Sophia Hoffmann

Zu geheim für die Integrierte Sicherheit? Die widersprüchliche Position der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: In der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie kommen Nachrichtendienste nur wenig vor. Historisch belegt jedoch ist, dass die Bundesregierung sowohl das Bundesamt für Verfassungsschutz als auch den Bundesnachrichtendienst regelmäßig für sicherheitspolitische, strategische Ziele eingesetzt hat. Die Nachrichtendienstforschung bietet zwei Deutungen für die paradoxe Position: erstens, die Theorie der Arcana Imperii, nach der die Geheimhaltung der Nachrichtendienste dem Schutz des Staates dient; zweitens, soziologische Theorien, die erklären, warum Wissen von und über Nachrichtendienste nur schwer über eingefahrene, institutionelle Grenzen hinweg zirkuliert. Die Nationale Sicherheitsstrategie formuliert als Ziel die Integrierte Sicherheit, in welcher alle sicherheitsrelevanten Akteure zusammenarbeiten. Um Nachrichtendienste in dieses Konstrukt einzubinden, bräuchte es ein hohes Maß an Selbstreflexion und deutlich verstärkter Kommunikation zwischen Diensten, anderen Regierungsbehörden und Öffentlichkeit.

Schlüsselwörter: Bundesnachrichtendienst, Nachrichtendienstforschung, Nationale Sicherheitsstrategie, Integrierte Sicherheit, Bundesamt für Verfassungsschutz

Sophia Hoffmann, Too Secret for Integrated Security? The Contradictory Position of the Intelligence Services in the National Security Strategy

Summary: The National Security Strategy published in June 2023 barely mentions intelligence services. However, there is historical evidence that the Federal Government has regularly deployed both the Federal Office for the Protection of the Constitution and the Federal Intelligence Service for strategic security policy objectives. Intelligence service research offers two interpretations for the paradoxical gap: firstly, the theory of the Arcana Imperii, according to which the secrecy of the intelligence service serves to protect the state; secondly, sociological theories that explain why knowledge from and about intelligence services circulates only with difficulty across entrenched, institutional boundaries. The National Security Strategy formulates the goal of integrated security, in which all security-relevant actors work together. In order to integrate intelligence services in this form, a high degree of self-reflection and significantly increased communication between services, other government agencies and the public would be required.

Keywords: German Federal Intelligence Service, Intelligence Service Research, National Security Strategy, Integrated Security, Federal Office for the Protection of the Constitution

Sophia Hoffmann, Prof. Dr., ist Juniorprofessorin für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

Korrespondenzanschrift: sophia.hoffmann@uni-erfurt.de

1 Einleitung

In der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung kommen Nachrichtendienste kaum vor. Der deutsche Auslandsnachrichtendienst, der Bundesnachrichtendienst (BND), wird sogar nur ein einziges Mal explizit erwähnt: überraschenderweise im Zusammenhang mit der Klimakrise und deren Untersuchung durch die Wissenschaft.[1]

Diese Positionierung von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie wirft Fragen auf: erstens hinsichtlich der Rolle, die *geheime* Nachrichtendienste in einer *öffentlich* erarbeiteten und kommunizierten Sicherheitsstrategie überhaupt spielen können, und zweitens hinsichtlich des Ansatzes der *integrierten* Sicherheit, welchen die Nationale Sicherheitsstrategie in den Vordergrund stellt.

Bezüglich des ersten Punkts erscheint es auf der einen Seite offensichtlich, dass es weder im Interesse der Dienste selbst noch im Interesse der Bundesregierung ist, über die Existenz und Arbeitsweise der Dienste öffentlich mehr zu kommunizieren als nötig. Zwar zeichnen sich sowohl der Bundesnachrichtendienst als auch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) durch eine zunehmende Öffentlichkeitsarbeit und professionelle Außendarstellung aus, jedoch bleiben konkrete Aspekte ihrer Arbeit weiterhin geheim.[2] Für diese Geheimhaltung werden sogar erhebliche Ressourcen aufgewandt. Wieso sollte nun öffentlich über Existenz und Arbeit der Dienste kommuniziert werden? Aus dieser Perspektive erscheint es eher erstaunlich, dass die Nachrichtendienste überhaupt in der Nationalen Sicherheitsstrategie vorkommen. Doch auf der anderen Seite scheint es unerlässlich, dass im Sinne von Transparenz und gesellschaftlichem Zusammenhalt, die Nachrichtendienste ehrlich und offen in die Nationale Sicherheitsstrategie einbezogen werden. Alle Nachrichtendienste des Bundes – Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst – sind seit ihrer Gründung in den 1950er Jahren aus Regierungsperspektive wichtige Pfeiler der inneren und äußeren Sicherheitspolitik. Hierfür gibt die Bundesregierung diesen Diensten weitreichende Mandate, Befugnisse und Ressourcen, mittels derer die Dienste Maßstäbe für Definition und Bearbeitung der nationalen Sicherheit in der BRD setzen. Deren Existenz und Arbeit gänzlich aus der Nationalen Sicherheitsstrategie

1 Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V. (GKND), »Die Nachrichtendienste in der Ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Stellungnahme des Gesprächskreises Nachrichtendienste in Deutschland e.V.« (2023), S.7 [https://www.gknd.org/uploads/1/3/8/1/138195092/230717_gknd_stellungnahme_nationale_sicherheitsstrategie.pdf].

2 Sophia Hoffmann, »The Bundesnachrichtendienst's 'public intelligence' and the limits of transparency«, in: *Études françaises de renseignement et de cyber,* n° 3(2), (2024) S.23 – 38.

auszuklammern wäre eine offensichtliche und beklagenswerte Intransparenz, die den Zielen der Nationalen Sicherheitsstrategie widerspräche.[3] Ist die etwas merkwürdige Verortung der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheit also Ausdruck dieser Widersprüche?

Bezüglich des zweiten Punkts, scheint auch das für die Nationale Sicherheit gewählte Ziel der *integrierten* Sicherheit als eine besondere Herausforderung für die Nachrichtendienste. Denn wie stark können Institutionen wie der BND oder das BfV, deren Informationsbeschaffung, Kommunikationsformen und Behördenkultur sich deutlich von anderen Institutionen des Bundes abheben, in eine tatsächlich *integrierte*, sicherheitspolitische Arbeit eingebunden werden? Widerspricht dies nicht zentralen Aufgabenstellungen und Arbeitsweisen von Diensten, deren Ausrichtung, wie z. B. beim BND, durch ein als geheim eingestuftes Auftragsprofil, welches die regionalen und thematischen Schwerpunkte der Arbeit des BND bestimmt, festgelegt werden? Denn Ziel der integrierten Sicherheit ist es ja, dass sich alle relevanten Akteure auf geteilte Vorstellungen von Sicherheit, und damit auf geteilte Vorstellungen von Feindbildern und zu ergreifenden Maßnahmen einlassen. Hierfür, so scheint es zumindest auf den ersten Blick, müssten Nachrichtendienste in einen offenen Austausch mit einer großen Reihe von auch zivilgesellschaftlichen Akteuren treten, welche die Nationale Sicherheitsstrategie ausdrücklich als Partner benennt. Unter den derzeit vorherrschenden Bedingungen, scheint dies weder realistisch noch wirklich im Sinne dieser unterschiedlichen Akteure. Zu unterschiedlich scheinen organisatorische, aber auch politische Ausrichtungen, um dieses Ziel zu erreichen.

