

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht, den die Kommission „Vorbeugender Geheimschutz“ über die Prüfung von Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume im November 1974 der Bundesregierung erstattet hat

Auszug aus dem 2. Teil des Berichts der sogenannten Mercker-Kommission vom 24. Juli 1969, der sich mit der Lage des Bundesnachrichtendienstes vor dem Jahre 1969 befaßt

I. Zum Bericht der Kommission „Vorbeugender Geheimschutz“

Die Bundesregierung hatte am 14. und 29. Mai 1974 beschlossen, eine unabhängige Kommission zur Prüfung von Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume einzusetzen. Der Kommission gehörten an:

Staatssekretär a. D. Birckholtz

Professor Dr. Eschenburg

Staatssekretär a. D. Dr. Maassen

Staatssekretär a. D. Dr. Mercker

Der Auftrag der Kommission ist in den Vorbemerkungen ihres Berichts wiedergegeben. Die Kommission sollte aus den Erkenntnissen, die im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume über die Tätigkeit der im Bereich des vorbeugenden Geheimschutzes tätigen Behörden und Stellen gewonnen werden können, unter Verwertung auch der bisherigen parlamentarischen Untersuchungs- und sonstigen Prüfungsberichte insbesondere Vorschläge für die Verbesserung der Arbeit und des Zusammenwirkens dieser Behörden ableiten.

Aus dem Auftrag für die Kommission ergab sich auch die Abgrenzung zu den Untersuchungen, die der 2. Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages gegenwärtig führt.

Die Kommission hat den Bericht am 18. November 1974 der Bundesregierung übergeben. Ich leite den Bericht dem Deut-

schen Bundestag zu angesichts der Bedeutung, die die Bundesregierung den darin behandelten Verbesserungsvorschlägen zumißt.

II. Zum Mercker-Bericht

In diesem Zusammenhang hält es die Bundesregierung für zweckdienlich, den Deutschen Bundestag auch über den wesentlichen Inhalt des zweiten Teils des Mercker-Berichts, der die Lage des Bundesnachrichtendienstes vor dem Jahre 1969 behandelt, zu unterrichten.

Staatssekretär a. D. Dr. Mercker, Ministerialdirektor a. D. Dr. Raab und Generalleutnant a. D. Zerbel (sogenannte Mercker-Kommission) hatten aufgrund eines Vertrages vom 31. Mai 1968 mit der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den damaligen Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Professor Dr. Carstens, eine Reihe von Beschwerden Angehöriger des Bundesnachrichtendienstes sowie eine Anzahl von Hinweisen auf Mißstände im Bundesnachrichtendienst zu überprüfen, die zum Teil Außenstehende gegeben hatten. Der erste Teil des Mercker-Berichts vom 24. Juli 1969 behandelt diese Beschwerden. Sie befassen sich zum Teil mit einzelnen Mitarbeitern oder mit Verdächtigungen von Personen, die heute noch im Bundesnachrichtendienst tätig sind.

Im Zuge der Überprüfungen dieser Beschwerden und Hinweise mußte die Mercker-Kommission zur Aufhellung verschiedener Komplexe über den konkreten Untersuchungsauftrag hinausgehen und die damalige Situation des Bundesnachrichtendienstes allgemein prüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung enthält der zweite Teil des Berichts.

Die Kommission stellte auf den verschiedensten Gebieten eine Reihe von Mißständen und Mängeln im Bundesnachrichtendienst fest, die dessen Effektivität erheblich beeinträchtigt hatten.

Der Bericht der Mercker-Kommission ist auch heute nicht zu einer vollständigen Veröffentlichung geeignet. Die Bundesregierung legt deshalb einen Auszug aus dem zweiten Teil des Berichts vor. Der Auszug enthält die Empfehlungen der Mercker-Kommission. Jeder einzelnen Empfehlung hat die Bundesregierung Bemerkungen über das seither Veranlaßte beigefügt. Diese Form der Veröffentlichung trägt einerseits den nachrichtendienstlichen Erfordernissen Rechnung, ist aber andererseits dennoch geeignet, ein Bild über den damaligen Zustand des Bundesnachrichtendienstes zu vermitteln.

Der Bundesnachrichtendienst hat einen wichtigen Auftrag zu erfüllen. Dies kann er nur, wenn die Vorgänge, die wegen ihrer bisherigen Geheimhaltung Anlaß zu Mußmaßnahmen, Spekulationen und fortdauernden Diskussionen gegeben haben, offengelegt werden und dem Bundesnachrichtendienst die für seine Tätigkeit erforderliche Ruhe verschafft wird.

III. Maßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung wird den Bericht der Vierer-Kommission prüfen und werten und dabei auch die Empfehlungen der Mercker-Kommission und die bei deren Durchführung gemachten Erfahrungen einbeziehen. Sie wird über die anstehenden Fragen — auch soweit sie nicht zum Auftrag der Kommissionen gehörten — nach gründlicher Vorbereitung bis Ende Januar 1975 entscheiden.

Diese Entscheidungen werden betreffen:

- a) Einzelfragen der Organisation und inneren Koordinierung der Dienste, insbesondere des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz;
- b) Fragen der Koordinierung zwischen den einzelnen Diensten;
- c) Fragen der Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst;
- d) Fragen, die sich auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Sicherheitsbereich beziehen.

Die Bundesregierung wird dabei die bis dahin vorliegenden Ergebnisse aus der Arbeit des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages berücksichtigen.

Insgesamt sollten die Entscheidungen der Bundesregierung dazu führen, die Arbeit der Dienste der Bundesrepublik Deutschland entsprechend ihrem jeweiligen Auftrag zu verbessern. Leitlinie für die Entscheidungen wird deshalb das Interesse der Bundesregierung an der uneingeschränkten Funktionsfähigkeit der Dienste sein.

IV. Unterrichtung des Deutschen Bundestages

Ich bitte, dieses Schreiben in die Bundestagsdrucksache aufzunehmen, in welche die beiden Berichte Eingang finden werden.

Schmidt

**Bericht der Kommission „Vorbeugender Geheimschutz“
über die Prüfung von Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem
Fall Guillaume**

Im Auftrag der Bundesregierung erstattet im November 1974

Gliederung des Berichtes

	Seite
Vorbemerkung	6
A. Tatsächliche Festellungen	7
I. Werdegang des G. bis zu seiner Einstellung im Bundeskanzleramt ..	7
1. Lebenslauf bis zur Übersiedelung in die Bundesrepublik	7
2. Notaufnahmeverfahren	7
3. Tätigkeit in Frankfurt/Main	8
II. Einstellungsvorgang	8
III. Sicherheitsüberprüfung	9
1. Vorwegmaßnahmen des Bundeskanzleramtes	9
2. Ergebnisse der Vorwegmaßnahmen	10
3. Einleitung der umfassenden Karteiüberprüfung	13
4. Ergebnisse der umfassenden Karteiüberprüfung	14
5. Abschluß der Sicherheitsüberprüfung durch das BfV	15
6. Nicht verwertete Erkenntnisse	16
IV. Karriere des G. im Bundeskanzleramt	19
V. Entstehung und Entwicklung des Verdachtes	19
B. Kritische Würdigung	22
I. Einleitung	22
II. Mängel und Mängelanalyse	22
1. Einstellungs- und Überprüfungsverfahren im Bundeskanzleramt	23
2. Die Erkenntnisse und ihre Verwertung	25
3. Überprüfungsgang im BfV	28
4. Abschluß der Sicherheitsüberprüfung	29
5. Vorgänge nach der Entstehung des Verdachtsfalles	30
6. Zusammenfassung der Strukturmängel	31
C. Verbesserungsvorschläge	33
1. Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdienststellen	33
2. Administrative Verbesserungen im vorbeugenden Geheimschutz ..	33
3. Koordinierung der drei Dienste	35
Schlußbemerkung	38

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat aufgrund von Beschlüssen vom 14. und 29. Mai 1974 eine unabhängige Kommission zur Prüfung von Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume eingesetzt und sie beauftragt,

- alle im Zusammenhang mit dem Fall Guillaume aufgetretenen Fragen des vorbeugenden Geheimschutzes zu prüfen, eine Wertung vorzunehmen sowie Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten,
- dabei auch die bisherigen parlamentarischen Untersuchungs- und sonstigen Prüfungsberichte, die sich auf Nachrichtendienste des Bundes beziehen, auszuwerten sowie
- die Prüfung auf die Kommunikation der Nachrichtendienste des Bundes in Angelegenheiten des vorbeugenden Geheimschutzes mit den zur Länderzuständigkeit gehörenden Dienststellen (Landesämter für Verfassungsschutz) zu erstrecken.

Die Unterzeichnenden wurden mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 30. Mai 1974 in diese Kommission berufen.

Die Kommission nahm am 31. Mai 1974 ihre Arbeit auf. Zur Erfüllung ihres Auftrages hat sie die notwendigen Akten verschiedener Bundes- und Landesdienststellen sowie früher erstattete Gutachten und Berichte beigezogen und ausgewertet sowie zahlreiche Angehörige von Bundes- und Landesdienststellen befragt.

Am 9. Oktober 1974 hat sie mit Vertretern des Bundeskanzleramtes, des Bundesministers des Innern, des Bundesnachrichtendienstes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Amtes für Sicherheit der Bundeswehr sowie der Landesbehörden für Verfassungsschutz Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ein Kolloquium über Organisation und Funktionen des vorbeugenden Geheimschutzes veranstaltet. Mit dem Kolloquium schloß die Kommission ihre tatsächlichen Feststellungen ab, um dem Wunsch der Bundesregierung nach frühestmöglicher Vorlage des Berichtes entsprechen zu können.

Die verschiedenen Dienststellen sowie ihre Leiter und Mitarbeiter haben der Kommission die benötigten Unterlagen zur Verfügung gestellt und die erbetenen Auskünfte erteilt.

Am 3. September 1974 hat die Kommission dem Bundesminister des Innern, Prof. Dr. Maihofer, und dem Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Schüler, einen mündlichen Zwischenbericht erstattet.

Der Abschlußbericht wird hiermit vorgelegt.

Bonn, den 11. November 1974

Birckholtz

Prof. Dr. Eschenburg

Dr. Maassen

Dr. Mercker

A. Tatsächliche Feststellungen

I. Werdegang des G. bis zu seiner Einstellung im Bundeskanzleramt

1. Lebenslauf bis zur Übersiedlung in die Bundesrepublik

Günter Karl Heinz Guillaume wurde am 1. 2. 1927 in Berlin geboren. Seine Eltern hatten am 14. 10. 1926 die Ehe geschlossen. Der Vater, Karl Ernst Guillaume, geb. am 17. 5. 1904 in Berlin, von Beruf Musiker, schied am 18. 1. 1948 freiwillig aus dem Leben. Die Mutter, Johanna Olga Pauline Guillaume, geb. Loebe, wiederverheiratete Mittag, geb. am 17. 5. 1905 in Berlin, war als Friseurin und zuletzt als Postangestellte tätig. Sie lebt heute als Rentnerin in Berlin (Ost).

G., der keine Geschwister hat, besuchte von 1933 bis 1941 die Volksschule in Berlin. Es schloß sich eine Ausbildung als Fotograf an. Die Einzelheiten des zeitlichen Ablaufs sind insoweit nicht ganz geklärt, weil G. widersprüchliche Angaben gemacht hat. Einmal will er sofort die Ausbildung in einem Berliner Presseverlag aufgenommen, ein andermal zunächst eine Berufsfachschule für das graphische Gewerbe besucht haben. Von dritter Seite wurde behauptet, daß G. nach seiner Schulzeit eine Lehre als Koch begonnen und erst ein halbes Jahr später die Fotografen-Lehre aufgenommen habe.

In diesem Beruf arbeitete G. bis etwa Herbst 1944. Danach gehörte er für drei Monate dem Reichsarbeitsdienst an; am 6. 1. 1945 wurde er zur Wehrmacht einberufen.

Am 20. 4. 1944 war G. Mitglied der NSDAP geworden; sein Vater hatte ihr schon seit 1934 angehört, seit 1937 als hauptamtlicher Mitarbeiter im Gaupersonalamt Berlin.

Im Mai 1945 geriet G. für die Dauer von etwa sechs Wochen in britische Gefangenschaft. Danach war er bis zum Jahresende als Landarbeiter in Schleswig-Holstein tätig.

1946 kehrte G. nach Berlin (Ost) zurück und arbeitete dort in der Folge als Fotograf, zuletzt als technischer Redakteur im Verlag „Volk und Wissen“. Die Angaben über seine Beschäftigungsverhältnisse in dieser Zeit sind allerdings widersprüchlich.

1950 wurde G. Mitglied des FDGB und im Verlauf seiner Tätigkeit im Verlag „Volk und Wissen“ in die Betriebsgewerkschaftsleitung gewählt. Zuletzt war er Vorsitzender der Abteilungsgewerkschaftsleitung der Hauptabteilung Berufsausbildung des Verlages.

