

Nachrichtendienste und bewaffnete Konflikte

Herausgegeben von
JAN-HENDRIK DIETRICH,
KLAUS FERDINAND GÄRDITZ,
KURT GRAULICH,
CHRISTOPH GUSY
und GUNTER WARG

*Beiträge zum Sicherheitsrecht
und zur Sicherheitspolitik*

19

Mohr Siebeck

Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz
und Kurt Graulich

19



Nachrichtendienste und bewaffnete Konflikte

Herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz,
Kurt Graulich, Christoph Gusy und Gunter Warg

Mohr Siebeck

Jan-Hendrik Dietrich ist Professor an der Hochschule des Bundes in Berlin und Direktor am Center for Intelligence and Security Studies der Universität der Bundeswehr München.

Klaus Ferdinand Gärditz ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn.

Kurt Graulich ist Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Christoph Gusy ist Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

Gunter Warg ist Professor am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes in Brühl.

ISBN 978-3-16-164763-5 / eISBN 978-3-16-164764-2

DOI 10.1628/978-3-16-164764-2

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922

(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Grußwort anlässlich der Veranstaltung „5. Symposium zum Recht der Nachrichtendienste“ am 21. März 2024 in Berlin¹

Irene Mihalic

Moderne und leistungsfähige Nachrichtendienste sind ein unverzichtbares Werkzeug staatlicher Sicherheitspolitik. Sie stellen Regierungen Informationen und Analysen zu relevanten Vorgängen und Zusammenhängen zur Verfügung.

Nachrichtendienste sollen ihren Auftraggebern einen Wissensvorsprung verschaffen und zu diesem Zweck auch Informationen sammeln, die von Konkurrenten und Gegnern absichtlich geheim gehalten werden. Genau deshalb sind sie gerade in diesen schwierigen und herausfordernden Zeiten so wertvoll und genau deshalb kommt ihnen in der konfliktreichen Gegenwart eine herausgehobene Bedeutung zu!

Mit dem von Präsident Putin ausgelösten verbrecherischen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist die Welt eine andere geworden. Hinzu kommt der Krieg im Nahen Osten, ausgelöst durch die unbeschreiblichen und verabscheuungswürdigen Verbrechen der Hamas in Israel, mit all ihren schrecklichen und unabsehbaren Folgen.

Das internationale sicherheitspolitische Umfeld befindet sich im Umbruch und wird auf aggressive Weise, insbesondere durch Staaten wie Russland und andere Autokratien und Diktaturen, in Frage gestellt. Es geschieht durch vielfältige Versuche der Destabilisierung und Einflussnahme auf unsere liberalen Demokratien. Man greift uns asymmetrisch an, dazu werden technische Entwicklungen und Social-Media destruktiv eingesetzt. Die Angreifer agieren verdeckt und nutzen Netzwerk- und Bot-Strukturen, die nur schwer aufzuklären sind.

Die Gesellschaft sieht sich vielfältigen Bedrohungen durch hybride Kriegsführung, Desinformationskampagnen sowie Abhör- und Cyberangriffen aus-

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um das Grußwort von Frau Dr. Irene Mihalic, welches im Rahmen der zweitägigen Fachtagung „Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat“ gehalten wurde. Es stellt keinen wissenschaftlichen Beitrag dar, es gilt das gesprochene Wort. Die Rednerin möchte allen Beteiligten dafür danken, dass diese hochkarätige Veranstaltung ermöglicht und organisiert wurde.

gesetzt – und das nicht erst seit Februar 2022. Sondern es passiert seit Jahren praktisch jeden Tag.

Auch physische Angriffe wie die auf die Nord-Stream-Pipeline und andere Kritische Infrastrukturen haben die Verletzlichkeit deutlich gemacht.

Hinzu kommen Angriffe aus dem Inneren, z.B. durch Spionage, die unsere Fähigkeiten zur Spionageabwehr und zur Eigensicherung herausfordern. Diese Fähigkeiten wurden nach Ende des kalten Krieges zunehmend vernachlässigt und müssen mühsam wieder aufgebaut werden.

Auch China versucht auf allen Ebenen z.B. durch das Abschöpfen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Firmen und aus der Wissenschaft an Informationen zu kommen. China ist die führende Macht im Cyberraum. Es müssen dringend die Kommunikationssysteme und Netze geschützt werden. Produkte chinesischer Hersteller müssen mit Skepsis betrachtet und nach Möglichkeit aus den inneren Systemen herausgehalten werden.

Auch Fälle wie die aktuelle Medien-Recherche zu Jan Marsalek, der mutmaßlich für russische Nachrichtendienste tätig war oder noch ist und der offensichtlich einen deutschen DAX-Konzern zu Fall gebracht und relevante Informationen abgegriffen hat, werfen ernsthafte Bedenken auf.