Aus Sicht der Nachrichtendienstforschung[4] bieten sich für die Positionierung von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie vor allem zwei Deutungen an. Die erste Deutung betrifft das vieldiskutierte Thema der Geheimhaltung. Laut dieser Deutung wäre die Erklärung dafür, dass die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum vorkommen, das Interesse von Regierung und den Diensten selbst, ihre Existenz und Arbeit möglichst geheim zu halten. Aus dieser Perspektive würde es der nationalen Sicherheit sogar schaden, offen darüber zu sprechen, in welchen Themenbereichen die deutschen Geheimdienste besonders aktiv eingesetzt werden sollen. Für diese Deutung spricht, dass z. B. das oben genannte Auftragsprofil der Bundesregierung, welches regelmäßig angepasst wird, streng von der Öffentlichkeit abgeschirmt wird (formelle Geheimhaltungsstufe ist «geheim»). Daher wäre es ein Widerspruch, wenn konkrete Aspekte dieses Auftrags nun in der breit diskutierten Nationalen Sicherheitsstrategie erwähnt werden. Bis in die 90er Jahre hinein war diese

3 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

4 Sophia Hoffmann, »Einleitung zum Forum«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29, Nr. 2 (2022), S. 66–81.

Form der strikten Geheimhaltung bei den großen europäischen Nachrichtendiensten tatsächlich Standard.[5]

Die zweite Deutung nutzt Theorien der Organisations- und politischen Soziologie, und erklärt die widersprüchliche Position von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie anhand gravierender institutioneller und soziologischer Unterschiede zwischen den Institutionen, welche die Nationale Sicherheitsstrategie erarbeitet haben.[6] Hier lautet die Erklärung, dass diese Unterschiede und Abgrenzungen in letztlich inkompatiblen Haltungen zu Nachrichtendiensten und deren Arbeit an sich münden, die dazu führen, dass im ausgehandelten Kompromiss, den die Nationale Sicherheitsstrategie darstellt, Nachrichtendienste nur wenig und zum Teil auf eher merkwürdige Art vorkommen. Diese Erklärung nutzt neuere Befunde aus der soziologisch orientierten Nachrichtendienstforschung, welche sich z. B. der Bourdieuschen Feldtheorie, als auch Ansätzen aus der Wissensgeschichte bedient.

Über diese beiden Deutungsvorschläge hinaus gäbe es selbstverständlich noch andere Paradigmen, aus denen sich Erklärungen entwickeln ließen, wie z.B. ein interessengeleitetes, oder mikro-soziologisches Paradigma. Nichtdestotrotz halte ich die beiden hier diskutierten Deutungen für überzeugendere Ansätze, die auch in der Nachrichtendienstforschung verankert sind. Weiterführende Forschung könnte sich gewinnbringend und komparativ den nationalen Sicherheitsstrategien anderer Länder widmen und untersuchen, wie in diesen die jeweiligen Nachrichtendienste verankert sind.

Aufbauend auf diesen theoretischen Überlegungen formuliert der Beitrag auch Handlungsempfehlungen. Die erste Handlungsempfehlung bezieht sich auf die öffentliche Kommunikation der Nachrichtendienste, welche sowohl beim BND als auch beim BfV in den letzten fünf Jahren eine sehr dynamische Entwicklung erfahren hat. Der Beitrag empfiehlt erstens, diese öffentliche Kommunikation thematisch dahingehend zu erweitern, dass das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Geheimhaltung, in welchem sich Nachrichtendienste bewegen, offensiv benannt und diskutiert wird. Hiermit könnte den ernstzunehmenden Sorgen der demokratischen Öffentlichkeit Rechnung getragen und das Vertrauensverhältnis zwischen Gesellschaft und Nachrichtendiensten gestärkt werden. Die derzeitige Kommunikation der Dienste lässt eher den vorsichtigen Schluss zu, dass innerhalb der Dienste wenig Verständnis oder gar Empathie für die Sorgen der Öffentlichkeit besteht; Vertrauen wird eher pauschal eingefordert. So verständlich diese Haltung ist, ist sie vermutlich nicht zielführend.

Die zweite Handlungsempfehlung betrifft die Integration und Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den behördlichen und institutionellen Stakeholdern der Nationalen Sicherheitsstrategie. Hier lautet die Empfehlung, durch noch engeren Austausch

5 Ein formelles BND-Gesetz, welches die Existenz des BND öffentlich anerkennt, gibt es z. B. erst seit 1990; lange wurde auch die ehemalige Zentrale des BND in Pullach getarnt und vor der Öffentlichkeit geheim gehalten. Die britische Regierung hat die Existenz ihres Auslandsnachrichtendienstes MI6 erst 1994 öffentlich anerkannt.

6 Sophia Hoffmann / Noura Chalati / Ali Dogan, »Rethinking intelligence practices and processes: three sociological concepts for the study of intelligence« in: *Intelligence and National Security* 38, Nr. 3 (2022), S. 319–338.

eine größere gegenseitige Kenntnis der verschiedenen, hausinternen Logiken und des savoir faire zu erlangen, um eine bessere Integration der Arbeitsergebnisse zu erzielen.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: der erste Abschnitt zeigt, wie und warum nachrichtendienstliche Arbeit seit 1945 ein zentrales Element bundesrepublikanischer Sicherheitspolitik und -strategie ist.[7] Abschnitte zwei und drei stellen dann die beiden Exkurse in die Nachrichtendienstforschung dar und fassen zusammen, wie diese die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären. Im vierten Abschnitt präsentiere ich einige Ideen und Vorschläge, die, im Bezug auf Nachrichtendienste, zur Strategie der integrierten Sicherheit, wie es in der Nationalen Sicherheitsstrategie formuliert wird, beitragen könnten.

2 Die Nachrichtendienste des Bundes in der Sicherheits- und Außenpolitik

Die historische Forschung zu Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst zeigt, dass beide sowohl an der Schaffung als auch der Umsetzung von Sicherheitsstrategien der BRD mitwirken. Denn beide Diensten sammeln nicht nur Informationen, sondern fungieren auch als Ideenschmieden, in denen sich normative Ansichten und strategische Ausrichtungen bilden und verfestigen. Zudem setzen beide Dienste anhand ihrer internationalen Vernetzung, ihrer internen Ausbildungsprogramme und zum Teil auch in spektakulären, internationalen Aktionen, strategische Ziele der BRD um. Diese Erkenntnis verstärkt das Puzzle der Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie: wie kommt es, dass sie diese aktive Rolle der Dienste nicht reflektiert?