Am 12. 5. 1951 heiratete G. vor dem Standesamt Leisnig die damalige Stenotypistin und Sachbearbeiterin Christel Margarete Ingeborg Boom, geb. am 6. 11. 1927 in Allenstein/Ostpreußen.

Im selben Jahr zog das Ehepaar G. nach Lehnitz bei Berlin, wo es bis zu seiner Übersiedlung nach Frankfurt/Main im Mai 1956 wohnte.

Am 12./13. 5. 1956 gelangte G. mit seiner Frau bei Hohen-Neuendorf-Frohnau nach West-Berlin und von dort auf dem Luftweg in die Bundesrepublik. Am 13. 5. 1956 nahm das Ehepaar Wohnung in Frankfurt/Main.

2. Notaufnahmeverfahren

Die Eheleute G. haben kein Notaufnahmelager durchlaufen. Sie fanden unmittelbar Aufnahme in der Wohnung von Erna Boom, der Schwiegermutter des G., in Frankfurt, Finkenhofstraße 29. Erna Boom, die niederländische Staatsangehörige ist, war selber erst seit dem 15. 5. 1956 unter dieser Anschrift — als von Lehnitz/DDR zugezogen — polizeilich angemeldet. Die polizeiliche Anmeldung der Eheleute G. folgte am 1. 7. 1956.

Unter dem 13. 9. 1956 beantragte G. für sich und seine Frau im schriftlichen Verfahren die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für das Bundesgebiet. Das mit Schreibmaschine ausgefüllte Antragsformular, das außerdem ein handschriftliches Datum „6. 7. 1956“ aufweist, ging am 17. 9. 1956 beim Leiter des Notaufnahmeverfahrens in Gießen ein. Mit Schreiben vom 3. 7. 1956 an den Leiter des Notaufnahmeverfahrens hatte Erna Boom bereits erklärt, daß „der beiliegende Antrag“ von ihrer Tochter und ihrem Schwiegersohn mit ihrem Einverständnis gestellt werde und ihrem „sehnlichsten Wunsch“ entspreche. Dieser Antrag lag aber nicht bei.

Im Anschreiben, mit dem G. dann den Antrag einreichte, begründete er die späte Einsendung damit, daß seine Frau und er jetzt im Besitz von Personalausweisen der Bundesrepublik seien und daß sie sich vorher nicht ihrer „sowjetzonalen Identität“ hätten „entblößen“ wollen.

Das Verlassen der DDR begründete G. im Antrag vom 13. 9. 1956 u. a. damit, daß seine Frau und er die Hoffnung auf eine Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands in absehbarer Zeit verloren hätten, daß sie sich davor bewahren wollten, früher oder später doch ihren „Elfenbeinturm“ verlassen und dann „der drüben nur noch scheinbaren bürgerlichen Existenz wegen Zugeständnisse dem sog. gesellschaftlichen Leben dieses nationalbolschewistischen Staates gegenüber machen zu müssen“; es sei ihnen für die Zukunft unmöglich erschienen, „in der Sowjetzone ein Leben zu führen und eine Existenz aufzubauen, wurzelnd in der Erziehung des Elternhauses und getragen von den freiheitlichen, humanistischen Idealen“, an die sie glaubten.

Der Aufnahmeausschuß stellte fest, daß der geschilderte Sachverhalt keine besondere Zwangslage nach

§ 1 Abs. 2 Notaufnahmegesetz erkennen lasse und daher ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht gegeben sei. Durch Beschluß vom 3. 12. 1956 wurde den Eheleuten G. die Erlaubnis zum ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik gemäß § 1 Abs. 1 Notaufnahmegesetz in Verbindung mit Artikel 11 Grundgesetz (Freizügigkeit) erteilt.

3. Tätigkeit des G. in Frankfurt/Main

Laut Gewerbeanmelde-Bescheinigung des Magistrats der Stadt Frankfurt vom 8. 8. 1956 eröffnete G. zusammen mit seiner Frau am 15. 8. 1956 in der gemeinsamen Wohnung Boom/Guillaume in der Finkenhofstraße 29 ein Schreibbüro, das zum 1. 9. 1956 auch auf den Geschäftsbereich „Vervielfältigungen und Fotokopien“ ausgedehnt wurde und das er bis zum 1. 4. 1957 betrieb. Außerdem half G. seiner Schwiegermutter bei der Einrichtung und dem Betrieb einer Kaffeestube nebst Einzelhandel mit Kaffee und Schokolade in Frankfurt-Sachsenhausen. Dieses Geschäft hatte Frau Boom am 9. 7. 1956 gegründet.

Vom 5. 11. 1956 bis 28. 2. 1957 war G. als kaufmännischer Angestellter im Baubüro Auweiler in Frankfurt beschäftigt. Anschließend arbeitete er bis 31. 5. 1957 im Finkenverlag in Oberursel/Taunus (Schulbücher) im Bereich Herstellung und Vertrieb sowie als Werber bei Ausstellungen.

Danach widmete sich G. dem Geschäft seiner Schwiegermutter, das seit dem 1. 7. 1957 als „Erwerbsgemeinschaft“ zwischen Erna Boom und G. in Frankfurt-Sachsenhausen weitergeführt wurde. Neben der Kaffeestube umfaßte das erweiterte Angebot Süßwaren, Tabakerzeugnisse und Spirituosen.

Diesen Wechsel begründete G. später — schriftliche Erklärung vom 12. 1. 1970 gegenüber dem Chef des Bundeskanzleramtes (Chef BK) — mit einer „Umstellung der familiären Verhältnisse“. Am 8. 4. 1957 war nämlich der Sohn Pierre Tobias Charles der Eheleute G. geboren worden. Die Schwiegermutter Erna Boom kümmerte sich danach mehr als bisher um die Führung des gemeinsamen Haushalts. Dadurch wurde es Frau G. gegen Ende 1957 möglich, wieder einem Beruf nachzugehen.

Frau G. arbeitete zunächst (nach Angaben bei ihrer Sicherheitsüberprüfung 1972) von Ende 1957 bis 1959 als Halbtagsangestellte eines Verlages in Frankfurt, danach bis 1964 als Sekretärin beim Bezirk Hessen-Süd der SPD in Frankfurt und anschließend in der Staatskanzlei in Wiesbaden. Sie war zunächst Sekretärin des damaligen Staatssekretärs Birkelbach, danach Sachbearbeiterin.

Ab Februar 1971 bis zu ihrer Festnahme am 24. 4. 1974 war sie in der Landesvertretung Hessen beim Bund in Bonn als Sachbearbeiterin tätig.

Seit Beginn der sechziger Jahre arbeitete G. in zunehmendem Maße freiberuflich als Werbefotograf und Journalist für die Monatsschrift und Wahlschriften des Bezirks Hessen-Süd der SPD. Das Einzelhandelsgeschäft der „Erwerbsgemeinschaft“ Boom/G. wurde im Mai 1963 amtlich abgemeldet.

Vom 1. 3. 1964 bis 30. 4. 1968 war G. als Geschäftsführer für den Unterbezirk Frankfurt der SPD tätig. Ab Mai 1968 bis zu seinem Ausscheiden aus Anlaß seines Weggangs nach Bonn (31. 12. 1969) war er Geschäftsführer der SPD-Stadtverordnetenfraktion in Frankfurt; seit Oktober 1968 gehörte er außerdem der Stadtverordnetenversammlung an und war im Frankfurter Wahlkreis 140 Wahlkreisbeauftragter von Bundesminister Georg Leber, der in der Bundestagswahl am 28. 9. 1969 einen besonders hohen Erststimmenanteil erhielt.

G. behielt auch nach Aufnahme der Tätigkeit im Bundeskanzleramt sein Frankfurter Mandat noch einige Zeit bei. Erst im Februar 1971 siedelte er mit seiner Familie und Erna Boom endgültig nach Bonn-Bad Godesberg über.

II. Einstellungsvorgang

Im Zuge der Regierungsneubildung 1969 war im Bundeskanzleramt eine Reihe von freigewordenen oder neugeschaffenen Arbeitsplätzen zu besetzen. Der neue Leiter der Abteilung III „Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik“ im Bundeskanzleramt war auf der Suche nach einem Hilfsreferenten für den Tätigkeitsbereich „Verbindung zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden“ im Referat 4 dieser Abteilung (III 4). Der damalige Chef BK hatte die Abteilungsleiter seines Amtes ermuntert, auch selber Ausschau nach geeignetem Personal zu halten und ihm entsprechende Vorschläge zu machen.

So kam es zum Vorschlag des Abteilungsleiters III, den G. für den genannten Tätigkeitsbereich im Bundeskanzleramt einzustellen.

Der Abteilungsleiter III, Dr. Ehrenberg, war von 1964 bis 1968 Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der IG Bau, Steine, Erden gewesen, deren Vorsitzender der heutige Bundesminister Georg Leber war. Dr. Ehrenberg hatte in dieser Zeit engen Kontakt mit G. gehabt.

Nach dem Regierungswechsel sprach G. Dr. Ehrenberg wegen einer Verwendung im Bundeskanzleramt an, nachdem er sich zuvor mit Bundesminister Leber in Verbindung gesetzt hatte, der aber keinen ihm zusagenden Arbeitsplatz anbieten konnte.

Da Dr. Ehrenberg den G. für den in Betracht kommenden Tätigkeitsbereich als besonders geeignet ansah — die Tätigkeit erforderte nach dessen Angaben keine spezifischen Fachkenntnisse, insbesondere keine akademische Vorbildung, sondern praktische Erfahrungen im Umgang mit den Verbänden und Kenntnis der inneren Verhältnisse der Gewerkschaften — schlug er dem Chef BK vor, G. einzustellen. Am 11. 11. 1969 wurde G. dem Chef BK vorgestellt. Dabei wurde G. zu verstehen gegeben, daß er möglichst bald kommen solle, und schließlich — nach dessen Hinweis auf die Notwendigkeit der Regelung seiner Nachfolge in Frankfurt — vereinbart, daß er zum 1. 1. 1970 als Angestellter der Vergütungsgruppe II a BAT in das Bundeskanzleramt eingestellt werden solle. Irgendein Vorbehalt wurde dabei nicht gemacht.

Noch am selben Tage wurde der innerhalb der Abteilung I für Personalangelegenheiten zuständige Gruppenleiter I 1 angewiesen, das Nötige zu veranlassen. Am 13. 11. 1969 sandte das Bundeskanzleramt dem G. den üblichen Personalbogen sowie das Formular für die bei Sicherheitsüberprüfungen abzugebende „Erklärung“ (im folgenden Sicherheitserklärung genannt) mit der Bitte zu, diese Unterlagen nach Ausfüllung möglichst bald zurückzusenden. Von der üblichen Anforderung eines Lebenslaufes wurde abgesehen.

Die Unterlagen wurden mit Schreiben vom 29. 11. 1969, eingegangen am 2. 12. 1969, zurückgesandt. Die Verzögerung begründete G. damit, daß er durch Haushaltsberatungen seiner Stadtverordnetenfraktion abgehalten gewesen sei. Zugleich teilte er mit, daß er die Fraktionsgeschäftsführung zum 31. 12. 1969 niederlegen könne und somit zum Dienstantritt am 1. 1. 1970 bereit sei.

Mit Schreiben vom 4. 12. 1969 bat die Dienststelle den Personalrat um Zustimmung zur Einstellung. Diese wurde mit Schreiben vom 10. 12. 1969 versagt. Als Begründung wurde u. a. angeführt, daß G. nicht über die notwendigen fachlichen Voraussetzungen verfüge, weil er lediglich eine Laufbahn als Funktionär und Mandatsträger einer politischen Partei vorzuweisen habe; es bestehe der Verdacht, daß ein nicht geeigneter Bewerber wegen seiner politischen Betätigung bevorzugt werden solle.

Eine bereits im Entwurf gefertigte Antwort der Dienststelle an den Personalrat wurde zurückgehalten, weil die zwischenzeitlich eingeleitete Sicherheitsüberprüfung Bedenken ergeben hatte, deren Klärung abgewartet werden sollte.

III. Sicherheitsüberprüfung

Im Verlauf des Einstellungsverfahrens teilte der Gruppenleiter I 1 der für Sicherheitsfragen zuständigen Gruppe I 2 des Bundeskanzleramtes am 4. 12. 1969 mit, daß beabsichtigt sei, den G. einzustellen und ihn als Hilfsreferenten innerhalb der Abteilung III zu verwenden. Unter Beifügung der von G. ausgefüllten Sicherheitserklärung vom 28. 11. 1969 wurde um Äußerung gebeten, „ob sicherheitsmäßige Bedenken gegen die Beschäftigung im Bundeskanzleramt“ bestünden.

Dies löste eine Sicherheitsüberprüfung aus.