Es lässt sich zweifellos feststellen, dass eine *Zeitenwende* eingetreten ist.

Eine Zeitenwende, die in ihrer Anbahnung von den jeweils politischen Verantwortlichen lange nicht gesehen und sicherlich auch teilweise unterschätzt wurde. Solche Entwicklungen bringen unangenehme Wahrheiten mit sich, denen begegnet werden muss. Sie stellen insbesondere die Nachrichtendienste vor große und neue Herausforderungen und erfordern zugleich die Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins – ohne jedoch Angst und Schrecken zu verbreiten. Dabei kommt den Nachrichtendiensten eine herausragende Rolle zu und der Bundesregierung eine besondere Verantwortung, die Öffentlichkeit zu informieren und zu warnen.

Für die Bewältigung all dieser Herausforderungen müssen die Dienste grundlegend strategisch modernisiert und ertüchtigt werden. Methoden und Ausstattung müssen auf den neusten Stand gebracht und technische Entwicklungen bis hin zum Einsatz von künstlicher Intelligenz nachvollzogen werden.

Aber: Als Teil der Exekutive unterliegen auch die nachrichtendienstlich tätigen Behörden der Kontrolle durch das Parlament. Dabei gibt es jedoch einen grundsätzlichen Interessenskonflikt. Einerseits soll die Kontrolle durch das Parlament das Handeln der Dienste nachvollziehbar und transparent machen. Andererseits bestehen aber bei den Diensten und bei der Bundesregierung berechnete Interessen der Geheimhaltung.

Die Bindung an Recht und Gesetz ist die große Stärke deutscher Nachrichtendienste, weshalb auch eine leistungsfähige parlamentarische Kontrolle

rechtsstaatlich unerlässlich ist. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste wird daher nicht als Gegenspieler betrachtet, sondern als wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Dienste und der Effektivität nachrichtendienstlichen Handelns.

Gerade in diesen Zeiten, gerade angesichts der stark gestiegenen sicherheitspolitischen Herausforderungen und gerade vor dem Hintergrund der Notwendigkeit neuer, intensivierter Kooperationen mit befreundeten Staaten und ihren Diensten, muss Rechtsstaatlichkeit das Maß der Dinge sein.

Es wird heute, mehr denn je, die Notwendigkeit für wachsame Nachrichtendienste als Seismografen gesehen, die ihre Arbeit sowohl effektiv als auch rechtsstaatlich ausführen können. Das ist alles andere als ein Widerspruch und genau das ist das Ziel der Koalition mit der anstehenden zweiten Stufe der Reform des Nachrichtendienstrechts.

Denn moderne, leistungsfähige und effektive Nachrichtendienste brauchen ein stabiles rechtsstaatliches Fundament, weshalb der Ausgestaltung nachrichtendienstlicher Befugnisse der Kontrolle eine besondere Bedeutung zukommt.

Die aktuellen Konflikte sind auch Wertefragen. Sie erfordern, längst überfällige Reformen anzugehen und bestehende Strategien zu überdenken. Und damit stellen sie aber zweifellos auch eine Chance dar. Eine Chance im Übrigen auch, um sowohl das Ansehen der Dienste als auch ihr Wirken und Tätigwerden gegenüber der Öffentlichkeit weiter zu verbessern.

Denn wenn nicht dieser Tage, wann sonst, wird deutlich, welch wertvollen Dienst sie zum Schutz des Landes und seiner Bürger und für den Erhalt der Demokratie leisten?

Überfällige Reformen in dieser sicherheitspolitischen Lage anzugehen, Rechtsstaatlichkeit, Anwendbarkeit und Kontrolle weiter zu stärken, internationale Kooperationen innerhalb eines klaren, gemeinsamen Wertekanons auszubauen, dies wird die große Aufgabe der kommenden Monate und Jahre werden. Wir können es uns schlicht nicht leisten, die Nachrichtendienste aufgrund unkonkreter, kaum anwendbarer und teils verfassungswidriger Befugnisse oder mittels unregulierter oder unkontrollierter Praktiken arbeiten zu lassen.

Und deswegen muss der Weg, der bei der Überarbeitung der Datenübermittlungsvorschriften eingeschlagen wurde, im gesamten Nachrichtendienstrecht konsequent fortgeführt werden.