2.1 Die strategische Rolle des Verfassungsschutzes

Das BfV war und ist, gemäß seinem Auftrag als Inlandsnachrichtendienst des Bundes, erstens tätig in der Verfolgung von politischen Gruppen und Individuen im Inland, welche gewalttätig oder radikal die herrschende gesellschaftliche Ordnung bedrohen. Zweitens betätigt sich das BfV in der Spionageabwehr, d.h. in der Verfolgung von feindlichen Spionagetätigkeiten im Bundesgebiet. Aktuell erhält der Arbeitsbereich Spionageabwehr, welchen Regierung und Dienste nach 1990 zurückfuhren und vernachlässigten, insbesondere gegen Russland und China wieder vermehrte Aufmerksamkeit. So benennt die Nationale Sicherheitsstrategie diesen Aufgabenbereich ausdrücklich, jedoch ohne den Verfassungsschutz, oder dessen Befähigung und Unterstützung in diesen Bereichen, explizit zu benennen.[8]

Zwei weniger bekannte, wichtige Tätigkeiten des BfV im Bereich Sicherheits- und Außenpolitik, welche sich durch Akten belegen lassen, sind 1) der Bereich Schulung

7 Da die Nachrichtendienste der DDR nach der Wende komplett abgewickelt wurden, wird auf diesen Teil der deutschen Nachrichtendienstgeschichte an dieser Stelle nicht eingegangen, obwohl diese Dienste selbstverständlich vor der Wende eine wesentliche Rolle für die Entwicklung bundesrepublikanischer ND-Arbeit spielten.

8 GKND-Papier 2023 (FN 1).

und Ausbildung und 2) der Bereich der internationalen Kontaktpflege. Die Schule des BfV (seit 2014 «Akademie für Verfassungsschutz») besteht seit den 1950er Jahren als wichtige nachrichtendienstliche Ausbildungsstätte für alle deutschen Nachrichtendienste. Damit dient sie auch als zentrale Ideenschmiede und als ein Ort, an dem Bedeutung, Inhalt und Umsetzung von Sicherheitspolitik und -strategie, und von sicherheitspolitischen Maßnahmen verhandelt und entwickelt werden.[9] Weniger bekannt ist, dass mindestens seit den 1970er Jahren an der Schule auch ND- und Polizeikader befreundeter Regierungen, teilweise mit wenig demokratischer Ausrichtung, ausgebildet werden. Aktenmäßig belegt sind z. B. Lehrgänge für tunesische und türkische Kollegen und Kolleginnen in den Jahren 1977/78.[10] Seit 2019 gibt es auf europäischer Ebene das *Intelligence College in Europe*, welches zum Ziel hat, die nationalen, nachrichtendienstlichen communities zu vernetzen, gemeinsame Ausbildungsformate zu entwickeln und eine gemeinsame strategische Kultur zu fördern.[11] Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, welche für die wissenschaftliche, nachrichtendienstliche Ausbildung in Deutschland firmiert, ist aktiv an der Ausgestaltung des College beteiligt.[12]

Der Empfang und die Ausbildung von Sicherheitskadern ausländischer Regierungen erfüllt verschiedene, sicherheitspolitische Zwecke: 1) gilt dieser Empfang als eine Form der Ehrerbietung und Zuwendung für das eingeladene Land (meistens, aber nicht immer, findet die Ausbildung, Unterbringung und das Gästeprogramm auf Kosten des Gastgebers statt); 2) wird die Ausbildung manchmal als quid-pro-quo für anderweitige Unterstützung der deutschen Dienste im Ausland erbracht, 3) erwirkt die Ausbildung einen gewissen Einfluss auf die Arbeitsweise der ausländischen Kollegen und Kolleginnen und 4) bilden sich wichtige, internationale Netzwerke für die deutschen Dienste, auf die später zurückgegriffen werden kann. Innerhalb Europas ist das BfV durch die Mitgliedschaft im Berner Club vernetzt, zu dem die Inlandsnachrichtendienste der EU-Länder, der USA, Israels und der Schweiz zählen.[13] Die Zentralität dieser internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung der Ziele des BfV lässt sich gar nicht überbewerten; jüngstes Beispiel hierfür war die 2024 erfolgte Verhaftung von mehreren, mutmaßlich für Russland tätigen Agenten, welche auf Hinweise von verbündeten Nachrichtendiensten an das BfV zurückging. In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird die internationale, nachrichtendienstliche Vernetzung, die maßgeblich zur Sicher-

9 Armin Pfahl-Traughber / Monika Rose-Stahl (Hg.), *Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Schule für Verfassungsschutz und für Andreas Hübsch*, Brühl 2007.

10 Bundesarchiv, Akten B 443/2583 und B 443/2584, Unterlagen der Schulkommission der Schule für den Verfassungsschutz 1977 und 1978.

11 Weitere Informationen zum Intelligence College in Europe findet sich auf der Webseite: https://www.intelligence-college-europe.org/.

12 Siehe den Jahresbericht der Hochschule des Bundes, im Abschnitt zum Fachbereich Nachrichtendienste, einsehbar hier: https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2_Zentralbereich/15_Referat_H/Jahresbericht_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

13 Aviva Guttmann, »Secret Wires Across the Mediterranean: The Club de Berne, Euro-Israeli Counterterrorism, and Swiss Neutrality« in: *The International History Review* 40, Nr. 4 (2018), S. 814–33.

heit Deutschlands beiträgt, jedoch nicht erwähnt, obwohl gerade diese als Beispiel einer integrierten Arbeit dienen könnte.

2.2 Die strategische Rolle des Bundesnachrichtendienstes

Für die Erfüllung ihrer Arbeit gesteht der Gesetzgeber dem BND und dem BfV umfassende Befugnisse in der geheimen Datengewinnung und -speicherung zu. Zwar ist diese Arbeit einerseits in einem derzeit weiterhin umstrittenen, und vor Änderungen stehenden Gesetz äußerst detailliert geregelt. Hinzu kommt eine aufwendige und umfangreiche Bürokratie der Geheimdienstkontrolle, zu der u.a. das Parlamentarische Kontrollgremium, die G10-Kommission, der Unabhängige Kontrollrat, und das Instrument des Untersuchungsausschusses zählen. Andererseits steht neben fast jeder gesetzlichen Restriktion ein Gummiparagraph, der festhält, dass der BND im Falle von nicht näher spezifizierter Gefahr oder Bedrohung, die jeweilige Regelung umgehen darf.[14] Diese Tatsache muss ganz neutral festgehalten werden, um den Umfang der Möglichkeiten des BND, als auch seine schwierige Position gegenüber Teilen der Regierung wie auch der Öffentlichkeit, zu verstehen. Denn ein geheimer Nachrichtendienst gehört zu den mächtigsten Institutionen des Staates und ein Missbrauch dieser Macht ist immer eine Möglichkeit. Hierzu passt, im Guten wie im Schlechten, dass der BND als einzige nachgeordnete Behörde direkt dem Kanzleramt untersteht.

Ein Blick in historische Akten aus dem Kalten Krieg verdeutlicht, dass neben reiner Informationsbeschaffung, der BND auch als ein Instrument der strategischen Analyse und der Abgabe von Prognosen fungiert.[15] Die hier dargestellten Akten betreffen die BND-Berichterstattung über das Ägypten der 1960er und 70er Jahre.[16] In vielen Berichten geht es darum Einfallstore für westlichen Einfluss zu identifizieren. So heißt es 1960 z. B. über den ägyptischen Präsidenten Nasser: «Daneben steht die wirtschaftspolitische Ankündigung von Reprivatisierungsmaßnahmen, mit denen Nasser dem Westen neuen [*sic*] Chancen in seinem Lande einräumen möchte» und «weitere neue Chancen bietet dem Westen die Anordnung Nassers, in allen nicht zufriedenstellend arbeitenden größeren Betrieben des Landes Ausländer als Leiter und Verantwortliche einzusetzen».[17] Der Bericht identifiziert u.a. neu geplanten Assuan-Staudamm als ein für die strategische Ausrichtung Ägyptens zentrales Projekt; denn, so heißt es:

14 Der gesamte Text des aktuellen BND-Gesetzes ist hier einsehbar: https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html.