Die seinerzeit gültigen, durch Beschluß der Bundesregierung vom 24. 8. 1960 neugefaßten Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Bundesbediensteten sahen zwar eine Sicherheitsüberprüfung grundsätzlich nur bei Personen vor, „deren dienstliche Aufgaben den Zugang zu Verschlusssachen erfordern“ (Nr. 1 Abs. 3); sie hatte eine „umfassende Karteiüberprüfung“ und bei höheren Geheimhaltungsgraden „Sicherheitsermittlungen“ zum Gegenstand. Nach Nr. 33 dieser Richtlinien waren aber bei obersten Bundesbehörden auch alle übrigen Bediensteten einer „einfachen Karteiüberprüfung“ zu

unterziehen. Wegen der besonderen Sicherheitsempfindlichkeit des Bundeskanzleramtes war es dort darüber hinaus üblich, bei neu einzustellenden Personen Sicherheitsüberprüfungen in Form einer „umfassenden Karteiüberprüfung“ durchzuführen. Auch die anderen obersten Bundesbehörden verfahren so.

Diese Art der Sicherheitsüberprüfung entsprach der beim Zugang zu Verschlusssachen bis zum VS-Grad „Geheim“ seinerzeit vorgeschriebenen Prüfung.

Nach Nr. 21 der Richtlinien oblag die Sicherheitsüberprüfung bei obersten Bundesbehörden einem vom Dienststellenleiter zu bestimmenden Sicherheitsreferenten. Die Durchführung der umfassenden Karteiüberprüfung war dabei Sache des BfV (Nr. 311). Sie hat die Befragung der eigenen Kartei sowie die Befragung weiterer Sicherheitsdienststellen zum Gegenstand.

Die Sicherheitsüberprüfung nahm folgenden Verlauf:

1. Vorwegmaßnahmen des Bundeskanzleramtes

Am 5. 12. 1969 forderte das Bundeskanzleramt, wie in den Sicherheitsrichtlinien vorgeschrieben, beim Leiter des Notaufnahmeverfahrens in Gießen die Notaufnahmekarten zur Einsicht an. Drei Tage später (8. 12. 1969) wurde in gleichlautenden Schreiben an die Sicherungsgruppe Bonn des Bundeskriminalamtes, die Verbindungsstelle Bonn des Bundesnachrichtendienstes (BND) und das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln (BfV) unter Beifügung von je zwei Formblättern mit den Personalangaben des G. und seiner Ehefrau (sogenannte PZD-Belege) um baldige Karteiüberprüfung und Mitteilung des Ergebnisses gebeten. Alle drei Schreiben trugen die Aufschrift „Eilt!“, die beige-fügten Belege wurden mit einem Stempelaufdruck „Eilt sehr“ versehen.

Diese dem eigentlichen Verfahren der Sicherheitsüberprüfung vorgeschalteten Anfragen durch das Bundeskanzleramt waren in den Sicherheitsrichtlinien nicht vorgesehen. Das Bundeskanzleramt hatte aber bereits im Jahre 1965 mit den genannten Dienststellen ein solches Vorverfahren vereinbart, um möglichst rasch vor der Einstellung eines Bewerbers Auskünfte zu erhalten und bei etwaigen negativen Erkenntnissen auf eine Fortführung des Einstellungsverfahrens verzichten zu können. In der Zeit davor war es vorgekommen, daß wegen der langen Dauer der Sicherheitsüberprüfung vor ihrem Abschluß Einstellungen vorgenommen wurden.

Bei diesen Voranfragen hatte das BfV nur seine eigenen Unterlagen beizuziehen, die Sicherungsgruppe Auskünfte bei den Wohnsitzpolizeibehörden einzuholen und der BND ggfs. ihm vorliegende Erkenntnisse mitzuteilen.

Die Anfrage beim BND erklärt sich daraus, daß dieser dem Bundeskanzleramt unterstellt ist. Beim BND können — als legitime Nebenprodukte seiner eigentlichen Tätigkeit — auch für Sicherheitsüberprüfungen erhebliche Erkenntnisse anfallen.

Die Beiziehung der Notaufnahmeakten gehört bereits zum normalen Verfahren der Sicherheitsüberprüfung.

2. Ergebnisse der Vorwegmaßnahme des Bundeskanzleramtes

2.1.

Am 12. 12. 1969 gingen die Notaufnahmeakten ein. Sie wurden nach einem Vermerk vom selben Tage durch einen Beamten der Gruppe I 2 mit den Angaben in der Sicherheitserklärung vom 28. 11. 1969 verglichen. Dabei gelangte der Beamte zu der Auffassung, daß die Angaben übereinstimmen. Der Vermerk — ohne Notaufnahmeakten — wurde dem Gruppenleiter I 2 ebenfalls noch am 12. 12. 1969 zur Kenntnis gegeben und sodann die Rücksendung der Akte verfügt.

Tatsächlich stimmten die Angaben nicht voll überein, nicht einmal innerhalb des Notaufnahmeverfahrens:

- a) Im Formularantrag auf Aufenthaltserlaubnis hatte G. übereinstimmend mit dem im Notaufnahmeverfahren vorzulegenden Lebenslauf angegeben, 1946 bis 1949 als Fotograf bei zwei Berliner Firmen tätig gewesen zu sein, und zwar

lt. Formularantrag:

1946—1947 Fa. Sallein, 1947—1949 Fa. „foto-hai“,

lt. Lebenslauf:

1946—1947 Fa. Sallein, 1948—1949 Fa. „foto-hai“.

In der Sicherheitserklärung hatte er dagegen behauptet, von 1946 bis 1950 freiberuflich tätig gewesen zu sein.

- b) Im Formularantrag hatte G. angegeben, von 1949 bis 1953 als Fotograf und von 1953 bis 1955 als Bildredakteur im Verlag „Volk und Wissen“ gearbeitet zu haben.

Im Lebenslauf gab er als Dauer der Tätigkeit im Verlag jedoch 1950 bis 1955 an.

In der Sicherheitserklärung findet sich eine dritte Version. Danach war er von 1951 bis 1955 im Verlag „Volk und Wissen“ als technischer Redakteur tätig.

Das genaue Datum seines Ausscheidens aus dem Verlag hat G. nirgendwo, auch nicht in seinen späteren Erklärungen gegenüber dem Bundeskanzleramt, angegeben. Im Lebenslauf zum Notaufnahmeverfahren, nicht aber in der Sicherheitserklärung, findet sich der Hinweis, daß er nach seinem Ausscheiden aus dem Verlag bis April 1956 freiberuflich als Journalist gearbeitet habe, angeblich um seine Flucht in die Bundesrepublik vorbereiten zu können.

- c) Im Formularantrag ist die Dauer der Mitgliedschaft im FDGB von 1950 bis April 1956 angegeben, übereinstimmend damit auch im Lebenslauf (1950 bis 1956).

Dagegen hat G. in der Sicherheitserklärung geschrieben: „1950 bis 1955“. Seine Funktion im FDGB umschrieb er in den beiden ersten Erklärungen dahin, daß er der Lohn- und Prämienkommission im Verlag angehört habe. In der Sicherheitserklärung war danach nicht gefragt.

- d) Im Formularantrag hat G. behauptet, bis zur Flucht in Lehnitz bei Berlin gewohnt zu haben.

Nach der Sicherheitserklärung will er nur bis 1955 dort gewohnt haben. Bei seiner späteren Anhörung durch den Chef BK gab er an, sich und seine Familie vor der Abreise in die Bundesrepublik zum Schein nach Leipzig abgemeldet zu haben.

- e) Im Lebenslauf zum Notaufnahmeverfahren hat G. angegeben, daß er nach seiner Flucht zusammen mit seiner Frau ein Schreibbüro eingerichtet und betrieben habe. Dieses Schreibbüro bestand vom 15. 8. 1956 bis 1. 4. 1957. Er hat diese Tätigkeit später stets verschwiegen, auch in der Sicherheitserklärung.

Kein Widerspruch zwischen den Angaben im Notaufnahmeverfahren und in der Sicherheitserklärung besteht hinsichtlich der Kriegsgefangenschaft. Im Notaufnahmeverfahren ist G. darauf eingegangen. In der Sicherheitserklärung ist nur nach Kriegsgefangenschaft in einem kommunistischen Land gefragt.

2.2.

Das BfV teilte dem Bundeskanzleramt auf die Voranfrage am 10. 12. 1969 fernmündlich mit, daß weder Günter noch Christel G. in seiner Kartei erfaßt seien.

2.3.

Die Sicherungsgruppe Bonn, in deren Kartei die Eheleute G. ebenfalls nicht erfaßt waren, wandte sich in Fernschreiben an die Polizeipräsidenten in Berlin und Frankfurt sowie an das Bundeskriminalamt in Wiesbaden und fragte — ohne Angabe des Grundes — nach etwaigen Erkenntnissen über die Eheleute G. an. Während das Bundeskriminalamt Fehlanzeige erstattete und die Kriminalpolizei Frankfurt mit Fernschreiben vom 10. 12. 1969 mitteilte, daß G. Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Stadtparlament sei und über beide Personen keine nachteiligen Erkenntnisse vorlägen, antwortete der Polizeipräsident Berlin mit Fernschreiben vom 10. 12. 1969 wie folgt:

„... Der Untersuchungsausschuß freiheitlicher Juristen teilte mit Schreiben vom 22. 11. 1955 mit, daß ein Günter Guillaume, ca. 1925 geb., wohnhaft: Birkenwerder (SBZ), beschäftigt als Fotograf beim Ostberliner Verlag ‚Volk und Wissen‘ der Agententätigkeit in Berlin (West) und der BRD verdächtigt wird. Im Juli 1956 soll Günter G. in die BRD geflüchtet sein. Personengleichheit kann vermutet werden. Beim LfV¹⁾ Berlin sind keine

¹⁾ Landesamt für Verfassungsschutz

Unterlagen vorhanden. Christel G., geb. Boom, hier nicht in Erscheinung getreten“.

Die Sicherungsgruppe unterrichtete in der Zeit zwischen dem 15. und 19. 12. 1969 das Bundeskanzleramt von den beiden Fernschreiben, das Ablichtungen zu seinen Aktenvorgängen nahm.

2.4.

Am 9. 12. 1969 setzte die Verbindungsstelle Bonn des BND die Voranfrage des Bundeskanzleramtes in ein Fernschreiben an die Zentrale in Pullach um. Dabei wurde — ebenso wie in den Schreiben des Bundeskanzleramtes — auf den Grund der Anfrage und die Eilbedürftigkeit hingewiesen.

Mit Fernschreiben vom 16. 12. 1969 antwortete die Zentrale des BND wie folgt:

„... Nach einer auf ihren Wahrheitsgehalt hin nicht mehr überprüfbaren Karteinotierung vom April 1954 soll Günter G., geb. 1. 2. 1927 in Berlin, ... im Auftrag des Verlags ‚Volk und Wissen‘ die BRD mit dem Zweck bereist haben, um Verbindungen zu Verlagen, Druckereien und Personen herzustellen und diese dann östlich zu infiltrieren. Keine weiteren Erkenntnisse. Die Ehefrau Christel G., geb. 6. 10. 1927, hat hier keine Vorkerkennungen“.

Nach Eingang dieses Fernschreibens hat ein Beamter der Verbindungsstelle des BND am 18. 12. 1969 fernmündlich bei der Zentrale in Pullach wegen der Bewertung der Quelle nachgefragt; er erhielt die Antwort, daß die Quelle zuverlässig sei.

Nach einem Ferngespräch zwischen dem damaligen Leiter der Verbindungsstelle des BND und dem Gruppenleiter I 2 des Bundeskanzleramtes am 18. oder 19. 12. 1969 richtete die Verbindungsstelle am 19. 12. 1969 folgendes Schreiben an die Zentrale:

„Betr.: Karteianfrage BK nach Günter Karl Heinz Guillaume,

Bezug: ... vom 16. 12. 1969.

1. Zu Bezug stellt BK ¹⁾, MinDirig Schlichter, zusätzliche Frage nach Quellenhintergrund und möglichst zusätzlicher Bewertung des Wahrheitsgehalts.

Grund: UfJ ²⁾ hat zu G. ähnliche Auskunft gegeben. Die zusätzliche Frage hebt darauf ab, ob die Karteinotierung des BND unabhängig von der Aussage des UfJ steht.

2. Laut Zwischennotierung ... ist ein klarer Quellenhintergrund gegeben. Ich bitte für Pr. ³⁾ einen Vermerk zu erarbeiten, aufgrund dessen Pr. dem Minister gegenüber die Karteinotierung erläutern kann“.

Inzwischen waren der Chef BK, der Abteilungsleiter III sowie der Gruppenleiter I 1 von den bisher vorliegenden Mitteilungen der Polizeipräsidenten

von Berlin und Frankfurt sowie des BND unterrichtet worden. Der zuständige Bearbeiter innerhalb der Gruppe I 2 hatte sofort nach Eingang des Fernschreibens des Polizeipräsidenten von Berlin wegen des Hinweises auf den „Verdacht der Agententätigkeit“ des G. seinen Gruppenleiter eingeschaltet, der sich in der Folge der Sache weitgehend selber annahm und den Chef BK auf dem laufenden hielt.