Inhaltsverzeichnis

Irene Mihalic

Grußwort anlässlich der Veranstaltung „5. Symposium zum Recht
der Nachrichtendienste“ am 21. März 2024 in Berlin V

I. Nachrichtendienste und Streitkräfte

Johanna Schmidt-Räntsch

Die militärische Aufklärung des Bundesnachrichtendienstes und
der Unabhängige Kontrollrat 3

Arne Pilniok

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme militärischer
Auslandsaufklärung: Bundeswehr und Nachrichtendienste zwischen
Arbeitsteilung und Kooperation 39

Robert Frau

Nachrichtendienste im Spannungs-, Verteidigungs- und Bündnisfall . . . 69

II. Nachrichtendienste in der bewaffneten Auseinandersetzung

Stefanie Schmahl

Nachrichtendienste in bewaffneten Konflikten 89

Werner Ader

Der BND im Auslandseinsatz (insbesondere zur Force Protection) . . . 111

Thomas Nickel

Der Militärische Abschirmdienst in den Einsatzgebieten der Bundeswehr 123

Sönke Neitzel

Zeitenwende auch für die Nachrichtendienste? 129

Panel 1

Hybride Bedrohungen – die äußere Dimension

Hannah Haupt

Aufklärung von Cyberangriffen durch Nachrichtendienste, insbesondere den Bundesnachrichtendienst (gesetzlicher Auftrag, Befugnisse, Kooperation im Nationalen Cyberabwehrzentrum) 137

Çiğdem Bektas/Karoline Linzbach/Oussama Azarzar

Diskussionsbericht Panel 1: Hybride Bedrohungen –
die äußere Dimension 153

Panel 2

Hybride Bedrohungen – die innere Dimension

Heinz Huber

Aufklärung und Abwehr von Desinformationskampagnen
als Aufgabe des Verfassungsschutzes 165

Thomas Siems

Sabotageschutz nach der Zeitenwende: Neue Befugnisse
für alte Gefahren? 181

Mark A. Zöller

Spionageabwehr als Staats- und Verfassungsschutz 199

Berit Böcker/Marchris Castilho Kissimba

Diskussionsbericht Panel 2: Hybride Bedrohungen –
die innere Dimension 213

Autorenverzeichnis 219

Stichwortverzeichnis 221

I. Nachrichtendienste und Streitkräfte

Die militärische Aufklärung des Bundesnachrichtendienstes und der Unabhängige Kontrollrat

Johanna Schmidt-Räntsch

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkung	5
II.	Fiktiver Ausgangsfall	5
III.	Aufgabenverteilung im militärischen Einsatz	5
	1. Militärisches Nachrichtenwesen	5
	a) Aufklärung als Teil des militärischen Auftrags	5
	b) Grundidee	7
	aa) Einführung	7
	bb) Weitere Entwicklung des Aufklärungsbedarfs	7
	c) Heutige Abgrenzung	8
	2. Der Bundesnachrichtendienst	9
	a) Nachrichtendienst für militärische Aufklärung	9
	b) Ziviler Nachrichtendienst	9
IV.	Aufgabe des BND im Ausgangsfall	10
	1. Sichtung des vorhandenen Datenbestands	10
	2. Aufnahme der Aufklärung des Flugobjekts	10
	a) Sichtung der Beschaffungswege	10
	b) Vorbereitung der strategischen Aufklärungsmaßnahme	11
	aa) Aufklärungsauftrag des Bundeskanzleramts	11
	bb) Sichtung der Erfassungsansätze	11
	cc) Der unabhängige Kontrollrat	11
	dd) Bedeutung der Aufklärungsanordnung und ihrer Bestätigung	13
	ee) Prüfung des Anordnungsbestands	14
	3. Vorbereitung der Aufklärung	16
	a) Bestimmung des Aufklärungszwecks	16
	b) Bestimmung der aufzuklärenden Gefahren- und Rechtsgutsschutzbereiche	17
	aa) Ausgangslage	17
	bb) Gefahrenbereich und Rechtsgüter im Ausgangsfall	18
	c) Bestimmung des geografischen Fokus	18
	d) Mildere Alternativen	19
	e) Befristung	20

