

Schriftlicher Bericht
des 2. Untersuchungsausschusses
zu dem Antrag der Fraktion der SPD
auf Einsetzung eines
parlamentarischen Untersuchungsausschusses
gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes
— Drucksache V/3442 —

A. Bericht des Abgeordneten Hirsch

**I. Die Einsetzung des Ausschusses
und dessen Auftrag**

Am 13. November 1968 stimmte der Deutsche Bundestag dem Antrag der Fraktion der SPD vom 30. Oktober 1968 zu, einen Untersuchungsausschuß zur Prüfung der folgenden Fragen einzusetzen:

„Sind die für den Staatsschutz und die Spionageabwehr zuständigen nachrichtendienstlichen, polizeilichen, staatsanwaltschaftlichen, gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Organe des Bundes und der Länder in ihrer gegenwärtigen Organisation, Kompetenzverteilung, personellen und sachlichen Ausstattung in der Lage, ihrer Aufgabe gerecht zu werden?“

Sind gesetzgeberische Verwaltungs- oder sonstige Maßnahmen erforderlich, um die Wirkungsfähigkeit der zuständigen Organe oder ihre Zusammenarbeit zu verbessern?“

Um den erforderlichen Geheimschutz zu gewährleisten, beschloß der Deutsche Bundestag gleichzeitig, daß der Ausschuß nur fünf Mitglieder haben und daß in Abweichung von § 73 Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages das Zutrittsrecht zu den nichtöffentlichen Ausschußsitzungen auf diese fünf Mitglieder beschränkt sein sollte.

Die einzelnen Fraktionen trugen dem Geheimhaltungsbedürfnis insofern Rechnung, als sie für den Ausschuß nur solche Abgeordneten als Mitglieder benannten, die auch dem Vertrauensmännergremium angehören, das für die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste zuständig ist.

II. Der Ablauf des Untersuchungsverfahrens

Der Ausschuß trat am 14. November 1968 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Zu Ausschußmitgliedern wurden bestellt die Abgeordneten:

Dr. Barzel und Stücklen für die Fraktion der CDU/CSU,

Hirsch und Schmidt (Hamburg) für die Fraktion der SPD

sowie Mischnick für die Fraktion der FDP.

Da es sich um den zweiten Untersuchungsausschuß der laufenden Legislaturperiode handelte, stand der Vorsitz der Fraktion der SPD zu, auf deren Vorschlag der Abgeordnete Hirsch mit diesem Amt betraut wurde. Zum stellvertretenden Vorsitzenden wurde Abgeordneter Stücklen bestimmt. Der Vorsitzende übernahm auf Bitten des Ausschusses auch die Berichterstattung.

Von der konstituierenden Sitzung abgesehen, ist der Ausschuß insgesamt 10mal zusammengetreten. Von diesen 10 Sitzungen dienten 6 Sitzungen der Vernehmung von Zeugen, 3 Sitzungen der Beratung der Ausschußmitglieder und eine Sitzung der Anhörung der Innenminister der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern. Alle Sitzungen waren entsprechend dem jeweiligen Beratungsgegenstand entweder geheim oder vertraulich.

Die Bundesregierung hat nicht auf der Anwesenheit eines Beauftragten in den Beratungssitzungen des Ausschusses bestanden.

Zu Beweiszwecken hat der Ausschuß 23 Zeugen gehört und eine Reihe von schriftlichen Unterlagen beigezogen. Bei den Zeugen handelte es sich im

wesentlichen um Personen, die die Arbeit der in Frage kommenden Dienste und Behörden aus leitender oder aufsichtsführender Position heraus kennen. Unter den beigezogenen Unterlagen befanden sich u. a. Berichte des Staatssekretärausschusses für Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit, staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten, Personalakten, Denkschriften und Reformvorschläge der einzelnen Dienste sowie verschiedene Entwürfe von Koordinierungsrichtlinien.

III. Die Ergebnisse des Untersuchungsverfahrens

1. Vorbemerkung

Es versteht sich angesichts des Untersuchungsgegenstandes von selbst, daß der Ausschuß nicht alle seine gewonnenen Erkenntnisse in einer der Öffentlichkeit zugänglichen Bundestagsdrucksache ausbreiten darf.

Der Ausschuß stellt jedoch ausdrücklich fest, daß auch der geheimzuhaltende Teil des Untersuchungsergebnisses keinerlei sensationelle Entdeckungen enthält, die denjenigen Presseveröffentlichungen aus dem Herbst 1968 recht geben würden, die von dem Verschwinden geheimer, mit der NATO-Übung Fallex 68 zusammenhängender Dokumente sprachen, sich in Spekulationen über ein völliges Versagen der deutschen Abwehrrdienste oder deren Unterwanderung durch ausländische Agenten ergingen und zwischen einer Reihe von Selbstmorden Zusammenhänge nachrichtendienstlicher Art konstruieren wollten.