Nach einem Vermerk des Gruppenleiters I 2 vom 23. 12. 1969 hatte der Chef BK nach seiner Unterweisung über die eingegangenen Mitteilungen zunächst angeordnet, daß der Präsident des BND am 23. 12. 1969 gelegentlich der routinemäßigen Lagebesprechung das „Hintergrundwissen und Näheres über die Quelle“ mündlich vortragen solle. Da der Präsident zwischenzeitlich erkrankt war, sollte er nunmehr fernschriftlich zu den Fragen Stellung nehmen. Der Vermerk trägt die Aufschrift: „Zunächst nicht für die Akten“.

Am 22. und 23. 12. 1969 fanden Ferngespräche zwischen dem Chef BK und dem Präsidenten des BND statt, in denen sich der Minister über die Auffassung des Präsidenten informieren wollte und abschließend bat, sie auch schriftlich mitzuteilen.

Ob der Chef BK dabei zur Eile gedrängt hat, war nicht festzustellen; doch war der Anruf des Ministers für den Präsidenten des BND nach eigener Bekundung Anlaß genug, die Angelegenheit zu beschleunigen. Er antwortete noch am selben Tage.

Bereits einige Tage zuvor hatte sich der Präsident des BND mittels eines Vermerks des zuständigen Referats vom 19. 12. 1969 über die Angelegenheit und den zwischenzeitlichen Schriftwechsel dazu unterrichten lassen. Dieser Vermerk enthält allerdings keinen Hinweis auf das Fernschreiben der Verbindungsstelle vom 19. 12. 1969, in dem auf die Meldung des Untersuchungsausschusses freier Juristen (UfJ) „abgehoben“ worden war. Auch eine handschriftliche Notiz des Präsidenten auf diesem Vermerk nimmt darauf nicht Bezug.

Das Fernschreiben des Präsidenten vom 23. 12. 1969 an den Leiter der Verbindungsstelle Bonn „zur sofortigen Weiterleitung an Minister Ehmke“ hat im wesentlichen folgenden Wortlaut:

„1. Quelle ist zuverlässig, ... (folgt Begründung).

2. Mein Votum:

- a) G. gezielt fragen, ob die Behauptung stimmt. Seine Reaktion wird vielleicht entsprechende Rückschlüsse zulassen. Er kann z. B. den Auftrag nur zum Schein angenommen haben oder er kann alles zugeben und das Recht auf Irrtum in Anspruch nehmen.
- b) Wichtig wird Prüfung des Lebenslaufes von G. nach 1954 sein — hier nicht bekannt.
- c) Verwendung im BK ist auf jeden Fall ‚herausgehoben‘. Ich schlage Prüfung der Verwendung in einer anderen Behörde vor.

¹⁾ Bundeskanzleramt

²⁾ Untersuchungsausschuß freier Juristen

³⁾ Präsident

- d) Die BND-Meldung von 1954 gibt allein keinen ausreichenden Grund für etwaige Benachteiligung, zwingt aber zur eingehenden Hintergrundüberprüfung durch den Verfassungsschutz.“

Der damalige Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Bahr, dem das Fernschreiben während eines kurzen Urlaubs von Minister Ehmke vorgelegt worden war, fertigte am 30. 12. 1969 eine Zuschrift für diesen folgenden Inhalts: „M. E. sollten Sie mit G. sprechen. Selbst wenn Sie einen positiven Eindruck haben, bleibt ein gewisses Sicherheitsrisiko, gerade hier.“

2.5.

Am 5. 1. 1970 fand eine Besprechung zwischen dem Chef BK und dem Gruppenleiter I 2 über die Angelegenheit statt. In einem Vermerk vom 6. 1. 1970 ist als Ergebnis festgehalten, daß sich der Minister durch ein Gespräch mit G. einen persönlichen Eindruck verschaffen wolle, daß Minister Leber um Äußerung gebeten werden solle, ob er für G. „gutstehen“ könne, und daß dem G. eröffnet werden solle, daß er einer eingehenden Überprüfung durch das BFV unterzogen werde.

Das Schreiben an Bundesminister Leber wurde vorgesehen, weil dieser den Chef BK — nach dessen Bekundung — wegen der Verzögerung der Einstellung des G. nach den Gründen gefragt und in diesem Zusammenhang geäußert hatte, daß er jederzeit für G. „gutstehe“. Der Chef BK hatte schon bei dieser Gelegenheit um eine entsprechende schriftliche Erklärung für die Akten gebeten.

Auch im übrigen war zwischenzeitlich gedrängt worden. Die Gruppe I 1 hatte mehrfach mündlich nach dem Sachstand gefragt, nachdem die Einstellung zum 1. 1. 1970 erfolgen sollte und G. seine Position in Frankfurt zum Jahresende 1969 aufgegeben hatte.

Am 7. 1. 1970 bestellte der Chef BK den Abteilungsleiter III, den Gruppenleiter I 2 und G. zu sich, um die vom Präsidenten des BND angeregte Befragung des G. durchzuführen.

Der über die Befragung gefertigte und von G. mitunterzeichnete Vermerk lautet eingangs wie folgt:

„Am 7. Januar 1970 hat bei Herrn Minister eine Besprechung stattgefunden, an der teilgenommen haben:

Herr Günter Guillaume,
Herr Ministerialdirektor Dr. Ehrenberg,
Herr Ministerialdirigent Schlichter.

Gegenstand der Besprechung waren die gegen Herrn Guillaume vorliegenden Sicherheitsbedenken.

Einleitend gab Herr Minister Herrn Guillaume bekannt, daß das Gespräch absolut vertraulich zu behandeln sei. Es handele sich bei dem Gespräch um einen nicht üblichen Vorgang. Normalerweise würden Sicherheitsbedenken mit dem Betroffenen nicht erörtert. Angesichts der Tatsache, daß es sich hier jedoch um Vorgänge handele, die nochmals

überprüft werden sollen, werde dieses Gespräch für zweckmäßig gehalten.

Herr Minister teilte Herrn Guillaume mit:

- a) Auf Grund von Angaben einer genau feststehenden Quelle sowie auf Grund von Angaben einer zweiten Quelle bestehe der Verdacht, daß er — Guillaume — während seiner Tätigkeit von 1951 bis 1955 als Redakteur im Verlag ‚Volk und Wissen‘ in Berlin-Ost nachrichtendienstlich gegen die Bundesrepublik tätig gewesen sei. Er solle während dieser Zeit nach Berlin-West und in die Bundesrepublik zur Erfüllung von Aufträgen gereist sein, die ihm von östlichen Dienststellen oder von Dienststellen der DDR erteilt worden seien. Einzelheiten hierzu erläuterte Ministerialdirigent Schlichter.
- b) Auffällig sei ferner, daß im Notaufnahmeverfahren Herrn Guillaume die Erlaubnis zum Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund des Artikels 11 GG erteilt worden sei. Eine politische Zwangslage sei in dem Verfahren nicht anerkannt worden.
- c) Schließlich sei von Interesse, welche Tätigkeit Herr Guillaume von 1946 bis 1956 freiberuflich in der DDR sowie von 1958 bis 1963 als Selbständiger in der BRD ausgeübt habe.

Herr Guillaume erklärte: . . .“

Nach der Befragung setzte der Chef BK den G. davon in Kenntnis, daß seine Angaben in allen Einzelheiten überprüft werden müßten. Er gab ihm auf, Auskunftspersonen zu benennen, die seine Angaben bestätigen könnten, und bis zum 12. 1. 1970 eine eingehende schriftliche Darstellung seines Werdeganges ab 1945 vorzulegen.

Nach dem Weggang des G. haben sich der Chef BK und der Abteilungsleiter III über den Verlauf der Befragung unterhalten. Beide haben übereinstimmend bekundet, daß G. einen sicheren und gelassenen Eindruck gemacht habe; nach Dr. Ehrenbergs Bekundung war man gemeinsam der Auffassung, daß an der Sache nichts dran sei.

Unter dem 12. 1. 1970 legte G. zwei schriftliche Äußerungen vor. Eine enthielt den „Werdegang bis 1963“, in dem er auf einige bereits in der Sicherheitserklärung benannte Auskunftspersonen hinwies, die andere „Erläuterungen zur Mitgliedschaft im FDGB“. In dieser hat G. erstmals eingeräumt, zuletzt „Vorsitzender der Abteilungsgewerkschaftsleitung der Hauptabteilung Berufsausbildung des Verlages ‚Volk und Wissen‘ gewesen und in dieser Eigenschaft über die Betriebsarbeit hinaus gezwungen gewesen zu sein, an ‚Solidaritätseinsätzen‘ in West-Berlin teilzunehmen“. G. fügte den beiden Äußerungen ein Zeugnis des Finken-Verlages über seine Tätigkeit vom 1. 3. bis 31. 5. 1957, ein Schreiben des Kurt Kreuzinger vom 4. 5. 1951 über seine Befähigung als Fotograf, insbesondere als Theaterfotograf, zwei Gehaltsbescheinigungen des Verlages „Volk und Wissen“ sowie drei Zeitungsausschnitte bei, die sich mit seinem Weggang aus Frankfurt nach Bonn

beschäftigten (Frankfurter Rundschau, Frankfurter Neue Presse, Frankfurter Allgemeine Zeitung, alle vom 10. 12. 1969).

2.6.

Am 13. 1. 1970 wurden dem Abteilungsleiter V des BfV durch den Gruppenleiter I 2 des Bundeskanzleramtes folgende Unterlagen ausgehändigt:

- Vermerk der Gruppe I 2 vom 13. 1. 1970, der den Wortlaut der Karteinotierung des BND sowie den Wortlaut der Mitteilung des Polizeipräsidenten von Berlin enthält,
- Vermerk der Gruppe I 2 vom 7. 1. 1970 über die Befragung des G. durch den Chef BK, jedoch ohne den Einleitungsabschnitt, in dem u. a. gesagt ist, daß normalerweise Sicherheitsbedenken nicht mit dem Betroffenen erörtert würden,
- eine Ablichtung der „Sicherheitserklärung“ des G. vom 28. 11. 1969,
- ein Duplikat des Fernschreibens des Präsidenten des BND vom 23. 12. 1969 (vgl. S. 11),
- eine von der Gruppe I 2 zur Vorbereitung der Befragung des G. gefertigte Notiz vom 6. 1. 1970 (auszugsweise)
- sowie Ablichtungen der von G. abgegebenen schriftlichen Äußerungen vom 12. 1. 1970 nebst Anlagen.

Das nach der Notiz vom 6. 1. 1970 vorgesehene Schreiben an Bundesminister Leber wurde erst mit Datum vom 17. 1. 1970 abgesandt. Es enthält abschließend die Frage, ob Bundesminister Leber für die Vertrauenswürdigkeit des G. „gutstehen“ könne. Das Antwortschreiben vom 22. 1. 1970 enthält eine positive Beurteilung des G. auch hinsichtlich seiner Vertrauenswürdigkeit. Von „gutstehen“ ist allerdings nicht ausdrücklich die Rede.

Ablichtungen dieses Schreibens gingen an den Leiter der Abteilung I und den Gruppenleiter I 1. In der Verfügung des Gruppenleiters I 2 dazu vom 26. 1. 1970 ist vermerkt: „BfV nicht notwendig, Prüfung ist abgeschlossen, Ergebnis wird am 27. 1. überbracht“.

3. Einleitung der „umfassenden Karteiüberprüfung“

Zugleich mit den Voranfragen beim BfV, der Sicherungsgruppe und dem BND war am 8. 12. 1969 durch das Bundeskanzleramt beim BfV unter „Eilt“ eine umfassende Karteiüberprüfung des G. für den Geheimhaltungsgrad „Geheim“ erbeten worden.

Nach Nr. 311 der seinerzeit maßgebenden Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung hatte das BfV dabei die eigene Kartei, die örtlich zuständigen Landesämter für Verfassungsschutz, den BND, die Nachrichtendienste der drei Mächte soweit die „Dokumentenzentrale“ zu befragen, letztere allerdings nur, wenn der zu Überprüfende vor dem 1. 1. 1927 geboren war. Die Landesämter für Verfassungsschutz, bei denen angefragt wurde, hatten ihrerseits die Polizeidienststellen um Auskunft zu ersuchen.

Das BfV veranlaßte, nachdem ihm das Bundeskanzleramt am 13. 1. 1970 die genannten Unterlagen ausgehändigt hatte, folgendes:

- Am 14. 1. 1970 forderte es mit dem Stempelaufdruck „Eilt sehr“ die Notaufnahmekarten an.
- Am 15. 1. 1970 richtete es eine Anfrage an den Senator für Inneres in Berlin, Abteilung IV (Landesamt für Verfassungsschutz), und wies in dem Schreiben auf den Grund der Anfrage, den Wortlaut der Karteinotierung des BND (vgl. S. 11) sowie den Wortlaut der durch den Polizeipräsidenten Berlin der Sicherungsgruppe gemachten Mitteilung (vgl. S. 10) hin. Außerdem enthält dieses Schreiben Hinweise auf Angaben, die G. in seinen schriftlichen Äußerungen vom 12. 1. 1970 gemacht hatte (u. a. Funktion im FDGB, Solidaritätseinsätze in West-Berlin, freiberufliche Tätigkeit von 1946 bis 1950). Der Schlußabsatz des Schreibens hat folgenden Wortlaut:

„Es wird um Prüfung und Mitteilung gebeten, ob der Überprüfte dort karteimäßig bekannt ist, und ob der jetzige Aufenthalt der Referenzperson Kreuzinger, die damals im Ostsektor der Stadt wohnte, festgestellt werden kann. Sollte Herr Kreuzinger inzwischen nach West-Berlin übergesiedelt sein, wird gebeten, ihn über Guillaume zu befragen. Wenn möglich, wird außerdem um die Ermittlung und Befragung weiterer geeigneter Auskunftspersonen gebeten.