4.	Vorbereitung der CNE-Maßnahme	21
a)	Prüfung des Anordnungsbestands und Auswahl des Aufklärungszwecks	21
b)	Gefahren- und Rechtsgutsschutzbereiche	21
c)	Geografischer Fokus?	22
d)	Zielbestimmung	22
aa)	Anforderungen	22
bb)	Umsetzung im Ausgangsfall	23
e)	Art und Umfang	24
f)	Befristung	24
g)	Angenommenes Ergebnis im Ausgangsfall	24
5.	Notwendigkeit und Vorbereitung der Aufklärungsanordnungen	25
a)	Keine Aufklärung ohne schriftliche Anordnung	25
b)	Zweck der Anordnung	25
c)	Erfordernis einer Leitungsvorlage	26
d)	Koordinierungsreferat des Bundesnachrichtendienstes	26
V.	Vorabkontrolle durch den UKRat – gerichtsähnliches Kontrollorgan	27
1.	Beim BND: Wahl der Verfahrensart	27
a)	Reguläres Verfahren	27
b)	Eilfälle	27
c)	Endgültiges Bestätigungsverfahren vor dem Spruchkörper	28
2.	Beim UKRat: Prüfung durch den/die Einzelkontrollbeauftragte	28
a)	Vorlage und Prüfung	28
b)	Angenommenes Ergebnis beim Einzelkontrollbeauftragten im Ausgangsfall	29
c)	Endgültiges Bestätigungsverfahren vor dem Spruchkörper	28
aa)	Vorlage der Sache an den Senat oder die Kammer	29
bb)	Votierung durch ein Mitglied des gerichtsähnlichen Kontrollorgans	29
cc)	Beratung im Senat oder der Kammer	30
dd)	Mündliche Erörterung vor dem Spruchkörper	31
ee)	Angenommenes Ergebnis der Erörterung und Beratung im Ausgangsfall	32
d)	Umsetzung durch den BND	33
VI.	Administrative Kontrolle (AdKon)	33
1.	Begleitende oder nachträgliche Kontrolle ohne Prüfauftrag	33
2.	Begleitende oder nachträgliche Kontrolle mit Prüfauftrag	34
a)	Vorrangige Erledigung	34
b)	Zweck: Verdichtung der Kontrolle in kritischen Fällen	34
c)	Angenommenes Ergebnis im Ausgangsfall	34
3.	Durchführung des Prüfauftrags	35
a)	Anlegung eines Prüfungsvorgangs	35
b)	Konzeptionierung der Prüfung	35
c)	Organisation der Prüfung	35
d)	Abschluss der Prüfung	37
VII.	Zusammenfassung	37

I. Vorbemerkung

Die Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes im Bereich der militärischen nachrichtendienstlichen Aufklärung unterliegt der Geheimhaltung nach Maßgabe des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und den daraus resultierenden Verwaltungsvorschriften.¹ Deshalb soll seine militärische nachrichtendienstliche Tätigkeit im Folgenden anhand eines frei erfundenen Beispielsfalls durchgespielt und auf diese Weise vorgestellt werden.²

II. Fiktiver Ausgangsfall

Die deutsche Marine ist mit der Fregatte Heiligenstadt an einem internationalen Militäreinsatz beteiligt, dessen Aufgabe es ist, die Handelsschiffahrt auf einem stark befahrenen internationalen Seeweg vor Angriffen einer Terroristengruppe zu schützen, die in einem Anrainerstaat operiert. Die Fregatte wird eines Tages von einem anscheinend bemannten unbekannten Flugobjekt angegriffen. Die Mannschaft kann den Angriff abwehren. Der Kommandant ersucht den Bundesnachrichtendienst um umgehende Aufklärung, um was für ein Objekt es sich handeln und welche zur Verteidigung nutzbare Schwächen es haben könnte.

III. Aufgabenverteilung im militärischen Einsatz

1. Militärisches Nachrichtenwesen

a) Aufklärung als Teil des militärischen Auftrags

Der militärische Auftrag der Bundeswehr ergibt sich aus Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG. Danach stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf, die nach Art. 87a Abs. 2 GG außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz dies zulässt, etwa im Rahmen von NATO- oder UNO-Missionen. Der Verteidigungsauftrag beschränkt sich nicht nur auf den eigentlichen Kampfeinsatz, sondern umfasst beispielsweise die Ausbildung der Soldatinnen und Soldaten und die Logistik. Die kämpfenden Verbände und Einheiten der Streitkräfte haben neben dem eigentlichen Kampfeinsatz vorbereitende und be-

¹ § 35 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes.

² In diesem Beitrag werden Beschlüsse des gerichtsähnlichen Kontrollorgans des Unabhängigen Kontrollrats zitiert. Diese Beschlüsse sind sämtlich Verschlussachen, meist mit dem Verschlussgrad geheim, und stehen der Öffentlichkeit in der Originalversion nicht zur Verfügung. Gleichwohl soll auf entsprechende Nachweise nicht verzichtet werden. Der Unabhängige Kontrollrat prüft derzeit, ob und in welcher Weise solche Entscheidungen in anderer Form öffentlich zugänglich gemacht werden können.