2. Die Einzelfälle

Der Ausschuß hat sich über alle Spionageverdachtsfälle der letzten Jahre berichten lassen, von denen die folgenden im vergangenen Jahr bekannt wurden und Aufsehen in der Öffentlichkeit erregten:

- a) Der Diebstahl einer Sidewinder-Rakete sowie anderer Luftwaffengeräte und deren Versand nach Moskau;
- b) das Sich-Absetzen der drei Naturwissenschaftler Diplomphysiker Dr. K. G. Breuer, Physiker H. Wiczorek und Mikrobiologe Dr. E. Petras in die DDR;
- c) die Verhaftung der im Bundesverteidigungsministerium angestellten Schreibkraft G. Mock;
- d) die Selbstmorde von
Wendland, Vizepräsident des BND,
Lüdke, Flotillenadmiral,
Grimm, Oberstleutnant im
Bundesverteidigungsministerium,
Schenk, Regierungsdirektor im
Bundewirtschaftsministerium,
Böhm, Regierungshauptsekretär im
Bundesverteidigungsministerium,
Frau Gruber, Schreibkraft im Bundeswirtschaftsministerium, seit 1. Dezember 1967 im Ruhestand lebend,

Frau Grapentin, Sachbearbeiterin im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Um sich nicht einer unzulässigen Erweiterung des ihm erteilten Untersuchungsauftrages schuldig zu machen, hat der Ausschuß von dem Versuch Abstand nehmen müssen, die Spionageverdachtsfälle durch eigene Beweiserhebungen aufzuklären. Er hat jedoch am schwerwiegendsten dieser Fälle, nämlich an demjenigen des Flotillenadmirals Lüdke, eingehend geprüft,

wie die zuständigen deutschen Stellen bei ihren Ermittlungen tatsächlich zusammengearbeitet haben,

wie sie es nach den geltenden Vorschriften hätten tun müssen und

welche Maßnahmen noch zu verwirklichen sind, damit die höchstmögliche Erfolgsaussicht für eine reibungslose und zielstrebige Zusammenarbeit erreicht wird.

3. Die Zusammenarbeit der für Staatsschutz und Spionageabwehr zuständigen deutschen Stellen

- a) *Welche Stellen haben Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Staatsschutzes und der Spionageabwehr?*

Im Bund:

Bundesamt für Verfassungsschutz,

das die Aufgabe hat, über Bestrebungen, die eine Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung im Bund oder in einem Land oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben, Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen zu sammeln und auszuwerten.

Amt für Sicherheit der Bundeswehr,

das die Aufgabe hat, die Bundeswehr gegen Spionage, Sabotage und Zersetzung abzuschirmen und aufgrund von Sonderweisungen für die Bundeswehr auf den Gebieten der Absicherung, der Sicherheitslage und des Schutzes der Verteidigungswirtschaft tätig zu werden.

Bundesnachrichtendienst

mit seinem Teilaufgabenbereich, sich selbst gegen Spionage zu schützen.

Generalbundesanwalt

mit seinem Teilaufgabenbereich, Straftaten des Friedensverrates, des Hoch- und Landesverrates sowie die bedeutsamen Fälle von Verfassungsfähigung zu verfolgen.

Bundeskriminalamt

insoweit, als seine allgemeinen Pflichten zur Sammlung, Auswertung, Unterrichtung und Unterhaltung kriminaltechnischer Einrichtungen sich auf alle strafbaren Handlungen beziehen und damit auch auf solche, die als Staatsschutz- oder Spionagedelikte gewertet werden müssen,

und insoweit, als es ausnahmsweise auf Ersuchen einer zuständigen Landesbehörde, einer Anordnung des Bundesministers des Innern oder aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern Staatsschutz- und Spionagedelikte selbst verfolgen darf.

In den Ländern:

Landesämter für Verfassungsschutz

mit denselben Aufgaben, wie sie für das Bundesamt für Verfassungsschutz angegeben sind.

Staatsanwaltschaften der Länder

mit ihrem Teilaufgabenbereich, Staatsschutz- und Spionagedelikte zu verfolgen, soweit dafür nicht der Generalbundesanwalt zuständig ist.

Polizeidienststellen in den Ländern,

soweit sie alle strafbaren Handlungen, also auch Staatsschutz- und Spionagedelikte, entweder von sich aus oder als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft nach deren Weisung zu erforschen haben.

b) Welche Vorschriften regeln die Zusammenarbeit der für Staatsschutz und Spionageabwehr zuständigen Stellen, als die Ermittlungen im Fall Lüdke begannen?

Zusammenarbeit zwischen

Bundesamt für Verfassungsschutz und Landesämtern für Verfassungsschutz

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950,

dessen §§ 1 und 4 die allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit und deren Konkretisierung dahin gehend enthalten, daß zur Zusammenarbeit auch gegenseitige Unterstützung, Hilfeleistung und Unterrichtung gehört.

Ferner: Koordinierungsrichtlinien vom 3. Dezember 1957.

Zusammenarbeit zwischen

Bundeskriminalamt und Polizeidienststellen in den Ländern

Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 8. März 1951,

dessen Bestimmungen neben der allgemeinen Verpflichtung zur Zusammenarbeit bereits eine mehr ins einzelne gehende Regelung der Zusammenarbeit vorsehen als das Gesetz über die Zusammenarbeit in Verfassungsschutzangelegenheiten.

Zusammenarbeit zwischen

Bundesverfassungsschutzamt sowie Landesverfassungsschutzämtern einerseits und Bundeskriminalamt sowie Polizeidienststellen in den Ländern andererseits

Geregelt in den sog. Unkeler Richtlinien vom 8. Oktober 1954.

Zusammenarbeit zwischen

Verfassungsschutzämtern, Bundesnachrichtendienst, Militärischem Abschirmdienst und Polizei

Geregelt in einer Richtlinie vom 19. September 1958.

Zusammenarbeit zwischen

Generalbundesanwalt und Staatsanwaltschaften der Länder

Geregelt in Nummern 216 und 218 der Richtlinien für das Strafverfahren vom 1. Dezember 1966.

Zusammenarbeit zwischen

Generalbundesanwalt und Staatsanwaltschaften der Länder einerseits und dem Bundeskriminalamt andererseits

Geregelt in Nummern 221 und 222 der Richtlinien für das Strafverfahren vom 1. Dezember 1966, die sich allerdings nur an die Staatsanwaltschaft in Bund und Ländern wenden.