Der UfJ wurde gleichfalls angefragt“.

- Ebenfalls am 15. 1. 1970 schrieb das BfV an den „Untersuchungsausschuß freiheitlicher Juristen in Berlin“, der allerdings bereits am 1. 7. 1969 im „Gesamtdeutschen Institut“ aufgegangen war. Auch dieses Schreiben enthält die Mitteilungen des BND vom 16. 12. 1969 und des Polizeipräsidenten von Berlin vom 10. 12. 1969. Der Schlußabsatz dieses Schreibens lautet:

„Falls aus den dortigen Unterlagen noch nähere Einzelheiten über die Tätigkeit des Überprüften in Ost-Berlin ersichtlich sind, oder geeignete Auskunftspersonen namhaft gemacht werden können, die in der Lage sind, ein sachliches Urteil über die Eignung des Überprüften als Geheimnisträger unter besonderer Berücksichtigung seines Verhaltens in der SBZ abzugeben, wird um entsprechende Mitteilung gebeten“.

- Am 16. 1. 1970 sandte das BfV ein weiteres Schreiben an die Abteilung IV des Senators für Inneres in Berlin und bat, dieses Schreiben zur Vervollständigung der Anfrage vom 15. 1. 1970 an den UfJ weiterzuleiten. Das Schreiben enthält Hinweise auf die Angaben des G. zu seiner Funktion im FDGB und zu den sog. Solidaritätseinsätzen. Die beiden Schlußabsätze lauten:

„Es wird um Prüfung und Mitteilung gebeten, ob die dort vorliegenden Erkenntnisse mit dieser Tätigkeit des Überprüften im Zusammenhang stehen“.

„Wegen der besonderen Eilbedürftigkeit wäre das BfV für eine baldmögliche Erledigung dankbar“.

— Am 20. 1. 1970 wurde in einer Besprechung im BfV zwischen der für den vorbeugenden Geheimschutz zuständigen Abteilung V und der Abteilung III (Linksradikalismus) festgestellt, daß der Vorgang der Abteilung III zum Verlag „Volk und Wissen“, auf den die Abteilung V in der Zentralen Objektkartei gestoßen war, lediglich Broschüren über das Sortiment des Verlages enthält, und von der Abteilung III die Meinung vertreten, daß es sich um einen reinen Schulbuchverlag handle.

— Am 21. 1. 1970 wandte sich das zuständige Referat der Abteilung V — mit näheren Hinweisen — an die Abteilung III mit der Bitte um Mitteilung, ob von dort Auskunftspersonen ausfindig zu machen seien, die u. a. etwas über die Tätigkeit des G. beim Verlag „Volk und Wissen“ sagen könnten.

— Außerdem wurden, über die vom Bundeskanzleramt erbetene Karteiüberprüfung hinaus, die von G. in seiner Sicherheitserklärung vom 28. 11. 1969 angegebenen vier Auskunftspersonen befragt. Die Befragungen wurden am 21. und 23. 1. 1970 durchgeführt. Die Referenzpersonen kannten G. nur aus seiner Frankfurter Zeit. Die Befragungen vermittelten ein positives Bild.

Solche Befragungen gehören zu den „Sicherheitsermittlungen“, die nach den damals geltenden Richtlinien (Nr. 43 Buchstabe b) bei einer Sicherheitsüberprüfung auf „Geheim“ nur in Verdachtsfällen durchzuführen waren.

— Bereits am 16. 12. 1969 — also vor Erhalt der Unterlagen des Bundeskanzleramtes — hatte das BfV Formblattanfragen an zwei der alliierten Dienste gerichtet.

Von den vorgeschriebenen Anfragen beim BND und der Sicherungsgruppe wurde abgesehen, da das BfV deren Mitteilungen an das Bundeskanzleramt erhalten hatte.

4. Ergebnisse der umfassenden Karteiüberprüfung

4.1.

Am 18. 1. 1970 gingen die Notaufnahmeakten beim BfV ein. Sie wurden am 2. 2. 1970 zurückgesandt. Widersprüche zu den späteren Angaben des G. wurden nicht aufgedeckt; auch sonst wurde nichts Verdächtiges festgestellt.

4.2.

Das Gesamtdeutsche Institut antwortete dem BfV am 20. 1. 1970. Das Schreiben hat im wesentlichen folgenden Wortlaut:

„Nach den Unterlagen des ehemaligen UfJ wurde auf Günter Guillaume am 14. 11. 1955 durch ... aufmerksam gemacht, was dann seitens des UfJ zu dem zitierten Schreiben vom 22. 11. 1955 an den Polizeipräsidenten von Berlin — Abt. I — führte.

Einzelheiten über die Tätigkeit des G. in Ost-Berlin wurden nicht bekannt. Im Juli 1956 berichtete derselbe Gewährsmann, daß G. vor 3 bis 4 Wochen geflüchtet sei. Auch dies wurde unter dem 3. 8. 1956 dem Polizeipräsidenten von Berlin — Abteilung I — mitgeteilt. Seitdem wurde weder über G. noch über die Auskunftsperson etwas bekannt ...“.

4.3.

Erst nach dem zwischenzeitlichen Abschluß der Sicherheitsüberprüfung durch das BfV (26. 1. 1970) gingen weitere Auskünfte ein, die nicht abgewartet worden waren.

— Am 29. 1. 1970 teilte der amerikanische Dienst in der ihm zugegangenen Formblattanfrage mit, daß G. dort nicht erfaßt sei. Antworten eines weiteren alliierten Dienstes sowie des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen, bei denen nach einem in den Akten befindlichen Arbeitsblatt ebenfalls angefragt worden sein soll, sind nicht eingegangen.

— Am 3. 2. 1970 teilte der Senator für Inneres (Landesamt für Verfassungsschutz) in Berlin dem BfV mit, daß der Polizeipräsident von Berlin auf ein Schreiben des früheren UfJ vom 22. 11. 1955 hingewiesen und darauf aufmerksam gemacht habe, daß sich die Sicherungsgruppe Bonn bereits im Dezember 1969 mit G. befaßte, ohne daß dem Polizeipräsidenten Hinweise über das Ergebnis dieser Ermittlungen vorlägen. Ferner teilte das Berliner Landesamt dem BfV mit, daß es die Referenzperson Kreutzinger nicht habe ermitteln können und daß das zur Weitergabe an den ehemaligen UfJ bestimmte Fernschreiben des BfV vom 16. 1. 1970 (vgl. S. 13) nicht weitergeleitet worden sei, weil der UfJ die Anfrage des BfV vom 15. 1. 1970 zwischenzeitlich — am 20. 1. 1970 — schon abschließend beantwortet gehabt habe.

— Am 2. 3. 1970 teilte die Abteilung III des BfV der Abteilung V schließlich mit, daß die Suche nach Auskunftspersonen, die G. aus der Zeit seines Aufenthaltes in Ost-Berlin kennen, im wesentlichen ergebnislos verlaufen sei. Es habe lediglich eine Frau ausfindig gemacht werden können, die seinerzeit in Ost-Berlin gewohnt habe und — als Nachbarin — die Familie G. gekannt habe; sie habe aber keine für die Sache wesentlichen Hinweise geben können.

Diese erst nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung eingegangenen Antworten wurden dem Bundeskanzleramt nicht mehr zur Kenntnis gebracht, sondern „zu den Akten“ geschrieben.

Im übrigen gibt es bis zum heutigen Tage keinerlei Hinweise eines ausländischen Dienstes — auch nicht beim Generalbundesanwalt — auf irgendwelche Erkenntnisse über G.

Unter den Briefen, die ein ab 1957 vom Landesamt für Verfassungsschutz in Hamburg geführter Doppelagent im Auftrag eines gegnerischen Nachrichtendienstes für eine gewisse Zeit in die Bundesrepublik zu befördern hatte, befand sich ferner kein Brief an

G.; in den im Hamburger Landesamt geführten Akten, in denen die Namen der Adressaten dieser Briefe festgehalten sind, ist der Name des G. nicht verzeichnet.

5. Abschluß der Sicherheitsüberprüfung durch das BfV

Am 26. 1. 1970 entschloß sich die Abteilung V des BfV, die umfassende Karteiüberprüfung und die Sicherheitsermittlungen als abgeschlossen zu betrachten. Noch am selben Tage wurde — ohne Einschaltung der Amtsleitung — ein entsprechendes Schreiben an den Sicherheitsbeauftragten des Bundeskanzleramtes gefertigt und diesem am nächsten Tag durch den Gruppenleiter V P des des BfV — Dr. Otto — überbracht.

Eine Einschaltung der Amtsleitung des BfV war unterblieben, obwohl der Chef BK und der Präsident des BND mit der Angelegenheit befaßt gewesen waren.

Das Schreiben hat folgenden Wortlaut:

„Die umfassende Karteiüberprüfung und die Sicherheitsermittlungen sind abgeschlossen. Sie haben keine Erkenntnisse erbracht, die einer Ermächtigung zum Umgang mit Verschlusssachen bis „geheim“ entgegenstehen.

Die Darstellung, die Herr Guillaume in seiner Befragung am 7. 1. 1970 und in seiner zusätzlichen Erklärung vom 12. 1. 1970 zu den Informationen des Bundesnachrichtendienstes und des „Untersuchungsausschusses freiheitlicher Juristen“ gegeben hat, entspricht den hiesigen Erkenntnissen. Es gehörte zu den Pflichten eines FDGB-Mitgliedes, derartige „politische Aufträge“ wie die Verteilung von Propagandamaterial zur Wahlbeeinflussung in West-Berlin durchzuführen.

Auch über Versuche östlicher Infiltrierung westdeutscher Verlage und Büchereien durch den Verlag „Volk und Wissen“ ist der zuständigen Fachabteilung nichts bekannt.

Die Befragung der angegebenen Referenzen hat keine Anhaltspunkte für nachrichtendienstliche Betätigung Guillaumees und darüber hinaus keinerlei charakterliche Sicherheitsrisiken erbracht.

Es wird jedoch darauf aufmerksam gemacht, daß Herr Guillaume als Angehöriger des Bundeskanzleramtes bei Reisen in Ostblockstaaten einer besonderen Gefährdung durch Kontaktversuche kommunistischer Nachrichtendienste ausgesetzt wäre. Hinzu kommt, daß seine Mutter noch in der DDR lebt. Es wird deshalb angeregt, Herrn Guillaume vor seiner Ermächtigung eine Reiseverzichtserklärung unterzeichnen zu lassen. Besuchsreisen der Mutter — als Rentnerin — in die Bundesrepublik dürften auf keine Schwierigkeiten stoßen.

Als Anlage werden vier Durchschriften von Referenzbefragungen für die dortigen Sicherheitsakten beigelegt.“

Der vorletzte Absatz des Schreibens erklärt sich aus Nr. 422 der damals geltenden Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung, wonach „bei Bediensteten, die nahe Angehörige im sowjetischen Machtbereich haben, . . . auf das in solchen Fällen bestehende politische Sicherheitsrisiko hinzuweisen ist“.

Die in dem Schreiben des BfV angeregte Reiseverzichtserklärung ist dem G. durch das Bundeskanzleramt nicht abverlangt worden. Dazu wurde geltend gemacht, daß im Bundeskanzleramt allgemein zu jener Zeit Reisen in den kommunistischen Machtbereich genehmigungspflichtig gewesen und in aller Regel auch nicht genehmigt worden seien.

Bei der Übergabe des Schreibens fand eine Besprechung zwischen dem Gruppenleiter I 2 des Bundeskanzleramtes und Dr. Otto statt. Letzterer fertigte darüber folgenden Vermerk:

„Aktenvermerk

Betr: Guillaume, Günter, geboren am 1. 2. 1927 in Berlin;

Besprechung zwischen Herrn MinDirig Schlichter und Herrn RD Dr. Otto

Herrn Schlichter wurde mitgeteilt, daß die Möglichkeit besteht, über das NA-Lager Gießen geflüchtete Personen ausfindig zu machen, die in den Jahren 1949 bis 1954 bei dem Verlag „Volk und Wissen“ gearbeitet haben. Sie könnten noch zusätzlich befragt werden über das politische Verhalten von Herrn Guillaume in der DDR.