15 Ob die in den Akten vorliegenden BND-Analyse und Prognosen jemals von politischen Entscheidungsträgern und policy maker gelesen oder genutzt wurden, ist nicht bekannt. Sie zeigen daher lediglich, dass der BND zu diesen Aktivitäten fähig war, bzw. ist.

16 Diese Auswahl an spezifischen Akten ergibt sich aus dem früheren Forschungsprojekt der Autorin, für das im BND-Archiv Akten zum Thema Ägypten angefragt und erhalten wurden. Aufgrund der schwierigen Zugänglichkeit von BND-Akten, welche nicht dem allgemeinen Archivgesetz unterliegen, lässt sich die Arbeit des BND historisch nur sehr bedingt nachvollziehen.

17 BND Archiv, 1208_OT, »Politische und wirtschaftliche Aspekte zur 2. Baustufe des neuen Assuan Damms«, 5. Januar 1960.

> Der Verwirklichung der bekannten These Lenins, die gerade durch Chruschtow wieder aufgegriffen worden ist, dass Europa auf dem Weg über Afrika zu Fall gebracht werden müsse, kann durch die Ausschaltung der Sowjetunion von den weiteren Bauphasen des Sadd-el-Ali[18] Projekts wirksam entgegengetreten werden. Hierfür ergeben sich (…) erfolgversprechende Ansätze.[19]

In diesem Kommentar zeigen sich zwei Dinge: erstens, dass die BND-Auswerter und -Auswerterinnen auch die von ihnen wahrgenommenen Strategien des Gegners in ihre Analyse einbinden und zweitens, dass der BND nicht nur passiver Empfänger von strategischen Überlegungen anderer Ressorts war, sondern selbst mittelbar an der Ausgestaltung der Strategie und deren Umsetzung beteiligt war. Hier zeigt sich, dass der BND, wo immerhin mehrere tausend mit Sicherheitsfragen befasste Regierungsbeamte und -beamtinnen arbeiten, als eine wichtige Stätte der Wissensproduktion fungiert, an der sicherheitspolitische Erkenntnisse und Strategien ihre Bestätigung, Verbreitung und Umsetzung finden. Allein aus diesem Grund wäre jede Bundesregierung klug beraten, den BND in Überlegungen und Formulierungen zum Thema nationale Sicherheit miteinzubeziehen.

Ein weiterer, interessanter Bereich, in welchem Regierungen den BND zur Erreichung strategischer Ziele nutz(t)en sind Operationen, die salopp als Leuchtturmprojekte bezeichnet werden können. Als Leuchtturmprojekte können verdeckte Operationen und/oder Kooperationen benannt werden, die unter Einsatz hohen Risikos mehrere wichtige strategische Ziele erreichen. Ein solches Projekt war z. B. die Operation Rubikon, welche durch eine Kooperation mit US-Nachrichtendiensten zustande kam.[20] Über zwei Jahrzehnte steuerten der BND und die CIA gemeinsam eine führende Schweizer Firma, welche Chiffriermaschinen an Regierungen in aller Welt verkaufte. Diese Maschinen waren so manipuliert, dass die deutschen und amerikanischen Drahtzieher die vermeintlich geheimen Nachrichten dekodieren und lesen konnten: damit hatten sie Einblicke in die Geheimnisse von mindestens einem Dutzend fremder Regierungen. Operation Rubikon erzielte mehrere, teils strategische Ziele in einem Rutsch: die Beziehung zur zentralen Schutzmacht USA wurde gestärkt, der BND blieb hinsichtlich der neuesten *signals intelligence*-Technologie auf dem Laufenden und die Gewinnung geheimer Informationen versprach einen außenpolitischen Vorsprung in vielen Bereichen.

Diese Beispiele zeigen, wenn auch anekdotenhaft, dass der BND über die reine Informationsbeschaffung hinaus auf die Schaffung und Umsetzung von Sicherheitsstrategien der BRD wirkt. Nichtsdestotrotz haben im Verlauf der Jahrzehnte unterschiedliche Regierungen die sicherheitspolitische Rolle der Dienste sehr wechselhaft interpretiert. Seitens der Dienste trugen immer wieder problematische Individuen, parteipolitische Intrigen, mangelnde Professionalität und handfeste Skandale, welche

18 Sadd-el-Ali Projekt = Assuanstaudamm.

19 BND Archiv, »Politische und wirtschaftliche Aspekte«.

20 Richard J. Aldrich / Peter F. Müller / David Ridd / Erich Schmidt-Eenboom, »Operation Rubicon: sixty years of German-American success in signals intelligence« in: *Intelligence and National Security* 35, Nr. 5 (2020), S. 603–607.

schwierige Untersuchungsausschüsse nach sich zogen, zu dieser Wechselhaftigkeit bei.[21] Seitens der Regierung begünstigten fehlendes Vertrauen und Ernsthaftigkeit gegenüber den vermeintlichen Schlapphüten, dass sowohl Ministerien, Kanzleramt als auch Parlament oft nicht fähig waren, nachrichtendienstliche Arbeit und deren Resultate in Sicherheits- und außenpolitische Aktivitäten und Entscheidungen zu integrieren:[22] von einer wirklich partnerschaftlichen oder gar integrierten Zusammenarbeit mit anderen sicherheitspolitischen Ressorts in Ministerien und Behörden würden vermutlich selbst die optimistischsten Beobachter nicht sprechen.[23] Daher könnten auch für die Interpretation der aktuellen, nationalen Sicherheitsstrategie mikro-soziologische Faktoren, wie das persönliche Verhältnis zwischen einflussreicher Personen wichtig sein, oder auch Fragen von Parteizugehörigkeit und politische Sympathien. Ein Blick in die Nachrichtendienstforschung bietet jedoch auch zwei strukturellere Erklärungen für die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie an. Diese werden in den folgenden Abschnitten überblicksartig dargestellt.

3 Die Geheimhaltungsthese

Die erste, aus der Forschung geschöpfte Erklärung für die Leerstelle betrifft die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten: Regierung und Dienste möchten, können und dürfen die Existenz und den Inhalt nachrichtendienstlicher Arbeit vor der Öffentlichkeit geheim halten. Aus diesem Grund tauchen sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum auf, und auch ihr Beitrag zur Entwicklung und Formulierung von Sicherheitsstrategien bleibt – absichtlich – unsichtbar. Für diese, vor allem in Demokratien paradoxe Situation, dass der Volkssouverän keinen Einblick in die eigenen Staatsgeheimnisse nehmen kann, liefert die Nachrichtendienstforschung, mit Rückgriff auf die politische Theorie, Erklärungen.[24] In Deutschland ist das Paradox

21 Siehe z.B.: Stefanie Waske, *Nach Lektüre Vernichten! Der geheime Nachrichtendienst von CDU und CSU im Kalten Krieg*, München 2013; Stefanie Waske, *Mehr Liaison als Kontrolle: Die Kontrolle des BND durch Parlament und Regierung 1955–1978*, Wiesbaden 2009; Rolf-Dieter Müller, *Reinhard Gehlen. Geheimdienstchef im Hintergrund der Bonner Republik*. Berlin 2018; Claudia Hillebrand, »Placebo Scrutiny? Far-right extremism and intelligence accountability in Germany« in: *Intelligence and National Security* 34, Nr. 1 (2018), S. 38–61. ; Dorothea Schmidt, »Gibt es in Deutschland einen militärisch-industriellen Komplex?« in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 50, Nr. 201 (2020). S. 617–41.