Zusammenarbeit zwischen

Generalbundesanwalt sowie Staatsanwaltschaften der Länder einerseits und den Verfassungsschutzämtern, dem Bundesnachrichtendienst sowie dem Militärischen Abschirmdienst andererseits

Geregelt in Nummer 220 der Richtlinien für das Strafverfahren vom 1. Dezember 1966, die sich allerdings nur an die Staatsanwaltschaft in Bund und Ländern wenden.

Diese Aufzählung ist nicht erschöpfend denn es fehlen

einmal die Erwähnung der ganzen allgemeinen Zusammenarbeitsvorschriften, wie z. B. Artikel 35 des Grundgesetzes oder §§ 161, 163 Strafprozeßordnung, § 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes, § 138 StGB usw.,

zum anderen — wenn man von der Zitierung der Nummern 220, 221 und 222 der Richtlinien für das Strafverfahren absieht — die Erwähnung solcher Zusammenarbeitsvorschriften, die auf Bundesebene z. B. in Kabinettsbeschlüssen, Erlassen, Dienstanweisungen niedergelegt sind und nur für eine Behörde allein gelten und

schließlich sämtliche Zusammenarbeitsbestimmungen, die nur in einem einzelnen Land oder für gewisse Länder untereinander gelten.

Hinzuweisen ist allerdings noch auf den sogenannten Karlsruher Entwurf vom 13. November 1964, der Vorschläge für eine Regelung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischem Abschirmdienst enthält; das Bemerkenswerte an diesem Entwurf ist, daß seine Grundsätze in der Folgezeit von Generalbundesanwalt und den drei Diensten bei ihrer Zusammenarbeit in etwa beachtet wurden, obwohl der Entwurf selbst niemals in Kraft getreten ist.

c) Wie ist im Fall Lüdke bis zu dessen Todestag tatsächlich zusammengearbeitet worden?

Den fallauslösenden Hinweis des Fotogeschäftes, ein zur Entwicklung abgegebener Minoxfilm ent-

halte Aufnahmen von Schriftstücken, die als „NATO-SECRET“ gekennzeichnet seien, erhielt am 23. September 1968 gegen 15.40 Uhr als erste Stelle das 14. Kommissariat der Kreispolizeibehörde Bonn. Das 14. K. unterrichtete gegen 16.00 Uhr den Militärischen Abschirmdienst und arbeitete von diesem Zeitpunkt an mit dem MAD eng und einvernehmlich zusammen. Noch am 23. September fragte das 14. K. beim Landesverfassungsschutzamt Düsseldorf, beim Landeskriminalamt Düsseldorf und beim Bundeskriminalamt, Sicherungsgruppe Bonn, an, ob dort Erkenntnisse über Lüdke vorlägen. Der MAD stellte die gleiche Anfrage am 25. September an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Bundesnachrichtendienst. Keine der durch das 14. K. oder den MAD nach Erkenntnissen über Lüdke befragten Stellen wurde mit der Anfrage gleichzeitig über den Grund für die Anfrage informiert.

Die Einschaltung des Generalbundesanwaltes und der Sicherungsgruppe Bonn wurde bereits am 24. September 1968 vom Chef des Amtes für Sicherheit der Bundeswehr erwogen; er ließ diesen Gedanken jedoch wieder fallen, weil er befürchtete, die gute Zusammenarbeit zwischen der zuständigen MAD-Gruppe und dem 14. K. zu stören, und weil sich der MAD noch niemals seit seinem Bestehen an eine Staatsanwaltschaft gewandt hatte, wenn der betreffende Fall bei der Polizei angelaufen war.

Das 14. K. versuchte auf Empfehlung des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofes in Bonn am Spätnachmittag des 27. September 1968 zum ersten Male den Generalbundesanwalt zu verständigen. Als die Telefonvermittlung der Bundesanwaltschaft sich wegen Ablaufs der Arbeitszeit außerstande erklärte, im Dienstgebäude noch eine Verbindung mit einem Bundesanwalt herzustellen, versuchte das 14. K. am 28. September 1968 gegen 8.30 Uhr erneut, fernmündlich einen Bundesanwalt zu erreichen. Da es sich bei dem 28. September 1968 um einen dienstfreien Samstag handelte, vermochte die Telefonvermittlung der Bundesanwaltschaft wiederum keine Verbindung zu einem Bundesanwalt herzustellen. Der Beamte des 14. K. erbat daraufhin die Privatnummer des Bundesanwaltes Dr. Kuhn. Durch ein Mißverständnis wurde ihm die Privatnummer des Senatspräsidenten Dr. Kuhn mitgeteilt, der sich bei dem anschließenden Ferngespräch mit dem 14. K. unter Hinweis auf die Namensverwechslung und seine Richterstellung für unzuständig erklärte. Das 14. K. erfrag nunmehr bei der Sicherungsgruppe Bonn die Privatnummer des Bundesanwalts Dr. Kuhn und erreichte ihn auch in seiner Wohnung. Bundesanwalt Dr. Kuhn eröffnete dem Beamten des 14. K., daß er Urlaub habe und bat darum, entweder seinen Vertreter, Bundesanwalt Schmatloch, anzurufen oder den Bereitschaftsdienst der Bundesanwaltschaft, der samstags ab 9.00 Uhr im Amtsgebäude zu erreichen sei. Den nächsten Versuch zur Unterrichtung des Generalbundesanwaltes unternahm das 14. K. zwei Tage später, nämlich am 30. September 1968 gegen 11.30 Uhr. Es kam eine Telefonverbindung zwischen dem 14. K. und Bundesanwalt Schmatloch zustande, der das 14. K. mit der Fortsetzung von Ermittlungen und der Unterrichtung der Staatsanwaltschaft Bonn beauftragte. Bei der Verfassungsschutzabteilung des