Herr Schlichter bittet, vorerst davon Abstand zu nehmen. Sollten jedoch Erkenntnisse politischer Art über Herrn G. anfallen, dann müßten derartige Befragungen noch zusätzlich durchgeführt und das Ergebnis dem Bundeskanzleramt mitgeteilt werden.

Vorerst sieht er die Überprüfung als abgeschlossen an. Er wird das Ergebnis mit Herrn Minister Ehmke persönlich besprechen.“

MinDirig Schlichter hat bei seiner Anhörung durch die Kommission die Richtigkeit dieses Vermerks in Zweifel gezogen: Die Sicherheitsermittlungen seien noch nicht abgeschlossen, sondern wegen des der Abteilung III des BfV erteilten Auftrages durch die Abteilung V, nach Auskunftspersonen zu suchen, noch im Gange gewesen; er habe nicht die Sicherheitsüberprüfung insgesamt, sondern lediglich die Überprüfung auf „Geheim“ als abgeschlossen betrachtet.

Noch am 27. 1. 1970 teilte der Gruppenleiter I 2 dem Gruppenleiter I 1 des Bundeskanzleramtes mit, daß die umfassende Karteiüberprüfung des G. keine Erkenntnisse gebracht habe, die der beabsichtigten Beschäftigung vom Sicherheitsstandpunkt aus entgegenstünden (vgl. Mitteilung des BfV, s. oben).

Am 28. 1. 1970 antwortete der Chef BK auf das Schreiben des Personalrates vom 4. 12. 1969 (vgl. S. 9), daß er die erhobenen Bedenken nicht teile und nach wie vor beabsichtige, den G. einzustellen; dieser bringe für die vorgesehenen Aufgaben in der Abteilung III aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit

und seines Lebensalters mehr und bessere Erfahrungen mit als sie ein Hilfsreferent nach abgeschlossenem Studium und einigen Jahren Tätigkeit bei einer Bundesbehörde auch bei großer persönlicher Eignung haben könne. Den vom Personalrat geäußerten Verdacht einer Bevorzugung aus parteipolitischen Gründen wies der Chef BK in diesem Schreiben zurück.

Durch Arbeitsvertrag vom selben Tage wurde G. mit Wirkung vom 1. 1. 1970 auf unbestimmte Zeit beim Bundeskanzleramt als Angestellter eingestellt und in die Verg.Gr. II a BAT eingruppiert.

G. trat noch am 28. 1. 1970 seinen Dienst im Referat III 4 des Bundeskanzleramtes an.

6. Nicht verwertete Erkenntnisse

Bei Abschluß der Sicherheitsüberprüfung lagen in verschiedenen Dienststellen zum Teil weitergehende, zum Teil zusätzliche Erkenntnisse vor. Diese Erkenntnisse beziehen sich auf die Tätigkeit und das Verhalten des G. in der DDR sowie auf nachrichtendienstlich relevante Besonderheiten des Verlages „Volk und Wissen“. Sie waren weder der Abteilung V des BfV im Rahmen der umfassenden Karteiüberprüfung noch dem Bundeskanzleramt auf seine Anfragen mitgeteilt worden.

6.1.

Der *Bundesnachrichtendienst* hatte auf die Voranfrage des Bundeskanzleramtes vom 8. 12. 1969 der Verbindungsstelle Bonn am 16. 12. 1969 seine Karteinotierung vom April 1954 (vgl. S. 11) mitgeteilt und hinzugefügt: „Keine weiteren Erkenntnisse“. Es lagen aber weitere Erkenntnisse vor, nämlich Karteinotierungen vom 5. 3. und 30. 5. 1951 sowie vom 7. 4. 1954, die sich auf einen Guillaume (einmal „Guiome“) beziehen und teilweise ähnlichen Inhalt wie die schon früher aufgefundene Karteinotierung vom April 1954 (vgl. S. 11) haben, im übrigen besondere Aktivitäten im Interesse des in der DDR herrschenden politischen Systems erkennen lassen.

Bei der Befragung von Mitarbeitern des BND haben diese darauf hingewiesen, daß sich die weiteren Karteikarten seinerzeit nicht im Archiv befunden hätten; es handle sich um Karteimaterial einer aufgelösten Außenstelle des BND, das sich bei einer Fachabteilung befunden habe. Das Karteiwesen sei früher dezentral organisiert gewesen. Der Prozeß der Zusammenführung aller Karteien sei auch heute noch nicht völlig abgeschlossen. Die zusätzlichen Karten seien erst nach Aufdeckung des Falles G. (April 1974) aufgrund einer Umfrage bei allen Stellen des Amtes „aufgetaucht“. Ob die verschiedenen Karteimeldungen auf ein- und dieselbe Quelle zurückgingen, sei nicht mehr eindeutig feststellbar, weil die sonst üblichen „Quellen-Nummern“ auf diesen Karten nicht vermerkt seien.

Ferner wurde zum Ausdruck gebracht, daß eine solche Umfrage aufgrund der seinerzeitigen Anfrage des Bundeskanzleramtes nicht veranlaßt gewesen

sei; diese sei als „Routinefrage“ angesehen worden; bei einer Anfrage des BfV im Rahmen einer umfassenden Karteiüberprüfung wäre anders verfahren worden; außerdem sei zu berücksichtigen, daß beim BND täglich eine sehr große Zahl von Anfragen ein-gehe.

Trotz der weiteren, vom Bundeskanzleramt veranlaßten Nachfrage vom 19. 12. 1969 unter Hinweis auf die „UfJ-Meldung“ (vgl. S. 11) hat der BND nichts unternommen, um die Identität der Quellen seiner eigenen Karteinotierung und der UfJ-Meldung aufzuklären. Er hat hierzu geltend gemacht, daß er den Hinweis auf die UfJ-Meldung lediglich als Motiv für die weitere Anfrage aufgefaßt habe.

Heute steht fest, daß es sich um verschiedene Quellen handelt.

Über die genannten Personenerkenntnisse hinaus befand sich damals eine größere Anzahl Karteinotierungen über den Verlag „Volk und Wissen“ beim BND. Aus ihnen ist ersichtlich, daß von diesem Verlag in einer ganzen Reihe von Fällen nachrichtendienstliche Aktivitäten, sei es der DDR, sei es der Sowjetunion, ausgingen.

Obwohl die damals aufgefundene Karteikarte über G. einen Hinweis auf den Verlag „Volk und Wissen“ enthält, wurden die entsprechenden Karten aus der Objektkartei nicht beigezogen. Dies wird vom BND darauf zurückgeführt, daß die Personenkartei keine „Querverweisungen“ enthalten habe; man sei erst jetzt dabei, auch solche Verweisungen aufzunehmen.

6.2.

Beim *ehemaligen UfJ* wurde am 14. 11. 1955 folgender Vermerk über die Meldung eines Gewährsmannes (MA) gefertigt:

„G. MA lenkt unsere Aufmerksamkeit auf einen Fotografen und Grafiker namens Günter Guillaume (SED). Dieser ist seit Jahren im Verlag beschäftigt, wohnt in der Gegend von Birkenwerder, ist etwa 30 bis 35 Jahre alt. Auffällig an diesem Mann war, daß er häufig unmotiviert nicht zum Dienst erschien. Als sich sein Abteilungsleiter aus Gründen der Aufrechterhaltung der Arbeitsdisziplin dafür zu interessieren begann, wurde ihm von der SED-Parteileitung bedeutet, sich nicht um Dinge zu kümmern, die ihn nichts angingen. Schließlich kam G. auf einen längeren Lehrgang. Obwohl in solchen Fällen ziemlich schnell bekannt wird, auf welche Schulen Lehrgangsteilnehmer delegiert werden, wurde dieser Fall mit großer Geheimniskrämerei behandelt. MA weiß, daß G. schon vom Verlag häufig nach West-Berlin geschickt wurde, um dort Aufnahmen von Exmittierungen, Verhaftungen von Demonstrationsteilnehmern, Anbringen von kommunistischen Losungen usw. zu machen. In der letzten Zeit wurde G. häufig nach Westdeutschland geschickt. Vor etwa vier Wochen nun ist er aus dem Verlag völlig ausgeschieden, offenbar um ganz für die Westarbeit freigemacht zu werden. MA vermutet in diesem Zusammenhang, daß G. die

Zonengrenze künftig recht häufig überschreiten wird, und daß es sicher nützlich wäre, sich diesen Mann genauer anzusehen.“

Der UfJ teilte daraufhin am 22. 11. 1955 dem Polizeipräsidenten von Berlin — Abteilung I — folgendes mit:

„Uns wird mitgeteilt, daß G. auffallend oft seiner Arbeit unmotiviert fernbleibe. Seinem Abteilungsleiter, der der Sache nachgehen wollte, sei von der SED-Parteileitung bedeutet worden, daß er sich darum nicht zu kümmern habe. Unser Bericht will wissen, daß G. häufig nach West-Berlin geschickt worden sei, um Aufnahmen von Exmittierungen, Verhaftungen von Demonstrationsteilnehmern, Anbringen von kommunistischen Lösungen usw. zu machen. In der letzten Zeit sei G. häufig im Auftrage nach Westdeutschland gefahren. Vor vier Wochen sei er nun völlig aus seinem Beschäftigungsbetrieb ausgeschieden. Unser Bericht vermutet, daß G. nun ganz für „Westarbeit“ freigemacht worden ist. Vor einiger Zeit habe er im übrigen an einem Lehrgang teilgenommen. Es sei strikt darauf geachtet worden, daß nichts über die Art der Schule bekannt würde.

Wir stellen Überprüfung der Person bei Auftauchen anheim.“

Am 27. 7. 1956 wurde beim UfJ aufgrund einer weiteren Meldung des Gewährsmannes folgendes vermerkt:

„... Der Verlagsfotograf Günter Guillaume, auf dessen Tätigkeit der MA im vorigen Jahr hingewiesen hat, was der Westberliner Polizei zur Kenntnis gebracht wurde, soll angeblich vor drei bis vier Wochen geflüchtet sein. Leider weiß der MA nichts näheres. Trotzdem scheinen Nachforschungen von unserer Seite empfehlenswert zu sein...“.

Auch dies wurde am 3. 8. 1956 dem Polizeipräsidenten von Berlin mitgeteilt.

6.3.

Beim Polizeipräsidenten von Berlin wurde nach Eingang des Schreibens des ehemaligen UfJ vom 22. 11. 1955 am 28. 11. 1955 ein Vermerk gefertigt. Darin heißt es, daß der geschilderte Sachverhalt nur die Vermutung einer strafbaren Handlung zulasse; eine Rückfrage beim UfJ habe ergeben, daß die Mitteilung nur vorbeugend für den Fall gemacht worden sei, daß G. hier einmal in Erscheinung trete; er (der UfJ) habe der Sache keine zu große Bedeutung beigemessen und deshalb auch das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) Berlin nicht unterrichtet. Im Anschluß an den Vermerk wurde die Anlegung einer Personenkarte G. und Ablage des Vorgangs verfügt.

Auch der Polizeipräsident von Berlin machte dem LfV Berlin keine Mitteilung, obwohl G. verdächtigt worden war, häufig in West-Berlin zu agieren, und „vermutlich nun ganz für Westarbeit freigemacht“ worden sei.

Nach Eingang der weiteren Mitteilung des ehemaligen UfJ (angebliche Flucht des G.) wurde es nach

einem Vermerk des Polizeipräsidenten von Berlin vom 25. 8. 1956 für zweckmäßig gehalten, „im Zuge der Flüchtlingsüberprüfung weitere kriminalpolizeiliche Maßnahmen durchzuführen“, und der Vorgang an die dafür zuständige Stelle geleitet. Diese vermerkte am 27. 8. 1956, daß es zweckmäßig erscheine, das Bundeskriminalamt einzuschalten, um festzustellen, ob sich G. möglicherweise in der Bundesrepublik aufhalte. Deshalb wurde mit dem ehemaligen UfJ Verbindung aufgenommen, um die genauen Personalien des G. ermitteln zu lassen. Dies blieb indessen ohne Erfolg. Der Polizeipräsident von Berlin hielt in seinem Vermerk vom 13. 12. 1956 fest, daß weitere Maßnahmen unter den gegebenen Voraussetzungen nicht möglich seien. Der Vorgang wurde abgelegt.

Auch jetzt wurde von einer Unterrichtung des LfV Berlin oder des BfV abgesehen.

Auch Ermittlungen bei den Notaufnahmestellen wurden nicht eingeleitet (Zentralstelle war damals das Notaufnahmelager Berlin-Marienfelde).

Erst auf die spätere Anfrage durch die Sicherungsgruppe vom 9. 12. 1969 (Karteianfrage) und die durch das BfV im Rahmen der umfassenden Karteiüberprüfung veranlaßte Anfrage durch das Berliner LfV vom 21. 1. 1970 (Formblattanfrage) wurde in den Antworten des Polizeipräsidenten von Berlin auf das Vorliegen von UfJ-Meldungen hingewiesen, aber im wesentlichen nur die Kurzformel mitgeteilt: „Der Agententätigkeit verdächtig“.