gleitende Aufgaben. Sie müssen ihr Feldlager aufschlagen und die Lage erkunden, bevor sie ihren Kampfeinsatz beginnen. Diese Tätigkeiten sind der Baustelleneinrichtung vergleichbar, mit der ein Werkunternehmer größere Werkleistungen beginnt. Erst müssen die Voraussetzungen für die Erbringung der Werkleistung geschaffen werden, bevor die eigentlichen Arbeiten am Werk beginnen können. Bei einem Kampfeinsatz der Streitkräfte muss allerdings diese „Baustelleneinrichtung“ im Verlauf des Kampfgeschehens immer wieder an die Veränderungen der Lage angepasst werden. Dazu brauchen die beteiligten Verbände und Einheiten der Streitkräfte laufend Aktualisierungen des Lagebildes und damit laufende Informationen über die für ihren Einsatz relevanten Umstände. Die Gewinnung dieser Informationen obliegt in den Streitkräften dem sogenannten militärischen Nachrichtenwesen,³ dessen Grundlage ebenfalls Art. 87a GG ist.⁴ Das Militärische Nachrichtenwesen ist keine einheitliche Behörde wie ein Nachrichtendienst, sondern besteht aus einer Vielzahl von Elementen,⁵ deren Erkenntnisse letztlich bei zentralen Bundeswehr-Dienststellen zu einem Lagebild gesammelt werden bzw. aus dem Gefechtsfeld heraus den kämpfenden Einheiten zur Verfügung gestellt werden. Das Militärische Nachrichtenwesen ist eine auf verschiedene Gliederungen der Truppe und zentrale Dienststellen verteilte Gesamtaufgabe, die auf ganz unterschiedlichen Schultern ruht. In vielen Armeen werden die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -koordinierung einem speziellen militärischen Nachrichtendienst, also einer mit der Information der Truppe beauftragten militärischen Dienststelle übertragen, die dann auch in einem militärischen Unterstellungsverhältnis steht. Das ist in Deutschland nicht der Fall. Hier obliegt die nachrichtendienstliche militärische Auslandsaufklärung dem BND, dem einzigen deutschen Auslandsnachrichtendienst.⁶ Dieser ist nicht dem Bundesministerium der Verteidigungsministerium unterstellt.⁷ Der BND vereint mehrere Funktionen (ziviler Auslandsnachrichtendienst, militärischer Nachrichtendienst, technischer Auslandsnachrichtendienst), die im Ausland zum Teil durch gesonderte Dienste wahrgenommen werden. Diese Aufgabenzuweisung, insbe-

³ *Dietrich*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, 249 ff. Rn. 9; *Bareinske*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, 935 ff., Rn. 45; *Ader*, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 19 Rn. 21.

⁴ *Conradi*, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur, 2020, 117, 118 f.; vgl. auch: *Scheffler/Dietrich*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence Bd. 36, Nr. 1, 2023, 1, 5 f.

⁵ *Binder* in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur, 2020, 127, 131 ff.

⁶ Ich übergehe der besseren Übersichtlichkeit wegen den Umstand, dass auch die deutschen Inlandsnachrichtendienste in gewissem Umfang im Ausland tätig sind, dazu § 14 MADG für das BAMAD und BVerfGE 165, 167 für das BfV.

⁷ Einzelheiten unten I. 2.

sondere des militärischen Nachrichtendienstes, führt aber nicht dazu, dass das militärische Nachrichtenwesen überflüssig würde.

b) Grundidee

aa) Einführung

Die für die Ausführung des Verteidigungsauftrags erforderliche Aufklärung setzt zu einem erheblichen Teil den Einsatz militärischer Mittel voraus, die dem Bundesnachrichtendienst nicht zur Verfügung stehen. Sie kann zweckmäßigerweise nur durch die verschiedenen Dienststellen des militärischen Nachrichtenwesens, insbesondere die Dienststellen bei den einzelnen Verbänden, erfolgen. Soll beispielsweise während eines Einsatzes eines Verbands des Heeres aufgeklärt werden, wo feindliche Verbände stehen, sind in erster Linie nicht nachrichtendienstliche, sondern militärische Aufklärungsmittel gefragt. Der Verband setzt also z. B. selbst Drohnen⁸ oder gepanzerte Fahrzeuge ein, um die Stellungen des Gegners in Erfahrung zu bringen. Anders liegt es dagegen, wenn die Ausführung des militärischen Auftrags den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erfordert, also etwa größere Truppenbewegungen durch Auswertung von Satellitenaufnahmen oder heimliche Infiltration informationstechnischer Systeme (IT-Systeme) in Erfahrung gebracht werden sollen. Das ist Teil des nachrichtendienstlichen Auftrags des Bundesnachrichtendienstes, der deshalb insoweit für die Streitkräfte die Aufgaben eines militärischen Nachrichtendienstes übernimmt. Die derzeitige Leistungserbringung des Bundesnachrichtendienstes für die Bundeswehr ist vor etwa 20 Jahren zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundeskanzleramt, zu dessen Geschäftsbereich der Bundesnachrichtendienst gehört,⁹ im Wege von Verwaltungsvereinbarungen¹⁰ verabredet worden. Seinerzeit ließen sich auf dieser Grundlage die Aufklärungsaufgaben des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Nachrichtenwesens im Großen und Ganzen klar abgrenzen.

bb) Weitere Entwicklung des Aufklärungsbedarfs

Im Verlauf der letzten 20 Jahre hat sich aber ein Bereich entwickelt, in dem sich die Abgrenzung zwischen dem Militärischen Nachrichtenwesen und der militärisch ausgerichteten nachrichtendienstlichen Aufklärung komplex gestaltet. Das hat im Wesentlichen zwei Gründe:

⁸ Dazu *Bareinske*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*, 2017, 865 ff. Rn. 66 f.