nordrhein-westfälischen Innenministeriums ging am 3. Oktober 1968 ein Bericht des 14. K. vom 30. September 1968 über den bisherigen Verlauf der Ermittlungen im Fall Lüdke ein; wegen der bereits vorgenommenen Ermittlungshandlungen sah die Verfassungsschutzabteilung davon ab, die weitere Fallaufklärung mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu versuchen. Am 8. Oktober 1968 trugen zwei Beamte des 14. K. dem Generalbundesanwalt in Karlsruhe ihr bisheriges Ermittlungsergebnis vor. Der Generalbundesanwalt entließ die Polizeibeamten mit neuen Ermittlungsaufträgen und beteiligte auch den MAD weiterhin an den Nachforschungen. Von einer Einschaltung des Bundeskriminalamtes, Sicherungsgruppe Bonn, sah der Generalbundesanwalt im Hinblick darauf ab, daß Lüdke durch die von 14. K. und MAD seit dem 23. September 1968 unternommenen Aktionen schon gewarnt war.

Am 8. Oktober 1968, also an demselben Tage, an dem die beiden Bonner Polizeibeamten in Karlsruhe waren, ereignete sich bei Immerath/Eifel der „Jagdunfall“ Lüdkes. Die örtliche Gendarmerie leitete sofort erste Untersuchungen zur Feststellung der Todesursache ein, deren weitere Durchführung am 9. Oktober 1968 die Mordkommission Trier übernahm. Da diese beiden Polizeidienststellen nichts von den in Bonn laufenden Ermittlungen gegen Lüdke wußten, erfuhren Generalbundesanwalt, MAD und Kreispolizeibehörde Bonn erst am 10. Oktober 1968 vom Tod Lüdkes und zwar dadurch, daß Frau Lüdke davon das Bundesministerium der Verteidigung als Dienstherrn ihres Mannes benachrichtigte.

d) *Wie hätte nach den geltenden Koordinierungsbestimmungen im Fall Lüdke zusammengearbeitet werden müssen?*

Die Pflicht zu entscheiden, ob eine andere Dienststelle an den Ermittlungen im Falle Lüdke beteiligt werden müsse, traf zunächst die Kreispolizeibehörde Bonn, denn an sie hatte sich das Fotogeschäft mit seiner Anzeige gewandt. Der vom 14. K. unverzüglich gefaßte Entschluß, sich der sachverständigen Mithilfe des MAD zu bedienen, war im Hinblick auf den Anlaß für die Anzeige, nämlich Photographien von NATO-SECRET-Dokumenten, richtig und nach § 4 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinien für die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz, BND, Militärischem Abschirmdienst und Polizei vom 19. September 1958 in Verbindung mit Abschnitt I und Abschnitt II der Unkeler Richtlinien vom 8. Oktober 1954 auch geboten. Von diesem Augenblick an war aber neben dem 14. K. auch der MAD für die Beachtung der geltenden Koordinierungsbestimmungen mitverantwortlich.

Spätestens am 25. September 1968 stand für das 14. K. und den MAD mit Sicherheit fest, daß Flottillenadmiral Lüdke derjenige war, der das Bonner Fotogeschäft mit dem Entwickeln des Films beauftragt hatte. In diesem Zeitpunkt hätten 14. K. und MAD entscheiden müssen, welche andere Behörde zu beteiligen sei. Dies gilt selbst dann, wenn man mit 14. K. und MAD das bis dahin erarbeitete Ermittlungsergebnis nur so wertet,

daß Spionageverdacht nicht ausgeschlossen, aber wenig wahrscheinlich sei, auf jeden Fall aber ein Verstoß gegen die Sicherheitsbestimmungen und insoweit auch ein Dienstvergehen vorliege, das auch nach § 353 b StGB in Verbindung mit § 48 Absatz 1 des Wehrstrafgesetzes — Verletzung der Amtsverschwiegenheit — zu ahnden wäre.

Ausgehend von dieser Würdigung hatten sich 14. K. und MAD am 25. September 1968 nämlich zunächst zu fragen,

a) ob sie entweder wegen des ausreichenden Tatverdachts i. S. von § 353 b StGB den Leitenden Oberstaatsanwalt in Bonn gemäß § 163 Abs. 2 StPO (für 14. K.) bzw. in sinngemäßer Anwendung der in § 5 des Karlsruher Entwurfs niedergelegten Grundsätze (für MAD) unterrichten wollten

oder

b) ob weiter ermittelt werden sollte, um den Spionageverdacht entweder ganz auszuräumen oder zu erhärten.

Da 14. K. und MAD sich dazu entschlossen, dem Spionageverdacht weiter nachzugehen, hätten sie nunmehr prüfen müssen, ob allein der Umstand, daß sie sich um die Aufklärung eines Spionageverdachtsfalles bemühten, ihnen neue Zusammenarbeitsverpflichtungen auferlegte. Für das 14. K. hätte eine solche Prüfung zu dem Ergebnis geführt, daß es zu unterrichten gehabt hätte

a) den Generalbundesanwalt nach § 163 Abs. 2 StPO in Verbindung mit §§ 142 Abs. 1 Ziff. 1, 134 ff. GVG und

b) die Verfassungsschutzabteilung des Innenministers von Nordrhein-Westfalen nach Abschnitt I Abs. 1 oder sogar Abs. 3 der Unkeler Richtlinien vom 8. Oktober 1954.