Zwar hatte es das LfV Berlin unterlassen, bei seiner formularmäßigen Anfrage beim Polizeipräsidenten anzugeben, wer hinter der Anfrage stand, und es hatte auch den Grund der Anfrage nicht genannt. Es war jedoch um „umfassende Auskunft“ und „um Mitteilung aller dortigen Erkenntnisse“ gebeten worden.

6.4.

Beim Landesamt für Verfassungsschutz in Berlin seit 1966 als Abteilung IV der Behörde des Senators für Inneres eingegliedert — lag bis zur Anfrage des BfV vom 15. 1. 1970 in der Sache G. nichts vor. Dies hat nach dem Ergebnis der in Berlin getroffenen Feststellungen seinen Grund darin, daß Meldungen seinerzeit — 1955 — hauptsächlich beim Polizeipräsidenten eingingen, weil das LfV noch im Aufbau begriffen war. Nach Auffassung des LfV Berlin ist die Anfrage des BfV korrekt beantwortet worden.

Das BfV hatte konkrete Wünsche geäußert:

- Frage, ob G. karteimäßig bekannt sei,
- Frage nach dem Aufenthalt der Referenzperson Kreuzinger,
- ggf. Befragung Kreuzingers,
- Ermittlung und Befragung weiterer Auskunftspersonen.

Das LfV und der Polizeipräsident von Berlin haben übereinstimmend darauf hingewiesen, daß es Sache des BfV gewesen sei, weitere Rückfragen zu halten und Unterlagen zu verlangen, wenn ihm die erteilte

Auskunft (vgl. Schreiben des LfV Berlin vom 3. 2. 1970, S. 14 nicht genügt habe.

6.5.

Als das *Bundesamt für Verfassungsschutz* mit Schreiben vom 26. 1. 1970 die umfassende Karteiüberprüfung und die Sicherheitsermittlungen als abgeschlossen erklärte, lagen der Abteilung V keine weiteren Erkenntnisse vor, als sie am 13. 1. 1970 dem Abteilungsleiter V des BfV durch das Bundeskanzleramt ausgehändigt worden waren. Von den durch die Abteilung V veranlaßten Maßnahmen waren bis zu diesem Zeitpunkt nur folgende abgeschlossen:

- Befragung der eigenen Zentralkarteien (bis auf einen Hinweis auf einen Vorgang der Abteilung III ohne Ergebnis),
- Beiziehung und Auswertung der Notaufnahmenakten,
- Einholung einer Auskunft der Abteilung III des BfV,
- Einholung einer Auskunft des Gesamtdeutschen Instituts Berlin,
- Einholung von Auskünften der von G. genannten Referenzpersonen aus seiner Frankfurter Zeit.

Die Antwort auf die an das LfV Berlin gerichtete Anfrage des BfV stand noch ebenso aus wie die Beantwortung der ergänzenden Anfrage an den ehemaligen UfJ vom 16. 1. 1970 sowie der an die beiden alliierten Dienste gerichteten Anfragen. Die über die Abteilung III (Referat III B 4) am 21. 1. 1970 veranlaßte Suche nach Auskunftspersonen aus der Zeit der Tätigkeit des G. in Ost-Berlin war ebenfalls noch nicht abgeschlossen. Die Auswertung der Notaufnahmenakten hatte nichts ergeben (vgl. S. 14).

Eine Anfrage beim Einwohnermeldeamt in Frankfurt zur Überprüfung der Angaben des G. über seine Übersiedelung in die Bundesrepublik und besonders die näheren Umstände der Wohnsitznahme in Frankfurt war trotz der dem BfV bekannten Empfehlung des Präsidenten des BND, den Lebenslauf des G. nach 1954 zu überprüfen, unterblieben.

Von Rückfragen auf das Schreiben des Gesamtdeutschen Instituts vom 20. 1. 1970 über die der Auskunft zugrunde liegenden Erkenntnisse war abgesehen worden.

Auch die in Nr. 311 der Sicherheitsrichtlinien vorgeschriebenen Anfragen an den BND und die Sicherungsgruppe waren unterblieben.

Schließlich hatte die Abteilung V des BfV zum Verlag „Volk und Wissen“ zwar die Abteilung III des Amtes, nicht aber die für Spionageabwehr zuständige Abteilung IV befragt, obwohl es zu den Aufgaben dieser Abteilung gehört, „Legalresidenturen“ (getarnter Sitz von Agenten) aufzuklären, soweit nicht der BND zuständig ist.

Die Befragung war unterblieben, weil die zentralen Karteien des BfV (Personenkartei, Objektkartei) keine Hinweise auf Vorgänge der Abteilung IV enthielten.

Tatsächlich lagen aber der Abteilung IV einschlägige Erkenntnisse vor. Sie rührten aus einem Verfahren gegen Nenninger aus dem Jahre 1961 sowie aus einem später eingestellten Ermittlungsverfahren gegen X. aus dem Jahre 1962 her. Allerdings hat das BfV bei seiner Anhörung im August 1974 nur den Fall Nenninger, nicht auch den Fall X. erwähnt.

Im Spionagefall Nenninger war der Abteilung IV 1961 bekanntgeworden, daß die „Hauptverwaltung Aufklärung“ (HVA) des Ministeriums für Staatssicherheit Mitte der 50er Jahre im Verlag wahrscheinlich eine „legale Residentur installiert“ hatte. Als Residenturleiter kam der damalige Verlagsleiter in Betracht. Dieser hatte im Jahre 1955 die im Verlag tätige Nenninger als Agentin angeworben und später zur Mitarbeit für die HVA verpflichtet; sie war zuletzt bei Euratom beschäftigt.

Unter Bezugnahme auf diesen Spionagefall hatte das Referat IV A 3 am 7. 11. 1962 dem Referat V 2 auf Anfrage in einem anderen Überprüfungsvorgang mitgeteilt, daß angenommen werden könne, es handle sich beim Verlag „Volk und Wissen“ um eine „legale Residentur“.

Auch im Ermittlungsverfahren X. spielte der Verlag „Volk und Wissen“ eine Rolle als vermutliche „Legalresidentur“. X. soll als Vertreterin des damaligen Chefredakteurs zugleich die rechte Hand eines sowjetischen Staatsangehörigen gewesen sein, der als Haupt der in der Bundesrepublik tätigen Agenten galt und ebenfalls im Verlag „Volk und Wissen“ arbeitete.

Bei der Anhörung von Mitarbeitern der Abteilung IV durch die Kommission haben diese bekundet, daß die aus dem Fall Nenninger gewonnenen Erkenntnisse über den Verlag noch keine Veranlassung gegeben hätten, entsprechende Hinweise an die Zentralkartei zu leiten. Dabei ist allerdings der Fall X. nicht erwähnt worden. Es wurde erklärt, daß anfangs der sechziger Jahre noch nicht sicher gewesen sei, ob es sich beim Verlag „Volk und Wissen“ um eine „Legalresidentur“ handele; die Tätigkeit für diesen Verlag oder auch für vergleichbare Einrichtungen der DDR begründe für sich allein noch keinen Spionageverdacht; außerdem werde die Zentrale Objektkartei überfrachtet, wenn sie mit zu vielen ungesicherten Einzelerkenntnissen beschickt werde.

Am 2. 5. 1974 — also erst nach der Festnahme des G. — schrieb der Abteilungsleiter IV an den Abteilungsleiter V:

„Nach gesicherten Erkenntnissen der Abteilung IV des BfV unterhält das MfS in politischen Organisationen und anderen staatlichen Einrichtungen der DDR sog. Legalresidenturen, die im Gegensatz zu den Legalresidenturen im klassischen Sinne ihren Standort im eigenen Staatsgebiet haben. Diese Residenturen haben zunächst Sicherheitsfunktionen. Sie dienen ferner der „Forschung und Anbahnung“ nachrichtendienstlich geeigneter Mitarbeiter und dazu, bestehende wirtschaftliche, politische und andere Verbindungen in das Bundesgebiet für operative Zwecke . . . auszunutzen.“

In diesem Zusammenhang wurde die Abteilung V auch über einen Teil der bei der Abteilung IV vorliegenden Erkenntnisse zum Verlag „Volk und Wissen“ unterrichtet.

Die Abteilung IV des BfV verfügte zur fraglichen Zeit auch über Personenerkenntnisse betreffend den G. Sie war seit 1966/67 im Besitz der Strafakten im Spionagefall Siberg, in dem G. „in Erscheinung getreten“ und vernommen worden war. Eine „Verkarzung“ war allerdings unterblieben.

IV. Karriere des G. im Bundeskanzleramt

Am 5. 5. 1970 bat der damalige Abteilungsleiter III im Bundeskanzleramt die Abteilung I, den G. zum Umgang mit Verschlusssachen des VS-Grades „Geheim“ zuzulassen. Am 12. 5. 1970 wurde G. entsprechend ermächtigt.

Am 25. 3. 1970 wurde das damalige Referat I 5 aus der Abteilung I herausgelöst und eine dem Chef BK unmittelbar unterstellte Verbindungsstelle geschaffen. Ihre Aufgabe war die Verbindung zu Parlament, Parteien, Kirchen und Verbänden, insbesondere zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden; ferner oblag ihr die Verbindung zum Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und zur Presse sowie die Betreuung von Besuchergruppen. Leiter wurde ORR Winkel. Als im Juli 1970 auch der entsprechende Tätigkeitsbereich aus der Abteilung III, nämlich die Verbindung zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, in diese Verbindungsstelle einbezogen wurde, führte dies zur Übernahme des G. in diesen erweiterten Bereich. Er wurde mit Wirkung vom 24. 7. 1970 „umgesetzt“.

Bereits wenige Wochen später, am 19. 8. 1970, wurden innerhalb der Verbindungsstelle die Zuständigkeiten geändert. Während ORR Winkel für die Verbindung zum Presse- und Informationsamt verantwortlich blieb, wurde G. zum Referenten für den übrigen Bereich bestellt.

Unter dem 17. 7. 1970 ersuchte das Bundeskanzleramt das BfV um Überprüfung des G. für den Geheimhaltungsgrad „Streng Geheim“. Dabei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die umfassende Karteiüberprüfung für den Geheimhaltungsgrad „Geheim“ nach der Mitteilung des BfV vom 26. 1. 1970 abgeschlossen sei.

Am 8. 9. 1970 teilte das BfV mit, daß die Überprüfung abgeschlossen und zusätzliche Erkenntnisse nicht angefallen seien; Bedenken gegen eine Ermächtigung zum Umgang mit Verschlusssachen bis einschließlich „Streng Geheim“ würden nicht erhoben. Zusätzliche Nachforschungen hatte das BfV nicht angestellt.

Unter Hinweis auf die erweiterte Verantwortlichkeit des G. schlug das Personalreferat am 14. 12. 1970 vor, ihn in die VergGr. I b BAT höherzugruppieren. Der Chef BK stimmte noch am selben Tage, der Personalrat am 16. 12. 1970 zu. Am 17. 12. 1970 wurde der Arbeitsvertrag entsprechend geändert.

Am 19. 1. 1971 bat G. um Genehmigung, sich Besucherkarten mit amtlicher Anschrift anfertigen lassen zu dürfen; sie wurde mit Schreiben des Personalreferates vom 21. 1. 1971 erteilt.

Durch rechtskräftiges Urteil des Amtsgerichts Bonn vom 22. 6. 1972 wurde G. wegen fahrlässiger Trunkenheit am Steuer (1,57 ‰) zu einer Geldstrafe von 2 000 DM, ersatzweise 20 Tage Freiheitsstrafe, verurteilt. Die Fahrerlaubnis wurde ihm auf vier Monate entzogen.

Im November 1972 wurde der damalige Verwaltungsangestellte Reuschenbach, der im Büro des Bundeskanzlers tätig war, in den Bundestag gewählt. Er war schon vorher für den Wahlkampf beurlaubt worden. Von da an war G. beauftragt — unter Belassung seiner übrigen Aufgaben —, auch das Aufgabengebiet von Reuschenbach zu übernehmen. Es umfaßte die „Verbindung zu Partei und Fraktion, soweit der Bundeskanzler als Parteichef und Abgeordneter des Deutschen Bundestages betroffen ist“. Durch Hausanordnung vom 30. 11. 1972 wurde G. insoweit auch offiziell dem Büro des Bundeskanzlers zugeteilt.

Wegen der neuerlichen Aufgabenerweiterung wurde G. mit Wirkung vom 1. 1. 1973 in die VergGr. I a BAT höhergruppiert.

Durch Hausanordnung vom 5. 6. 1973 wurde G. mit Wirkung vom 1. 6. 1973 ausschließlich dem Büro des Bundeskanzlers als Referent zugewiesen. Zu diesem Büro gehörten jetzt Ministerialdirigent Dr. Wilcke als Leiter, Vortragender Legationsrat Dr. Schilling und G. Der Zuständigkeitsbereich des G. umfaßte nun die „Verbindung zu Partei und Fraktion, soweit der Bundeskanzler als Parteichef und Abgeordneter des Deutschen Bundestages betroffen ist; Verbindung zu Parteien und Verbänden“.