22 Ein gutes, jüngstes Beispiel hierfür bieten die Ereignisse im Vorfeld des Taliban Vormarsch in Afghanistan: https://www.zeit.de/2024/02/bundeswehr-einsatz-afghanistan-abzug-untersuchung.

23 Wolfgang Krieger, »LÉtat de droit et la politique de renseignement en Allemagne« in: *Études françaises de renseignement et de cyber*, 1 (2023), S. 73–87.

24 Siehe z.B. das 2019 erschiene Sonderheft der Zeitschrift *Intelligence and National Security* mit dem Titel »Bringing in the Public. Intelligence on the Frontier Between State and Civil Society« (2023).

des staatlichen Geheimnisprivilegs von den oben bereits erwähnten, demokratischen Kontrollgremien eingeschränkt, bleibt aber dennoch nicht vollständig aufgelöst.[25]

Die politische Theorie beobachtet schon lange, dass Nachrichtendienste zu den Arcanaa Imperii, den Privilegien der staatlichen Geheimhaltung zählen.[26] Darüber hinaus beschäftigen sich auch Rechts- und Politikwissenschaftler und -wissenschaftlerinnen immer wieder mit dem Thema.[27] Die Untersuchungen reichen von rein theoretischen Essays bis hin zu kleinteiligen, empirischen oral history-Studien über spezifische Geheimhaltungspraktiken, z. B. in der geheimen Waffenentwicklung. Nachrichtendienste und ihre Befugnisse setzen in Demokratien den zentralen Wert der Transparenz unter Druck und schüren Ängste vor der öffentlich unkontrollierbaren Seite der Staatsmacht. Auch die deutschen Dienste dürfen laut Gesetz nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch andere staatliche Institutionen täuschen, wenn es ihrer Arbeit dient, z. B. in der Erschaffung von Tarnfirmen und -behörden, der Nutzung von gefälschten Dokumenten und Identitäten. Über diese Aktivitäten berichten die Dienste erfahrungsgemäß nur unter Zwang und niemals routinemäßig oder gar spezifisch.[28]

Die politische Theorie kann dieses Phänomen mit Hilfe der Idee der Staatsräson erklären. Die Existenz von Nachrichtendiensten zeigt, dass auch in Demokratien dieses aus der Renaissance stammende Konzept unser Politikverständnis weiterhin bestimmt.[29] Laut der Idee der Staatsräson ist der Staat der wichtigste politische Akteur, sowohl in seiner abstrakten als auch materiellen Existenz. *Sein* Überleben – nicht das des Volks – gilt es mit allen Mitteln zu sichern. Daraus ergibt sich das von dem Soziologen und Ideenhistoriker Michel Foucault beschriebene Paradox, dass die

25 Claudia Hillebrand, «Placebo scrutiny? Far-right extremism and intelligence accountability in Germany», *Intelligence and National Security* 34, Nr. 1 (2. Januar 2019): 38–61.

26 Didier Bigo, »Shared Secrecy in a digital age and a transnational world« in: *Intelligence and National Security 34, Nr.* 3 (2019), S. 379–394; Sophia Hoffmann, »Why is there no IR scholarship on intelligence agencies? Some ideas for a new approach«, ZMO Arbeitspapier, Berlin 2019; Michael Warner, »Fragile and Provocative. Notes on Secrecy and Intelligence« in: *Intelligence and National Security 27, Nr.* 2 (2012), S. 223–240; Ronja Kniep, »Eine nicht mehr ganz so geheime Welt« in: *WZB-Mitteilungen* 155 (2017), S. 22–25; Arthur S. Hulnick, »Openness. Being Public About Secret Intelligence« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 12, Nr. 4 (1999), S. 463–483; Thomas Patrick Carroll, »The Case Against Intelligence Openness« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14, Nr. 4 (2001), S. 559–574.

27 William Walters / Alex Luscombe, »Hannah Arendt and the Art of Secrecy; Or, the Fog of Cobra Mist« in: *International Political Sociology* 11, Nr. 1 (2017), S. 5–20; William Walters, *State Secrecy and Security. Refiguring the Covert Imaginary*, London 2021; Felicity Ruby / Gerard Goggin / John Keane, »Comparative Silence Still? Journalism, academia, and the Five Eyes of Edward Snowden« in: *Digital Journalism* 5, Nr. 3 (2017), S. 353–67; Louis Fisher, »The State Secrets Privilege: From Bush II to Obama« in: *Presidential Studies Quarterly* 46, Nr. 1 (2016), S. 173–93.

28 Siehe z.B. Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. André Hahn, Doris Achelwilm, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*, Drucksache 19/9147, Berlin 2019.

29 Im aktuellen deutschen Sprachgebrauch ist der Ausdruck Staatsräson mit verschiedenen Bedeutungen besetzt; hier ist die ursprünglich von Macchiavelli genutzte, und in der politischen Theorie gängige Bezeichnung einer spezifischen Herrschaftstheorie gemeint.

Staatsräson einerseits die Verfassung begründet – in der Verfassung residiert der Staat.[30] Doch andererseits kann der Staat im Fall akuter Bedrohung genau diese Verfassung außer Kraft setzen und sich per Notfallgesetzen gegen Angriffe (auch aus dem Volk) verteidigen. In so einem Krisenfall darf der Staat also die von der Verfassung geschützten Rechte der Bürger und Bürgerinnen aufheben. Nachrichtendienste, denen genau diese Form der Aufhebung der Verfassung (in Teilen) gestattet ist, um den Staat vor interner und externer Bedrohung zu schützen, verkörpern dieses Paradox der Staatsräson. Daraus, so diese Theorie, ergeben sich das umstrittene, aber sehr beständige Geheimhaltungsprivileg und die Geheimhaltungspraxis, wie sie sich nun in der nachrichtendienstlichen Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie spiegeln könnte. Mit den geheimen Nachrichtendiensten schützt der Staat seine Arcana Imperii, sein geheimes Herrschaftswissen; auch vor dem Volk, von dem in der Krise eine Gefahr für den Staat ausgehen kann.