Der MAD hätte aufgrund einer solchen Prüfung zu informieren gehabt

a) zumindest das Bundesamt für Verfassungsschutz nach § 5 Abs. 1 der Richtlinien über die Zusammenarbeit von Verfassungsschutzämtern, Bundesnachrichtendienst, Militärischem Abschirmdienst und Polizei vom 19. September 1958 und

b) außerdem noch den Generalbundesanwalt, sofern die in § 5 des Karlsruher Entwurfes vom November 1964 enthaltenen Grundsätze sinngemäß angewendet worden wären.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit hätte die Einschaltung von Generalbundesanwalt, Bundesamt für Verfassungsschutz und Verfassungsschutzabteilung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen in diesem Zeitpunkt zur Folge gehabt, daß diese Behörden an den weiteren Ermittlungen im Falle Lüdke in einer groß angelegten Aktion solche Stellen beteiligt hätten, die sachlich und personell auf die Bearbeitung von Spionagefällen spezialisiert sind und deshalb aller Voraussicht nach auch ein besseres Ermittlungsergebnis erzielt hätten.

e) *Welche Maßnahmen sind nach den vom Ausschuß gewonnenen Erkenntnissen erforderlich, um die Zusammenarbeit der für Staatsschutz und Spionageabwehr zuständigen Stellen zu verbessern?*

Der Ausschuß hat sich zunächst mit denjenigen Denkmodellen beschäftigt, die einem Zusammenarbeitsproblem von vornherein durch Kompetenzvereinigung jede Entstehungsgrundlage entziehen wollen. Die denkbaren Kompetenzvereinigungen durchlaufen ausgehend vom bestehenden Zustand eine Vielzahl von Stufen der Aufgabenzusammenlegung bis hinauf zur Schaffung einer Zentralbehörde, die — von der eigentlichen Strafverfolgung abgesehen — in der ganzen Bundesrepublik Deutschland ausschließlich für Staatsschutz und Spionageabwehr oder Spionageabwehr allein zuständig und auch mit den hierfür notwendigen polizeilichen Befugnissen ausgestattet wäre.

Der Ausschuß spricht sich jedoch aus folgenden Gründen gegen alle höheren Stufen solcher Kompetenzvereinigungen aus:

Die Länder müßten nicht unbeträchtliche staatliche Befugnisse, die ihnen nach dem Grundgesetz zustehen, an den Bund abgeben.

Es ist ungewiß, ob die Effektivitätsminderung, die während der Umorganisation der Dienste eintreten muß, nach Durchführung der Zusammenlegung durch eine dauerhafte Leistungssteigerung ausgeglichen werden wird.

Das Zusammenarbeitsproblem mit den Strafverfolgungsbehörden bliebe bestehen und würde sich noch um dasjenige mit den Staatsschutzstellen erweitern, wenn man bei einer Behörde unter Ausklammerung der Staatsschutzaufgaben die gesamte Spionageabwehr konzentrieren würde.

Die aus ihrer Größe folgende Unüberschaubarkeit einer solchen Zentralbehörde würde die bei Nachrichtendiensten sowieso schon beschränkte Kontrollmöglichkeit weiter verringern.

Die im Augenblick vorhandenen Zusammenarbeitsprobleme der Dienste würden angesichts des Umfangs der Zentralbehörde zu einem gewissen Teil als Kommunikationsprobleme ihrer Bediensteten wieder auftauchen.

Selbst eine Zentralbehörde könnte nicht verhindern, daß tatsächliche Spionageverdachtsfälle bei einer anderen Dienststelle anliefern, von dieser jedoch deshalb nicht weitergegeben würden, weil dort die nachrichtendienstlichen Zusammenhänge überhaupt nicht erkannt würden.

Aus dieser Ablehnung von grundlegenden Strukturänderungen folgt, daß nach Auffassung des Ausschusses gewisse Prinzipien, auf denen das gegenwärtige System beruht, aus gutem Grund nicht aufgegeben werden sollten. Zu diesen Prinzipien gehören,

wegen der Eigenart und Abgrenzbarkeit der beiden Bereiche je einen Spezialdienst für die Auslandsaufklärung und für die Sicherheit im militärischen Bereich beizubehalten,

die Verbindung von Staatsschutz- und Spionageabwehraufgaben bei den Verfassungsschutzäm-

tern nicht aufzuheben, da es für den aus totalitärer Weltanschauung geborenen Wandel in der Methode, einen potentiellen Feindstaat auszuspähen und zu beeinflussen, charakteristisch geworden ist, Angriffe auf militärisches und wirtschaftliches Machtpotential sowie auf außenpolitisches Ansehen mit Angriffen auf die innere Staatsordnung zu kombinieren und

zur Verhütung von Übergriffen keiner Behörde mit Zuständigkeiten für Staatsschutz und Spionageabwehr gleichzeitig polizeiliche Befugnisse zu geben.

Innerhalb dieses Rahmens sind jedoch eine Reihe von Reformen unumgänglich:

Eine einheitliche Koordinierungsrichtlinie für alle beteiligten Behörden

Es muß vor allen Dingen erreicht werden, daß Bundesregierung und Länderregierungen sich endlich auf eine einzige Richtlinie einigen, in der alle Zusammenarbeitsprobleme klar und praktikabel geregelt werden. Voraussetzung für die Klarheit und Praktikabilität der geforderten einheitlichen Koordinierungsrichtlinie ist,

daß sie sich an alle Behörden richtet, die Zuständigkeiten auf dem Gebiete von Staatsschutz und Spionageabwehr haben,

daß die Aufgabenbereiche dieser Behörden, insbesondere diejenigen des MAD, so genau wie möglich definiert und voneinander abgegrenzt werden,

daß die eigentlichen Zusammenarbeitsverpflichtungen nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die in zu unbestimmten Ermessensbegriffen ausgedrückt sind, wobei allerdings mitzuberücksichtigen ist, daß die Zusammenarbeit zwischen den dem Legalitätsprinzip verpflichteten Strafverfolgungsbehörden und den nach dem Opportunitätsprinzip vorgehenden Nachrichtendiensten trotz bester Vorschriften nur dann gedeihen kann, wenn zwischen diesen Stellen ein echtes Vertrauensverhältnis geschaffen und aufrechterhalten wird, und

daß eine Instanz benannt wird, die im Streitfall entscheidet, ob und wie zusammenzuarbeiten ist.