⁹ § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG.

¹⁰ Diese sind als Verschlussachen meist mit dem Verschlussgrad vertraulich oder höher eingestuft und nicht öffentlich zugänglich.

- Die Waffen und die andere Ausrüstung der Streitkräfte haben sich in den letzten 20 Jahren nicht nur auf der rein mechanischen Ebene verbessert. Vielmehr sind Waffen und Ausrüstung der Streitkräfte heutzutage in großem Maße mit digitalen Steuerungssystemen ausgestattet. Sie benötigen deshalb für einen ordnungsgemäßen und erfolgreichen Einsatz nicht nur wie bisher Munition und Treibstoff, sondern in erheblichem Maß auch Daten für ihre digitalen Steuerungssysteme. Ohne solche Daten wäre etwa ein Lenkflugkörper nicht in der Lage, seine Flugbewegungen „auftragsgemäß“ zu bestimmen.
- Vor allem digital gesteuerte Waffensysteme müssen im Einsatz mit solchen hochaktuellen Daten versorgt werden, damit sie effektiv eingesetzt werden können. Das ist weder mit den klassischen Instrumenten der militärischen Aufklärung noch mit den klassischen Instrumenten eines militärischen Nachrichtendienstes zu erreichen.

c) *Heutige Abgrenzung*

Diese Entwicklung zwang die Dienststellen des Militärischen Nachrichtenwesens einerseits und den Bundesnachrichtendienst andererseits dazu, die ursprüngliche einfache Aufteilung der Aufgaben fortzuschreiben. Die Fortschreibung ist in der Weise erfolgt, dass die Dienststellen des Militärischen Nachrichtenwesens über die Aufklärung mit militärischen Mitteln hinaus auch die beschriebene einsatznahe Aufklärung übernehmen.¹¹ Mit dieser Aufgabe sind spezielle militärische Dienststellen betraut; ein Schwerpunkt liegt bei der Teilstreitkraft Cyber- und Informationsraum (CIR).¹² Die Nähe dieser Form der militärischen Aufklärung zur nachrichtendienstlichen Aufklärung könnte es nahelegen, hier ähnliche rechtsstaatliche Absicherungen vorzusehen wie bei der nachrichtendienstlichen Aufklärung. Bei einer etwaigen gesetzlichen Regelung in diesem Sinne wäre aber zweierlei zu berücksichtigen: Erstens besteht diese Nähe zur nachrichtendienstlichen Aufklärung nur in diesen speziellen Dienststellen des Militärischen Nachrichtenwesens. Zweitens könnte man es in diesem Bereich nicht bei den im Folgenden darzustellenden spezifisch nachrichtendienstlichen Prüfmechanismen belassen. Es wäre zwingend erforderlich, zusätzliche Instrumente vorzusehen, die es diesen Dienststellen erlauben, ihre Unterstützungsaufgabe für die kämpfenden Verbände effizient und insbeson-

¹¹ Vgl. *Bareinske*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), *Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste*, 2017, 865 ff. Rn. 91, 94 und 935 ff. Rn. 45 f.; *Conradi*, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.), *Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur*, 2020, 117, 119 f, 122 f.; *Dawn*, *Staatslexikon: Recht-Wirtschaft-Gesellschaft*, 8. Aufl. 2020, Stichwort Nachrichtendienste Sp. 165; *Ader*, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, 2022, § 19 Rn. 21; *Löffelmann/Zöller*, *Nachrichtendienstrecht*, 2022, 210 Rn. 30.

¹² Dazu *Löffelmann/Zöller*, *Nachrichtendienstrecht*, 2022, 211 Rn. 31.

dere schnell wahrzunehmen. Es wäre also etwa für den Kampfeinsatz an eine pauschale Vorabgenehmigung zu denken, für die es im Tätigkeitsbereich des Unabhängigen Kontrollrats in der Zwischenfeststellungsanordnung nach § 13a VerfO-UKRat¹³ und in der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Feststellung eines qualifizierten Aufklärungsbedarfs¹⁴ Regelungsvorbilder gibt.