Die politische Soziologie findet eine zusätzliche Erklärung für die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten. So argumentieren z. B. Didier Bigo oder Ronja Kniep, dass die allen Nachrichtendiensten gemeine Praxis der Geheimhaltung eine gemeinsame, berufliche Identität und ein gemeinsames Ethos schafft. Hier würde sich die Verschleierung von nachrichtendienstlicher Existenz und Arbeit in der Nationalen Sicherheitsstrategie etwas simpler damit begründen, dass sie zum pragmatischen savoir fair des BND und BfV gehört. Soziologisch gesprochen schafft Geheimhaltung als berufliche Alltagspraxis einen von Kollegen und Kolleginnen geteilten Habitus, der eine wichtige Identifikation und Abgrenzung zu anderen Berufsfeldern erzielt. Durch hierarchisch organisierten Zugang zu geheimen Dokumenten und Informationen stabilisiert Geheimhaltung auch die institutionelle Struktur innerhalb der Behörde. Geheimhaltung, und ihre Begründung durch Quellenschutz und Fragen der nationalen Sicherheit, kreiert zudem Loyalität im nachrichtendienstlichen Berufsfeld und wirkt in diesem Feld als eine zentrale Spielregel, um lose mit Pierre Bourdieu zu sprechen. Zudem hat die Wissenschaft auch erkannt, dass eine gemeinsame Praxis der Geheimhaltung auch über nationale Grenzen hinweg als identitätsstiftend für Nachrichtendienstprofis wirkt: sie fördert die Entstehung des internationalen Nachrichtendienstwesens. So spricht Didier Bigo von einer Architektur der shared secrecy zwischen alliierten Nachrichtendiensten, welche auch dazu beiträgt, dass sich transnationale Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten der Kontrolle durch nationale Parlamente entziehen kann. Jedoch führt shared secrecy auch zu einer Angleichung von verfeindeten Nachrichtendiensten: durch die permanente, verdeckte und gegenseitige Beobachtung lernen auch nicht-alliierte Nachrichtendienste beständig voneinander und richten ihre Arbeit aneinander aus.[31] Die Aufgabe von Geheimhaltungsprivilegien ist für Nachrichtendienste daher auch aus soziologischen Gründen nicht möglich, denn sie würde nicht

30 Michel Foucault, *Security, Territory, Population (Lectures at the College de France 1977–1976)*. Basingstoke 2007, Kapitel 12.

31 Sophia Hoffmann, »Arab Students and the Stasi: Agents and Objects of Intelligence« in: *Security Dialogue* 52, Nr. 1 (2020), S. 62–78; Hoffmann / Chalati / Dogan, »Rethinking intelligence practices and processes: three sociological concepts for the study of intelligence«, aaO. (FN 6).

nur die eigene Identität negieren, sondern auch zum Ausschluss aus dem professionellen Feld führen.

Aus Sicht der Praxis sind die Gründe für Geheimhaltung allerdings taktischer Natur: Quellen und Arbeitstechniken müssen geheim bleiben, weil sie sonst dem Feind in die Hände fallen könnten. Ähnlich verhält es sich mit Partnerdienstbeziehungen, bei denen die sogenannte Third-Party-Rule, als «Geschäftsgrundlage für die vertrauensvolle Kooperation zwischen Nachrichtendiensten in der internationalen Zusammenarbeit» bezeichnet wird.[32] Die Third-Party-Rule besagt, dass die Weitergabe von Informationen an Dritte strengstens untersagt ist. Vertrauensvolle Kooperation wäre demnach nicht möglich, wenn Partnerdienste befürchten müssten, dass die eigenen Quellen und Methoden durch Weitergabe an einen befreundeten Dienst gefährdet würden, weil dieser Dienst geheime Informationen öffentlich macht. Tatsächlich wurde beispielsweise der österreichische Verfassungsschutz nach internen Problemen mit Geheimnisschutz zeitweise vom Berner Club ausgeschlossen.[33] Aus dieser Sicht ist Geheimhaltung einfach eine Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Arbeit, welche ohne Quellenschutz, heimliche Beobachtung und Legendierung keine Ergebnisse erzielen könnte. Auch die Geheimhaltung des Auftragsprofils der Bundesregierung, welches die regionalen und thematischen Schwerpunkte der Arbeit des BND festlegt, wird pragmatisch begründet. Die Ziele von Ausspähung sollen nicht wissen, dass sie im Auftragsprofil stehen, um die Informationsbeschaffung nicht zu erschweren.

Empirisch lässt sich diese Argumentation jedoch nur sehr bedingt halten, denn nicht nur geht die Geheimhaltungspraxis auch demokratischer Dienste oft weit über die strikte Notwendigkeit hinaus. Zudem lässt sich ebenfalls beobachten, dass Lücken in der Geheimhaltung, die sich durch investigativen Journalismus, Whistleblower oder manchmal auch die Dienste selbst ergeben, keinesfalls zu einem Zusammenbruch des Nachrichtendienstwesen führen. Die mächtigsten Dienste der Welt, die der USA, sind gleichzeitig die parlamentarisch am stärksten kontrollierten.

Es lässt sich festhalten, dass die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten in der Forschung als ein zentrales Element dieser Institutionen erfasst und unterschiedlich erklärt wird. Die Leerstelle, welche die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie umgibt, lässt sich also durchaus mit dieser Geheimhaltungspraxis erklären. Denn es liefe der für Nachrichtendienste geradezu identitätsstiftenden Praxis zuwider, wenn in diesem breit diskutierten Dokument ihre Arbeit in mehr als nur Andeutungen vorkäme. Wenn das Auftragsprofil der Bundesregierung geheim ist, wie und vor allem wieso sollte es dann in eine gemeinsame und öffentliche Sicherheitsstrategie integriert werden?

32 Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten, «*Third-Party-Rule» und parlamentarische Informationsrechte,* (27.02.2023), abrufbar unter: https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-935666.

33 Matthias Monroy, *Geheimes Dokument. Europäischer Geheimdienstclub kritisiert Mitglied in Österreich*, netzpolitik.org (2.12.2019), abrufbar unter: https://netzpolitik.org/2019/europaeischer-geheimdienstclub-kritisiert-mitglied-in-oesterreich/.

4 Die organisationssoziologische These

Der zweite Strang der Nachrichtendienstforschung, der die schwierige Situation der Nachrichtendienste innerhalb des Projekts der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären kann, vertieft die These, dass Nachrichtendienste ein eigenes, durch spezifische Regeln und Normen abgegrenztes (Berufs)feld darstellen. Dieses Feld hebt sich von der allgemeinen Gesellschaft, aber auch innerhalb der Landschaft des Sicherheitsapparats ab. Aus diesem Grund steht die Kommunikation zwischen Nachrichtendiensten, anderen Behörden und der Öffentlichkeit vor besonderen Schwierigkeiten, die sich nicht allein durch Geheimhaltungspraktiken erklären lassen. Tatsächlich stellt schon einer der Begründer der Intelligence Studies und ebenfalls ehemaliger Nachrichtendienstmitarbeiter, Michael Herman, fest, dass Nachrichtendienste oft besser und mehr mit ihren internationalen Kollegen und Kolleginnen kommunizieren können, als mit Nicht-Nachrichtendienstlern und- dienstlerinnen des eigenen Landes.[34] Aus dieser Perspektive begründen komplexe, soziale Hürden zwischen den Nachrichtendiensten und den anderen an der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie beteiligten Behörden, die in der Strategie seltene Nennung von BND und BfV.

Ein eindrückliches Beispiel für eine institutionelle Grenze stellen Sicherheitsüberprüfungen dar. Weltweit unterziehen Nachrichtendienste ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Sicherheitsüberprüfungen. Je strenger die Prüfung, desto mehr Zugang erhält die Person zu sensiblem, geheimem Wissen, und desto mehr Befugnisse erhält sie in der Regel auch. Eine bestandene Sicherheitsüberprüfung ist ein essenzielles Merkmal dafür, dass der Dienst der betroffenen Person als Mitarbeiter, Mitarbeiterin und Kollegen, Kollegin vertrauen kann. Ebenfalls weltweit lässt sich das Phänomen beobachten, dass Nachrichtendienste diese Sicherheitsüberprüfungen einerseits anhand formeller Kriterien und Algorithmen vollziehen, andererseits, und insbesondere im Zeitverlauf, auch andere, soziale Kriterien nutzen, um das nötige Vertrauen zu schaffen. So konnten wir in einer Forschungsgruppe zeigen, dass in Nachrichtendiensten unterschiedlichster Art informelle familiäre und soziale Netzwerke entstehen, die für die Schaffung von internem Vertrauen, und die Rekrutierung und Besetzung von Posten eine wichtige Rolle spielen.[35] Soziologisch betrachtet entstehen durch diese Aktivitäten einerseits wichtige Verbindungen für die Stabilisierung der nachrichtendienstlichen Arbeit. Andererseits entstehen aber auch soziale und bürokratische Hürden bezüglich der externen Kommunikation, welche die Integration des Dienstes in den breiteren, sicherheitspolitischen Austausch erschweren können.