Die Bundesregierung hat dem Ausschuß inzwischen mehrere Entwürfe für eine solche Richtlinie vorgelegt. Der Ausschuß erwartet, daß diese Reformmaßnahme jedenfalls insoweit bald durchgeführt sein wird, als es um die beteiligten Bundesbehörden geht. Nach dem Eindruck, den der Ausschuß bei der Anhörung der Innenminister der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen gewonnen hat, dürften aber auch die Länder die Notwendigkeit einer einheitlichen Richtlinie nicht mehr verkennen und deshalb mit einer kooperationsfreundlicheren Haltung in die kommenden Verhandlungen mit dem Bund über die vorliegenden Richtlinienentwürfe gehen.

Vorrang des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei der Spionageabwehr mit nachrichtendienstlichen Mitteln

Das Bundesamt für Verfassungsschutz muß in den Stand gesetzt werden, auf die Führung von Spio-

nageabwehroperationen entscheidenden Einfluß zu nehmen. Gegenüber den beiden Nachrichtendiensten des Bundes ist ihm diese Möglichkeit bereits verschafft worden. Die Länder begegneten derartigen Bestrebungen bisher insbesondere mit dem Hinweis auf das Weisungsrecht, das dem Bundesminister des Innern nach § 5 Abs. 2 des Verfassungsschutzgesetzes vom 27. September 1950 zusteht. Dazu kommt ferner, daß auch heute noch auf Länderseite nicht ganz unbestritten ist, ob durch den Begriff „Verfassungsschutz“ im Sinne des Gesetzes vom 27. September 1950 überhaupt eine Spionageabwehrtätigkeit gedeckt wird. Wenn nur ein Bundesland in Zukunft dabei bleiben sollte, den Verfassungsschutzämtern nach dem geltenden Recht jede Zuständigkeit zur Spionagebekämpfung abzusprechen, so müßte nach Auffassung des Ausschusses unverzüglich eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Befugnis der Verfassungsschutzämter zur Spionageabwehr geschaffen werden. Würde das nicht geschehen, so bildeten sich auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland aller Wahrscheinlichkeit nach alsbald regelrechte Naturschutzgebiete für Spione heraus. Die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ländern über die Vorrangstellung des Bundesamtes für Verfassungsschutz müssen als Mindestergebnis erreichen, daß man für die neue einheitliche Zusammenarbeitsregelung den Ausnahmekatalog der Koordinierungsrichtlinie vom 3. Dezember 1957 zugunsten des Bundesamtes für Verfassungsschutz erweitert und die damit verbundene Parallelzuständigkeit in ein Recht des Bundesamtes für Verfassungsschutz umwandelt, die Führung in diesen Fällen zu übernehmen. Dem Einwand der Länder, durch die Weisungsbefugnis des Bundesministers des Innern könne die gewünschte Position des Bundesamtes für Verfassungsschutz jederzeit geschaffen werden, ist entgegenzuhalten, daß es aus praktischen Gründen ein Unding ist, bei der nicht unbeträchtlichen Anzahl von größeren Spionageverdachtsfällen jedes Mal erst eine Ministerentscheidung zur Begründung der Führungsrolle des Bundesamtes für Verfassungsschutz erwirken zu müssen.

Ein zentrales Ermittlungsorgan, das für den Generalbundesanwalt im gesamten Bundesgebiet alle polizeilichen Aufgaben bei der Strafverfolgung in Staatsschutz- und Spionagesachen wahrnehmen darf

Wie bereits unter III. 3. a) ausgeführt wurde, ist die Verfolgung der Straftaten des Friedensverrates, des Hoch- und Landesverrates sowie der bedeutsamen Fälle von Verfassungsgefährdung geschlossen dem Generalbundesanwalt übertragen. Dieser Einheitlichkeit im staatsanwaltschaftlichen Bereich steht aufgrund der Polizeihöhe der Länder bei der als Hilfsorgan des Generalbundesanwalts tätig werden den Kriminalpolizei eine weitgehende Zersplitterung gegenüber, welche Nachteile sich aus dem Fehlen eines zentralen polizeilichen Ermittlungsorgans bei der Verfolgung der betreffenden Straftäter ergeben und aus welchen Gründen die Sicherungsgruppe Bonn des Bundeskriminalamtes bei entsprechender gesetzlicher Grundlage am besten geeignet wäre, die Rolle dieses zentralen Hilfsorgans zu übernehmen, braucht in diesem Bericht nicht mehr ausgeführt zu

werden: dem Bundestag ist diese Problematik bekannt und die entsprechenden Reformmaßnahmen sind bereits eingeleitet; es darf insoweit auf folgende Bundestagsdrucksachen verwiesen werden:

- Protokoll Nr. 110 — öffentliche Informationssitzung des Innenausschusses am Donnerstag, dem 24. Oktober 1968, zum Thema Verbrechensbekämpfung;
- V/3792 — Bericht des Bundesministers des Innern vom 30. Januar 1969 betreffend Bundeskriminalamt;
- V/3742 — Antrag der Fraktion der FDP vom 21. Januar 1969 — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes;
- V/3802 — Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 4. Februar 1969 — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes;
- V/3803 — Antrag der Fraktion der SPD vom 4. Februar 1969 — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes.