2. Der Bundesnachrichtendienst

a) Nachrichtendienst für militärische Aufklärung

Die primäre Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes ist die Beschaffung solcher Informationen, die man nur mit den klassischen nachrichtendienstlichen Instrumenten – so auch in Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten – erreichen kann und die man für das überörtliche Lagebild benötigt. Er versucht beispielsweise, die Ziele und die Vorgehensweise der Führung der feindlichen Streitkräfte, deren Waffen und Ausrüstungspotenzial, deren personelle Ausstattung, aber auch die Stimmung in der Truppe in Erfahrung zu bringen oder einen Überblick über die gegnerischen Stellungen im gesamten Kampfgebiet zu erlangen.¹⁵ Diese Informationen werden dann von den zentralen Dienststellen des Militärischen Nachrichtenwesens mit den von dessen übrigen Dienststellen gewonnenen Informationen zusammengeführt. Daraus entsteht ein dichtes Lagebild, das die Grundlage für die militärischen Entscheidungen der Führung der Streitkräfte bietet.

b) Ziviler Nachrichtendienst

Sein Auftrag auch zur nachrichtendienstlichen Aufklärung für militärische Zwecke macht den Bundesnachrichtendienst nicht zu einer militärischen Dienststelle. Der Bundesnachrichtendienst ist auch keiner militärischen Dienststelle unterstellt, sondern dem Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes angegliedert.¹⁶ Er bleibt mithin ein Auslandsnachrichtendienst, der auch mit der Aufklärung für militärische Zwecke beauftragt ist. Folge dessen ist, dass die Dienststellen der Bundeswehr den Bundesnachrichtendienst um Informationsbereitstellung bzw. Aufklärung ersuchen müssen. Das gilt auch im Krisen- und Spannungsfall. Anders liegt es nur im Verteidigungsfall, weil dann die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler übergeht.¹⁷

¹³ Verfahrensordnung des Unabhängigen Kontrollrats in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2024, BA nZ AT 12.02.2024 B9.

¹⁴ Gemäß § 33 Abs. 2 Satz 4 BNDG; dazu: *Hoch/Schmidt-Räntsch/Brunst*, NVwZ 2023, 712, 717; *Alt*, Kompensatorische Kontrolle heimlicher Grundrechtseingriffe, 2024, 121 f.

¹⁵ Vgl. *Bareinske*, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, 935 ff. Rn. 47 f.

¹⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG.

¹⁷ Vgl. Art. 115b GG.

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie der Bundesnachrichtendienst mittels seines Auftrags auch zur militärischen Aufklärung die deutschen Streitkräfte unterstützt. Dazu möchte ich den Ausgangsfall vom Aufklärungsauftrag bis zur Durchführung der Aufklärung durchspielen.

IV. Aufgabe des BND im Ausgangsfall

1. Sichtung des vorhandenen Datenbestands

Das Informations- bzw. Aufklärungsersuchen des Kommandanten der Fregatte Heiligenstadt führt im Bundesnachrichtendienst zunächst zur Überprüfung des dort vorhandenen Nachrichtenbestandes. Die zuständigen Auswertungsreferate werden in Zusammenarbeit mit dem für die Informationsbeschaffung zuständigen Bereich zunächst feststellen, ob sie das Ersuchen aus den vorhandenen Informationen beantworten können. Wir wollen hier unterstellen, dass das nicht möglich ist. Der Bundesnachrichtendienst hat keine Erkenntnisse über das unbekannte Flugobjekt – andernfalls hätte er die Bundeswehr bereits eigeninitiativ über die ihm vorliegenden (glaubhaften) Hinweise zu derartigen Flugobjekten informiert.

2. Aufnahme der Aufklärung des Flugobjekts

a) Sichtung der Beschaffungswege

Im nächsten Schritt in der Bearbeitung des Ersuchens werden die zuständigen Referate des Bundesnachrichtendienstes überlegen, mit welchen Aufklärungsmitteln sie Erkenntnisse zur Beantwortung des Ersuchens des Kommandanten der Heiligenstadt gewinnen könnten. Sie würden dazu die verschiedenen zur Verfügung stehenden Aufkommensarten (z. B. OSINT, HUMINT, SIGINT, CNE, IMINT)¹⁸ und auch die Möglichkeit, von ausländischen Nachrichtendiensten Informationen zu erlangen, durchgehen und abschätzen, welchen Erfolg sie jeweils versprechen. Sie würden sich dann für die Aufkommensart(en) entscheiden, die am ehesten Erkenntnisse zur gestellten Frage erwarten lassen. Wir wollen hier einmal davon ausgehen, dass nur die Signalaufklärung¹⁹ und das Eindringen in IT-Systeme²⁰ Nachrichtenaufkommen zu dem unbekannten Flugobjekt erwarten lassen.