Bürokratie ist in diesem Zusammenhang ein weiteres, wichtiges Stichwort der Organisationssoziologie. Im allgemeinen Sprachgebrauch steht Bürokratie vor allem für

34 Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge 1996, S. 200–3.

35 Siehe auch Christoph Rass, *Das Sozialprofil des Bundesnachrichtendienst. Von den Anfängen bis 1968*, Berlin 2016; Jens Gieseke, *Die Stasi 1945–1990*, München 2011; Jens Gieseke, Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Staatssicherheit. Personalstruktur und Lebenswelt 1950–1989/90, Berlin 2000; Ibrahim Al-Marashi, »The Family, Clan, and Tribal Dynamics of Saddams Security and Intelligence Network« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, Nr. 2 (2003), S. 202–11.

Ineffizienz und Überregulierung. Die Sozial- und Politikwissenschaften jedoch haben (zunehmende) Bürokratie schon lange als einen unvermeidbaren Prozess größerer Organisationen erkannt, der sich zwingend aus den unterschiedlichen Interessen der dort arbeitenden Gruppen ergibt.[36] In allen modernen Nachrichtendiensten spielt Bürokratie eine zentrale Rolle für interne Arbeitsprozesse. Zu dieser Bürokratie zählt auch das Aufteilen der Belegschaft in unterschiedliche Arbeitsbereiche und Managementhierarchien. Auch aus der praxisnahen Nachrichtendienstforschung ist bekannt, dass sich diese strukturellen Merkmale stark auf den Arbeitsalltag innerhalb von Nachrichtendiensten auswirken.[37] So kann Bürokratie einerseits zu Effizienzverlusten führen, andererseits ermöglicht sie zentrale Kontrolle und Steuerung. Für die in diesem Beitrag verhandelte Frage ist wichtig, dass Bürokratie einen weiteren Hemmschuh für die Integration von Nachrichtendiensten in sicherheitspolitische Aushandlungsprozesse darstellt; nicht wegen Effizienzverlusten, sondern weil Unterschiede in der bürokratischen Organisation die Kommunikation und Zusammenarbeit mit externen Akteuren erschweren. Solche Schwierigkeiten können an unterschiedlichen IT-Systemen, Sicherheitsvorkehrungen, internen Umgangsformen und Formaten hängen, oder auch an Kleinigkeiten wie den Schwierigkeiten für die Belegschaft einiger Dienste, überhaupt eine namensbezogene E-Mail-Adresse zu erhalten, um sich den Kommunikationskonventionen, die außerhalb des Dienstes herrschen, anpassen zu können.

Dies bringt uns zum letzten hier aufzuführenden Konzept, dem der Wissenszirkulation.[38] Dieser im Grunde simple Begriff fokussiert die Tatsache, dass Wissen einerseits schwer einzudämmen ist, aber andererseits auch nicht unkontrolliert in alle Welt diffundiert. Stattdessen hängt die Zirkulation von Wissen von materiellen und immateriellen Bedingungen ab. Zu den materiellen Bedingungen zählen zum Beispiel finanzielle Ressourcen, Medien, wie auch einfach Menschen, welche das Wissen verbreiten können. Zu den immateriellen Bedingungen zählen Ideen darüber, wie Wissen bewertet wird: gilt es als relevant oder nicht, öffentlich oder geheim, tabu oder akzeptiert? Wer ist ein akzeptabler Wissensträger oder -partner? Anhand einer so differenzierten Betrachtung öffnet sich die Frage der Wissenszirkulation als ein empirischer Forschungsgegenstand: welche Bedingungen befördern oder hindern die Zirkulation von Wissen in einer bestimmten Situation? Sofort wird ersichtlich, dass Nachrichtendienste im Bezug auf Wissenszirkulation in einer besonderen Situation sind, denn (geheimes) Wissen

36 Michael Barnett / Martha Finnemore, »The Politics, Power and Pathologies of International Organizations« in: *International Organization* 53, Nr. 4 (1999), S. 699–732; Paul Chertkow, »The Nature of Bureaucratic Control in Soviet Intelligence Agencies« in: *Millennium. Journal of International Studies* 1, Nr. 3 (1972), S. 2–14.

37 Amy B. Zegart, »An Empirical Analysis of Failed Intelligence Reforms Before September 11« in: *Political Science Quarterly* 121, Nr. 1 (2006), S. 33–60; John A. Gentry, »The Intelligence of Fear« in: *Intelligence and National Security* 32, Nr. 1 (2017), S. 9–25.

38 David Gugerli / Michael Hagner / Philipp Sarasin / Jakob Tanner (Hg.), *Nach Feierabend 2011. Zirkulationen*, Zürich 2011; Johan Östling / Erling Sandmo / David L. Heidenblad / Anna N. Hammar / Kari H. Nordberg (Hg.), *The Circulation of Knowledge: Explorations into the History of Knowledge*, Lund 2018.

ist die zentrale Währung, in der sich der Wert eines Nachrichtendienstes bemisst.[39] Einerseits gelten Nachrichtendienste in vielen (und durchaus auch den eigenen) Augen als privilegierte Wissensträger, die einen besonders guten, vielleicht den besten, Überblick über sicherheitspolitische Herausforderungen haben. Auf der anderen Seite betrachten externe Akteure das von Nachrichtendiensten geschaffene Wissen oft mit Skepsis, entweder weil sie den Methoden der Dienste misstrauen, oder weil sie die Analysefähigkeiten der Dienste nicht schätzen. Auch Stereotypen wie das Image der Schlapphüte oder der Gurkentruppe wirken hier fort.[40] Aus verschiedenen Gründen gilt das Wissen von Nachrichtendiensten als belastet und nicht zirkulationswürdig. Aufgrund der besonderen Bedingungen, unter denen Wissen über Sicherheitspolitik zwischen Nachrichtendiensten und anderen mit dieser Politik befassten Institutionen (nicht) zirkuliert, könnte sich die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären.