Da auch die Innenminister der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen bei ihrer Anhörung zu verstehen gegeben haben, daß sie einer Übertragung von Exekutivbefugnissen auf das Bundeskriminalamt für die vom Generalbundesanwalt zu verfolgenden Fälle nicht widersprechen würden, besteht Aussicht, daß diese Reformmaßnahme ebenfalls in absehbarer Zeit durchgeführt sein wird, eine Reform, deren Dringlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht zuletzt durch den Fall Lebach bewiesen sein dürfte.

4. Personal- und Organisationsprobleme einzelner Dienststellen

Der Ausschuß hat alle in Frage kommenden Zeugen bei ihrer Vernehmung aufgefordert, sich auch freimütig über die Personal- und Organisationsprobleme ihrer eigenen Behörde zu äußern. Die Zeugen sind dieser Aufforderung nachgekommen und haben zur Ergänzung ihrer Aussage schriftliche Stellungnahmen und Berichte nachgereicht. Zusammenfassend kann man sagen, daß von allen Zeugen für ihre Dienststelle mit guten Gründen mehr Geld zur Gewinnung von qualifiziertem Personal und zur Anschaffung sachlicher Hilfsmittel verlangt wurde. Da der Ausschuß sich bewußt war, daß er Einzelheiten dieser Anforderungen nicht in seinem Abschlußbericht würde darlegen können, ohne geheimzuhaltende Organisationsstrukturen oder Operationsmöglichkeiten zu offenbaren, haben die Ausschußmitglieder noch während des Untersuchungsverfahrens Mittel und Wege gefunden, um einen Dialog über diese Problematik zwischen den jeweils maßgebenden Stellen in Gang zu bringen.

Auf zwei Arten von Schwierigkeiten, denen sich die Dienste und unter ihnen vor allen Dingen der Bundesnachrichtendienst gegenübersehen, kann der Ausschuß jedoch ohne Verletzung von Geheimenschutzbestimmungen eingehen und muß der Aus-

schuß auch eingehen, weil sie die Allgemeinheit bzw. die gesamte Bundesverwaltung betreffen: Die erste Schwierigkeit hängt mit der Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs zusammen, die zweite Schwierigkeit zeigt sich bei dem Versuch, aus den Diensten solche Personen herauszulösen, die dort nicht mehr weiterbeschäftigt werden können oder wollen.

Die Nachwuchsgewinnung wird durch zweierlei Umstände sehr erschwert. Einmal wissen Außenstehende so gut wie nichts über die Vielfalt und den Charakter der einzelnen Tätigkeitsbereiche in den Nachrichtendiensten; zum anderen gilt es in weiten Kreisen der Bevölkerung immer noch als anrühlich und nur für Abenteurernaturen passend, in einem Nachrichtendienst zu arbeiten. Dieses Zusammentreffen von Nicht-Wissen und Vorurteilen führt dazu, daß man selbst bei den hochqualifizierten Kräften, die vor allen Dingen zur Erledigung nachrichtendienstlicher Aufgaben benötigt werden, selten auf die Bereitschaft trifft, in einen Nachrichtendienst einzutreten. Beide Schwierigkeiten stehen außerdem dergestalt in einer Wechselbeziehung untereinander, daß sich das Vorurteil um so länger hält, je weniger die Öffentlichkeit über das Tun und Lassen der Nachrichtendienste erfährt. Daraus folgt, daß beide Schwierigkeiten gleichzeitig ausgeräumt werden müssen.

Aus diesem Grunde empfiehlt der Ausschuß:

- a) die Bundesregierung solle in zweckentsprechender Informationsarbeit die Öffentlichkeit darüber aufklären,
 - daß jede Staatsführung Tag für Tag auf möglichst zahlreiche und zuverlässige Informationen angewiesen ist, um politische, militärische oder wirtschaftliche Fehlentscheidungen zu vermeiden und
 - daß deshalb jeder Staat der Welt, insbesondere auch die klassischen westlichen Demokratien, Nachrichtendienste unterhalten;
- b) die Nachrichtendienste selbst sollen diese Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dadurch unterstützen,
 - daß sie an Universitäten, Technischen Hochschulen, Akademien, Volkshochschulen, Berufsschulen, in Referendararbeitsgemeinschaften, bei Fortbildungskursen, bei sonstigen Lehrgängen aller Art sowie in Presse, Hörfunk und Fernsehen so offen wie möglich ihre Aufgaben und die Methode ihrer Erledigung schildern und
 - daß sie von der versteckten Werbung zur offenen Werbung von Nachwuchs übergehen, wie es z. B. auch in den Vereinigten Staaten üblich ist;
- c) die Staatsbürger sollen sich im Bewußtsein ihres latenten Vorurteils um mehr Verständnis für die Nachrichtendienste und deren berechtigte Belange bemühen.

Die Möglichkeit, aus den Diensten solche Personen herauszulösen, die dort nicht mehr weiterarbeiten wollen oder können, wird dadurch beeinträchtigt.

