwischen Föderalismus und Vernetzung, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5, S. 73–84.
- Wenhold, Céline (2018): Nutzerprofilbildung durch Webtracking: Zugleich eine Untersuchung zu den Defiziten des Datenschutzrechts im Zeitalter von Big Data-Anwendungen, Baden-Baden.