5 Handlungsempfehlungen für die Praxis

Aus den beiden oben vorgestellten Thesen lassen sich zwei Handlungsempfehlungen ableiten. Die erste lautet, stark verkürzt: nachrichtendienstliche Geheimhaltung und deren Effekte abbauen, bzw. abmildern. Die zweite lautet: eine einheitlichere Behördenkultur fördern, insbesondere in den mit Außen- und Sicherheitspolitik befassten Institutionen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie benennt Integrierte Sicherheit als zentrale (auch: einzige) Strategie, um die innere und äußere Sicherheit in der Bundesrepublik zu erhöhen. Die Strategie definiert Integrierte Sicherheit sehr breit und hat als Ziel, dass alle mit Sicherheit befassten staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure eine gemeinsam definierte Sicherheitspolitik umsetzen. In der Tat gibt es historisch zu beobachtende Momente, in denen Gesellschaften es schafften auf so eine integrierte Vision gemeinsamer Sicherheit zu rekurrieren, und damit große Visionen und Veränderungen umzusetzen. Als Beispiel kann das in Großbritannien auch heute noch häufig beschworene Gemeinschaftsgefühl während des zweiten Weltkriegs dienen, anhand dessen es gelang, ungeheure Leistungen zu erzielen (man denke nur an die Entschlüsselung der Enigma-Maschine). Auch die integrierte Vision, welche viele unterschiedliche Akteure dazu brachte, Israel als einen modernen Nationalstaat zu erfinden und zu erschaffen – allerdings unter Einsatz brutalster Gewalt und Verdrängung -, mag als ein Beispiel dafür gelten, wie erfolgreich eine Strategie der integrierten Sicherheit sein kann. In Deutschland ist aus zahlreichen Gründen eine Integrierte Sicherheit derzeit ein hehres Ziel. Welche praktischen Maßnahmen könnten im Bereich der Nachrichtendienste dazu führen, dass diese in eine Politik der integrierten Sicherheit einbezogen würden?

39 Sophia Hoffmann, »Circulation, not cooperation: towards a new understanding of intelligence agencies as transnationally constituted knowledge providers« in: *Intelligence and National Security 36*, Nr. 6 (2021), S. 807–826.

40 Krieger, LÉtat de droit et la politique de renseignement en Allemagne, aaO. (FN 23).

Der erste Punkt bezieht sich auf die oben diskutierten Geheimnisprivilegien der Dienste. Um dieser Hürde konstruktiv zu begegnen, müssten die Leitungen der Nachrichtendienste das Spannungsverhältnis, das zwischen den Befugnissen ihrer Institutionen und demokratischem Anspruch besteht, verstehen und kommunizieren, intern und extern. Sie müssen den Widerspruch zwischen Freiheit, Transparenz und Sicherheit den Nachrichtendiensten besonders sichtbar verkörpern, reflektieren und innerhalb der Behörde ein nuanciertes Verständnis durchsetzen. Ohne diese interne Kommunikation und Schulung bleiben den Diensten die Ängste der Öffentlichkeit und das Misstrauen in Teilen der Regierung unverständlich; eine substanzielle, gar integrierte Verständigung mit externen Akteuren bleibt schwierig. (Ehemalige) Nachrichtendienstler und -dienstlerinnen äußern regelmäßig Enttäuschung über das mangelnde Vertrauen der Öffentlichkeit; jedoch reflektiert diese Abwehrhaltung auch mangelnde Kommunikation seitens der Dienste und mangelnde Reflexion der eigenen Macht im Staat (die vom einzelnen Mitarbeiter, einzelner Mitarbeiterin meistens auch nicht persönlich wahrgenommen wird). Das BfV setzt in den letzten Jahren in diesem Bereich neue Maßstäbe, u.a. mit der Gründung des Zentrums für Analyse und Forschung, der Ausrichtung der Wissenschaftskonferenz und deutlich verstärkter Außenkommunikation. Der Bundesnachrichtendienst besitzt seit einigen Jahren ein öffentliches Besucherzentrum und sticht mit stark sichtbaren Rekrutierungskampagnen hervor, entzieht sich jedoch weiterhin der breiteren, öffentlichen Diskussion. Diese wäre für eine Integration der Nachrichtendienste in ein gemeinschaftliches Verständnis von Sicherheit jedoch unumgänglich, auch wenn dies einen Abschied von strikter Geheimhaltung in einigen Bereichen bedeuten könnte.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die institutionellen Grenzen zwischen unterschiedlichen Sicherheitsakteuren in Deutschland, welche die Organisationssoziologie erklären, aber nicht verhindern kann. Für eine Integration des Sicherheitsverständnisses und gar der Überzeugungen davon, welche Politik aus diesem erwachsen sollte, bedarf es einer viel engeren, stetigen Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern, welche die Nationale Sicherheitsstrategie benennt. Auf der Arbeitsebene gibt es viele Foren der Zusammenarbeit, als Beispiel sei das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum GTAZ genannt, wo seit zwanzig Jahren über vierzig Behörden der Polizei und Nachrichtendienste zusammenarbeiten. Jedoch dienen diese nicht explizit der Entwicklung einer integrierten Sicherheitsstrategie oder -kultur.

Bezüglich der Nachrichtendienste würde eine Integrierte Sicherheit zunächst eine enge Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Dienstherren: dem Bundeskanzleramt und dem Bundesinnenministerium, benötigen. Die Nationale Sicherheitsstrategie jedoch ist ein Dokument der Bundesregierung, das unter Federführung des Außenministeriums erarbeitet wurde. Einige systemimmanente Strukturen stehen der Integration von Behördenkulturen im Wege; z. B. die Parteipolitik, der Föderalismus und die historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Identitäten, Stäbe und ways of doing der unterschiedlichen Häuser im Außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Auf der Arbeitsebene gibt es bereits Ansätze, diesen Fliehkräften zu begegnen, z. B. durch gemeinsame Arbeitsgruppen oder die Abordnung einzelner Beamter und Beamtinnen an fremde Häuser. Hier könnten im Sinne der Nationalen Sicherheitsstra-

tegie dezidierte Integrationsprogramme für den Bereich Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden, in welchen Beamte und Beamtinnen durch die relevanten Ministerien und Ämter rotieren, um deren Sicht- und Arbeitsweisen kennenzulernen. Auf der Leitungsebene könnten, neben den üblichen Besprechungsrunden, gemeinsame, öffentliche Termine absolviert werden, welche erfahrungsgemäß zu einer vertieften Erkenntnis der gegenseitigen Positionen führen. Ebenso könnten für Führungskräfte der mit Sicherheitspolitik befassten Häuser gemeinsame Klausurtagungen veranstaltet werden, auf denen offener Austausch gefördert und gemeinsame Ziele erörtert werden.

Wer die Strategie der integrierten Sicherheit umsetzen möchte, muss auch der Frage nachgehen, ob diese Art von Zusammenarbeit auch zwischen Nachrichtendiensten und zivilgesellschaftlichen Organisationen möglich wäre, ohne in Denunziantentum und Misstrauen zu verfallen. Denn mit dem Erreichen einer integrierten Sicherheit, wie sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie skizziert ist, sollte eine derart vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Öffentlichkeit und Nachrichtendiensten möglich sein. Die erste Handlungsempfehlung hinsichtlich der Geheimhaltungspraxis und Selbstreflexion der Dienste dient zwar diesem Ziel. Nichtsdestotrotz zeigen auch die verhärteten Positionen in der Debatte um die Reform des BND-Gesetzes wie unterschiedlich die gesellschaftlichen Positionen zu Überwachung und Sicherheit sind. Die Fragen, z. B. wann Überwachung legitim ist, und wer zum Ziel von Überwachung werden darf und soll, bleiben kontrovers und entspringen sehr unterschiedlichen Erfahrungen und Interpretationen. Die Tatsache, dass wir allein von der positiven Vorstellung einer gesellschaftlichen Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten sehr weit entfernt sind, verdeutlicht das Ausmaß der Herausforderung, welche die Strategie der integrierten Sicherheit formuliert.