¹⁸ OSINT=Open Source Intelligence = offene Quellen, HUMINT = Human intelligence = menschliche Quellen, SIGINT=Signal intelligence = Signalaufklärung, CNE=Computer Network Exploitation = Computernetzwerkauflklärung, IMINT = Imaginary intelligence = abbildende Aufklärung; dazu: Ader, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 19 Rn. 98–111.

¹⁹ SIGINT, sie ist Gegenstand der strategischen Aufklärung nach § 19 BNDG.

²⁰ CNE, sie ist Gegenstand von individuellen Aufklärungsmaßnahmen nach § 34 BNDG.

Stichwortverzeichnis

- Amtshilfe 60f.,
- Anordnungsorientierung 14
- Areas of intelligence interest 115
- Aufgabenverteilung im militärischen Einsatz 5ff.,
- Aufklärungsanordnung 13ff.,
- Aufklärungsaufträge 14,
- Ausland-Fernmeldeaufklärung 17

- BayVSG 171
- Bewaffnete Konflikte 89ff.
- Brüsseler Erklärung 95f.
- Bundesnachrichtendienst (BND) 6, 47f., 101ff., 137ff., 192ff.
 - Koordinierungsreferat 26f.
 - Ziviler Nachrichtendienst 9ff.,
- Bundesamt für den militärischen Abschirmdienst (BAMAD/MAD) 45ff., 120, 123ff., 147f.
- Bundesamt für Verfassungsschutz, 169ff., 200ff.
- Burden sharing 117

- Computer Emergency Response Teams, 141
- Computer Network Exploitation (CNE) 10
 - CNE-Maßnahme 21ff., 145
- Cyberabwehr 188
 - BND 192ff.
 - Cyberabwehrzentrum (Cyber-AZ) 148ff.
- Cybercrime 139
- Cyber- und Informationsraum (CIR) 8, 43
 - Leitkommando Militärisches Nachrichtenwesen 43

- Debunking 174ff.
- Deep-Fakes 165

- Desinformationskampagnen 165ff.
- Distributed-Denial-of-Service-Angriffe (DDoS-Angriffe) 139

- Fall Khaled El-Masri
- Feldpost 79
- Force Protection 111ff.
- Friedensaufgaben 83

- Genfer Konvention 99
- Gewaltbegriff 154f.

- Haager Landkriegsordnung 96ff.
- Habeas-Corpus-Rechte 100
- Human Intelligence (HUMINT) 10, 90

- IMINT 10
- Internationales Krisenmanagement 114
- Interventionsverbot 209f.

- Joint Intelligence Centers 57

- Kontrollstrukturen 65
- Kooperation 57ff., 82
- Kritische Infrastruktur 83

- Landesverrat 204ff.
- Lieber-Code 95f.

- Militärisches Nachrichtenwesen 5ff., 41ff., 118
 - Aufgabenzuweisung 48ff.
 - Bundeswehr 41ff.

- NATO 5, 49
 - Bündnisfall 69ff.
 - Missionen 5
 - Ostgrenze/Ostflanke 50, 115, 119f., 124

- Nicaragua-Fall 93
Nichtstaatliche Akteure 107 ff., 140
Notstandsverfassung 70 ff.
- OPLAN Deutschland 116
Open Source Intelligence (OSINT) 10, 145
- Parlamentarische Kontrolle 54 ff.
PKGrG 65
Prebunking 174 ff.
- Sabotage 185
– Cybersabotage 188 ff.
Schutz der staatlichen Souveränität 209 ff.
Sicherheitsüberprüfung 182 ff.
Signal Intelligence (SIGINT) 10, 91
Social Media-Intelligence (SOCMINT) 145
Spannungsfall 69 ff.
Spannungslage 71
Spionage 90, 92 ff., 199 ff.
– Abwehr 199 ff.
– Kriegsspionage 95 ff.
– Schutzpflichten 208 ff.
– Strafverfolgung 204 ff.
Staatliche Akteure 60
Strategische Aufklärung 16 ff.
- Taurus-Abhöraffaire 94, 200
Third Party Rule 13, 119, 177
- Unabhängiger Kontrollrat 3 ff.,
– Administrative Kontrolle (AdKon) 33 ff.
– Einzelkontrollbeauftragung 28 ff.
Unlawful combatant 101
- Verbotene Perfidie 102 ff.
Verschlusssachenschutz 187 f.
Verteidigungsfall 69 ff.
Verwaltungsverträge 57 f.,
- Wissensmanagement 40 ff.
- Zeitenwende 40, 129 ff., 181 ff.
Zustimmungsfall 72