tigt, daß die Dienstangehörigen normalerweise Beamtenstatus haben. Die Folge hiervon ist u. a., daß sie nur bei Erreichung der Altersgrenze aus dem Dienst entlassen, daß sie gegen ihren Willen vor Erreichung der Altersgrenze nur aufgrund einer entsprechenden Disziplinarmaßnahme aus dem Dienst entfernt und daß sie gegen ihren Willen nicht zu einer anderen Behörde versetzt werden können. Andererseits bringt es jedoch gerade die Eigenart der Nachrichtendienste mit sich, daß sie sich häufiger von Bediensteten trennen müßten, obwohl diese weder die Altersgrenze erreicht, noch sich einer zur Entlassung berechtigenden Dienstpflichtverletzung schuldig gemacht haben. Zu derartigen Trennungsgründen gehören vor allen Dingen die beiden Umstände, daß ein Bediensteter ein objektives Sicherheitsrisiko geworden ist oder sich auf die Dauer der spezifischen Beanspruchungen eines Nachrichtendienstes nicht gewachsen zeigt. Ein in einer solchen Situation befindlicher Bediensteter ist in den meisten Fällen ohne weiteres in der Lage, noch einen verantwortungsvollen Posten in der übrigen Verwaltung auszufüllen. Er wäre nach den bisher zu machenden Beobachtungen auch mit einer entsprechenden Versetzung einverstanden, da er weiß, daß er anderenfalls nur noch mit einer wenig verantwortlichen Beschäftigung in seinem Nachrichtendienst rechnen darf. Dieser Ausweg ist aber deshalb nicht gangbar, weil die übrigen Verwaltungsstellen sich gegen die Übernahme ehemaliger Nachrichtendienstleute zu sperren pflegen. Dieses in Beamtenkreisen allgemein bekannte und zum größten Teil auf Ressortegoismus beruhende Behördenverhalten ist darüber hinaus mitschuldig daran, daß qualifizierte und interessierte Beamte lediglich aus Angst vor dem Abschneiden des Rückweges davor zurückschrecken, eine Zeitlang in einem Nachrichtendienst zu arbeiten.

Einen Ausweg aus dieser Zwangslage eröffnen nach Ansicht des Ausschusses folgende Reformmaßnahmen:

die Schaffung von weiteren Ausnahmeregelungen im öffentlichen Dienstrecht, zu dessen besserer Anpassung an die Erfordernisse der Nachrichtendienste;

die Bewilligung von Mitteln, die zur freivertraglichen Einstellung von Spezialisten bestimmt sind und im Extremfalle zur Zahlung von Spitzengehältern verwandt werden dürfen, wenn gleichzeitig tägliche Kündigungsmöglichkeit mitvereinbart wird;

die Verpflichtung aller Ressorts zur Übernahme von im Nachrichtendienst nicht mehr verwendbaren Beamten, wobei die Zahl der zu Übernehmenden in einem bestimmten Verhältnis zu dem Personalbestand des betreffenden Ressorts zu stehen hätte;

die Förderung des zeitweisen Wechsels von Beamten aus den Ressorts zu den Nachrichtendiensten durch Maßnahmen, die dem betreffenden Beamten nicht nur die Rückkehr zu seiner alten Dienststelle garantieren, sondern auch verhindern, daß ihm allein aus der Tatsache des Wechsels sein Fortkommen erschwert wird.

5. Verantwortung der Bundesregierung für die Nachrichtendienste und Kontrolle des Parlaments

In dem vorliegenden Untersuchungsverfahren hat sich deutlich gezeigt, daß die Anlässe für die nunmehr geforderten Reformmaßnahmen bereits seit Jahren gegeben und den Ressorts auch ebensolange bekannt sind. Das für seinen Zusammentritt auf eine unerzwingbare Einladung des Bundeskanzlers angewiesene Vertrauensmännergremium bedarf einer klaren Rechtsstellung. Der Ausschuß fordert daher,

- a) daß die Bundesregierung einen Beauftragten (Minister oder Staatssekretär) ernannt, der für den gesamten nachrichtendienstlichen Bereich zuständig ist und insbesondere die Pflicht hat, für eine reibungslose Zusammenarbeit der Dienste zu sorgen und
- b) daß das parlamentarische Vertrauensmännergremium durch einen Ausschuß des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste ersetzt wird.

Der Beauftragte für die Nachrichtendienste hat

dem Ausschuß des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste in regelmäßigen Zeitabständen oder bei gegebenem Anlaß auch öfter und unaufgefordert über alle wesentlichen Vorkommnisse aus dem gesamten nachrichtendienstlichen Bereich zu berichten und jeder Ladung des Ausschusses des Deutschen Bundestages für Angelegenheiten der Nachrichtendienste Folge zu leisten und den Ausschußmitgliedern alle gewünschten Auskünfte zu erteilen.

6. Schlußbemerkung

Im Hinblick auf das Gesamtergebnis der Untersuchungen ersucht der Ausschuß die Bundesregierung, den Beauftragten für die Nachrichtendienste unverzüglich zu ernennen.

Der Ausschuß hält ferner die Schaffung der parlamentarischen Kontrollinstanz für so dringend, daß er allen Fraktionen empfiehlt, noch in dieser Legislaturperiode den nachstehenden Gesetzesentwurf einzubringen und zu verabschieden:

„Antrag
der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP

Der Bundestag wolle beschließen:

Entwurf eines . . . Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Artikel 45a GG erhält folgende Fassung:

Artikel 45a

(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, einen Ausschuß für Verteidigung und einen aus fünf Abgeordneten

bestehenden Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste. Diese Ausschüsse werden auch zwischen zwei Wahlperioden tätig.

(2) Der Ausschuß für Verteidigung hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat er die Pflicht, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen. Artikel 44 Abs. 1 findet auf dem Gebiet der Verteidigung keine Anwendung.

(3) Der Ausschuß für Angelegenheiten der Nachrichtendienste übt die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste aus und nimmt auf diesem Gebiete die Rechte eines Untersuchungsausschusses ausschließlich wahr. Auf Antrag von zweien seiner Mitglieder oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages hat er eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“

Bonn, den 16. Mai 1969

Hirsch

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen:

Der vom 2. Untersuchungsausschuß vorgelegte Bericht wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Bonn, den 16. Mai 1969

Der 2. Untersuchungsausschuß

Hirsch

Vorsitzender
und Berichtstatter