Im Juli 1973 begleitete G. den damaligen Bundeskanzler während dessen Urlaub nach Hamar/Norwegen (2. bis 30. 7. 1973).

Als der Bundeskanzler im Herbst 1973 beabsichtigte, zu einem Kurzurlaub nach Südfrankreich zu fahren, bot sich G. an, ihn wiederum zu begleiten. Nachdem ihm dies durch den Leiter des Büros des Bundeskanzlers abgelehnt worden war, nahm G. Urlaub und mietete sich in der Nähe des Bundeskanzlers in einem Hotel ein.

V. Entstehung und Entwicklung des Verdachtes

Im Mai 1972 richtete ein mit der Bearbeitung des Verdachtsfalles Gersdorf befaßter Beamter des Referates IV B 2 des BfV eine Anfrage an die Zentrale Personenkartei des Amtes, weil G. in dieser Sache als angeblicher Duzfreund des Gersdorf genannt worden war. Da der Beamte noch keine genauen Daten über G. besaß, blieb die Anfrage ergebnislos.

Nachdem er später feststellte, daß G. auch in den Ermittlungsverfahren gegen die Eheleute Harri und Ingeborg Siberg sowie gegen Wilhelm Gronau und Klaus Kuhnert „in Erscheinung getreten war“, im

erstgenannten Fall als Zeuge, fragte er anhand der ihm jetzt aus dem Fall Siberg vorliegenden genauen Daten Anfang Februar 1973 erneut bei der Zentralen Personenkartei nach, diesmal mit Erfolg.

Sie enthielt einen Hinweis auf den Überprüfungs-vorgang der Abteilung V.

Nachdem der Beamte diesen Vorgang beigezogen und ausgewertet hatte, verstärkte sich sein Verdacht, und er setzte sich deshalb Mitte April 1973 mit dem Referenten IV A 1 in Verbindung.

Das Referat IV A 1 des BfV suchte bereits seit Jahren nach einem Agenten, der möglicherweise in die Parteiorganisation der SPD eingeschleust worden war.

Das Referat IV A 1 kam nach Prüfung seines Basis-materials zum Ergebnis, daß die Verdachtsvermutung des Beamten aus dem Referat IV B 2 begründet sein könnte, und übernahm den Überprüfungs-vorgang G. Außer diesem Vorgang wurden die Not-aufnahmeakten beigezogen und die Fälle vergleichend ausgewertet, in denen G. genannt worden war.

Im weiteren Verlauf wurden die gefundenen Ergebnisse mit bis dahin noch ungeklärten zusätzlichen Hinweisen verglichen. Die Gegenüberstellung der Daten ergab Übereinstimmungen, die den Verdacht verstärkten.

Die Ermittlungs- und Bewertungsergebnisse wurden in einem ausführlichen Bericht des Referates IV A 1 des BfV vom 11. 5. 1973 zusammengestellt. In ihm wurde u. a. vorgeschlagen, die Eheleute G. ab Anfang Juni 1973 zu observieren.

Dieser im übrigen sehr vertraulich behandelte Bericht wurde zunächst dem Abteilungsleiter IV vorgelegt und dann am 23. 5. 1973 dem Präsidenten des BfV zugeleitet.

Der Präsident des BfV wies jedoch bei seiner Anhörung durch die Kommission darauf hin, daß er bereits vorher in die Erwägungen der Abteilung IV „aktiv“ eingeschaltet gewesen sei.

Nach Zugang des Berichtes ordnete der Präsident des BfV eine mündliche Erörterung zwischen der Amtsleitung und der Abteilung IV — einschließlich des zuständigen Referenten — an.

Die Besprechung, an der neben dem Präsidenten der Vizepräsident, der Abteilungsleiter IV und der Gruppenleiter IV A teilnahmen, fand am 28. 5. 1973 statt. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse wurde es für unerlässlich gehalten, Bundesminister Genscher — unter vier Augen — über den Verdachtsfall zu unterrichten. Es war übereinstimmende Auffassung, daß bei einer Unterrichtung weitere Personen die Klärung des Falles ernsthaft in Frage gestellt sei.

Noch am selben Tag, dem 28. 5. 1973, führte der Präsident des BfV ein Ferngespräch zunächst mit dem Leiter des Ministerbüros, MR Dr. Kinkel, und sodann, nach Rückruf von Dr. Kinkel, mit Bundesminister Genscher in dessen Privatwohnung. In diesem Gespräch wurde ein Vortragstermin für den 29. 5. 1973, 10.00 Uhr, anberaumt.

Die Besprechung fand am 29. 5. 1973, 10.30 Uhr, im Büro von Bundesminister Genscher statt. Lediglich Dr. Kinkel nahm noch daran teil; er fertigte darüber unter dem Datum vom 29. 5. 1973 einen Vermerk.

Danach hat der Präsident des BfV in der Besprechung u. a. ausgeführt, im Rahmen der systematischen Sicherheitsüberprüfung des Bundeskanzleramtes habe sich ergeben, daß bestimmte Erkenntnisse auf G. und dessen Frau zuträfen; gewisse, im einzelnen näher erläuterte Umstände böten Anlaß für die Vermutung, daß sie gezielt als Agenten eingeschleust worden sein könnten; da dies alles nicht mit Sicherheit gesagt werden könne, schlage er vor, zunächst Frau G. zu observieren und „G-10-Maßnahmen zu ihr“ durchzuführen. Der Präsident des BfV fügte — nach dem Vermerk — hinzu, Frau G. sei nicht in Bonn, sondern im Raum Frankfurt tätig (tatsächlich war sie seit Februar 1971 in Bonn-Bad Godesberg wohnhaft und arbeitete in der Hessischen Landesvertretung, vgl. S. 4). Präsident Nollau erklärte ferner, all das müsse unbedingt der strengsten Geheimhaltung unterliegen, und er rege deshalb an, niemanden davon zu unterrichten.

Dazu führte Dr. Kinkel in seinem Vermerk aus, Bundesminister Genscher und er selber hätten dagegen Bedenken geltend gemacht und darauf hingewiesen, es sei wohl nicht angängig, „den Herrn Bundeskanzler über einen so schwerwiegenden, allerdings bisher natürlich in keiner Weise erhärteten Verdacht gegenüber einem seiner engsten Mitarbeiter nicht zu unterrichten“. Daraufhin habe Herr Dr. Nollau erklärt, sich dem nicht verschließen zu können und damit einverstanden zu sein, daß Bundesminister Genscher den Bundeskanzler persönlich über den Sachverhalt unterrichte. Bundesminister Genscher habe zugesagt, dies möglichst anläßlich des Koalitions-gesprächs am selben Tag, 13.50 Uhr, im Bundeskanzleramt zu tun; abschließend habe Dr. Nollau Wert auf die Feststellung gelegt, daß erst am Vortage, dem 28. 5. 1973, im BfV die entscheidende Besprechung stattgefunden habe, in der sich die geäußerten Verdachtsmomente gegen die Eheleute G. erhärtet hätten.

Der Präsident des BfV gab bei seiner Anhörung durch die Kommission an, daß er sich nicht mehr genau daran erinnere, ob bei der Besprechung auch die Frage angeschnitten worden sei, was im Bundeskanzleramt an Schutzvorkehrungen getroffen werden müsse. Für ihn habe die Aufklärung im Vordergrund gestanden. Er habe wohl auch erst in dieser Besprechung davon erfahren, daß G. — ohne Kenntnis des BfV — inzwischen im unmittelbaren Bereich des Bundeskanzlers arbeite.

Mitarbeiter des BfV hatten mittlerweile durch eine Zeitungsmeldung vom 20. 5. 1973 von der Tätigkeit des G. in der unmittelbaren Umgebung des Bundeskanzlers erfahren. Ein Mitarbeiter des Referates IV B 2 machte den Leiter des Referates IV A 1 am nächsten oder übernächsten Tag darauf aufmerksam.

In einem Vermerk des Gruppenleiters IV A des BfV vom 4. 6. 1973 über die Unterrichtung von Bundesminister Genscher ist festgehalten:

„Am 29. 5. 1973 (morgens) wurde Minister Genscher von P. unter vier Augen über den Verdachtsfall informiert ...“.

„Minister Genscher soll keine Möglichkeit gesehen haben, Bundeskanzler Brandt nicht zu unterrichten. Die Unterrichtung soll am 30. 5. 1973 erfolgt sein. Bundeskanzler Brandt soll Minister Genscher zugesichert haben, die Informationen solange für sich zu behalten, bis die Klärungsmaßnahmen des BfV abgeschlossen sind. Bundeskanzler Brandt will allerdings prüfen, wie der Zugang Günter Guillaumes zu geheimen Unterlagen unauffällig reduziert werden kann.“

Eine Unterrichtung der für die Aufsicht über das BfV zuständigen Fachabteilung des Bundesministers des Innern sowie des für diese Abteilung zuständigen Staatssekretärs unterblieb.

Bundeskanzler Brandt hat — „Ende Mai 1973“ — seinen persönlichen Referenten (Dr. Wilcke), der Leiter des Kanzlerbüros und damit unmittelbarer Vorgesetzter des G. war, darüber unterrichtet, daß „sich ein Verdacht gegen G. ergeben“ habe, ohne Einzelheiten mitzuteilen. Dabei hat Bundeskanzler Brandt auch darauf hingewiesen, daß er außerdem nur Staatssekretär Grabert unterrichtet habe und daß „nichts verändert werden“ solle „und wir uns auch nichts anmerken lassen“ sollten. Dr. Wilcke hat über das ihm Mitgeteilte mit niemandem gesprochen. Auch der Sicherheitsreferent des Bundeskanzleramtes wurde von keiner Seite unterrichtet.

Vor dem genannten Zeitpunkt (Ende Mai 1973) war bereits entschieden worden, daß G. den Bundeskanzler auf der vorgesehenen Urlaubsreise nach Norwegen begleiten sollte. Über diese Entscheidung war auch G. bereits unterrichtet worden. Bei dieser Reise wurde der Bundeskanzler von Mitarbeitern der Sicherungsgruppe — zum persönlichen Schutz —

und des BND — für den Fernschreibverkehr — begleitet. Sie waren über den Verdacht gegen G. nicht unterrichtet und nicht beauftragt, G. zu observieren oder anfallendes Geheimmaterial dem Einblick des G. zu entziehen.

Am 22. 2. 1974 unterrichtete der Präsident des BfV Bundesminister Genscher mündlich über den Stand der Ermittlungen. Am 1. 3. 1974 folgte eine weitere Unterrichtung über den Sachstand anhand eines von Bundesminister Genscher erbetenen ausführlichen Vermerks. Anschließend wurde die Angelegenheit beim Bundeskanzler erörtert. Dabei wurden die vorliegenden Ergebnisse als ausreichend für ein „exekutives“ Vorgehen angesehen.

Am 7. 3. 1974 fand eine erste Besprechung zwischen Vertretern des Generalbundesanwaltes und des BfV statt, der weitere folgten. Dem Generalbundesanwalt wurden die einschlägigen Unterlagen zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens übergeben.

Am 21. 3. 1974 erfuhr das BfV von einer bevorstehenden Urlaubsreise des G. nach Südfrankreich. Mit Einverständnis des Generalbundesanwalts wurde beschlossen, die Gelegenheit zu benutzen, um mögliche nachrichtendienstliche Aktivitäten des G. zu klären.

Am 22. 3. 1974 unterrichtete der Präsident des BfV Bundesminister Genscher von der aus diesem Anlaß beabsichtigten Observation. Dieser erklärte sein Einverständnis und verständigte seinerseits den Bundeskanzler.

Am 22. 4. 1974 waren die Vorbereitungen soweit gediehen, daß der Präsident des BfV Bundesminister Genscher von dem bevorstehenden Zugriff Mitteilung machen konnte.

Am 24. 4. 1974 wurden die Eheleute G. festgenommen.

B. Kritische Würdigung

I. Einleitung

Eine kritische Würdigung der getroffenen Feststellungen führt zum Ergebnis, daß im Fall G. Versäumnisse vorgekommen und Mängel sichtbar geworden sind, von denen einzelne auf ein zufälliges Zusammentreffen oder auch auf menschliches Versagen zurückzuführen sein mögen. Einige ziehen sich aber wie ein roter Faden durch den Geschehensablauf und lassen auf Strukturschwächen schließen. Der Kommission kam es darauf an, besonders diese herauszuarbeiten, da insoweit am ehesten mit Verbesserungsvorschlägen geholfen und einer Wiederholung ähnlich gravierender Fehler begegnet werden kann.

Soweit der Kommission Einstellungen und Verhaltensweisen aufgefallen sind, deren Verbesserung sie für geboten hält, so hat sie sich damit ebenfalls auseinandergesetzt, und zwar unabhängig davon, ob sie in dieser Sache als ursächlich angesehen werden können.

Ihr Auftrag umfaßt aber nicht die Aufklärung persönlicher Schuld oder die Vornahme politischer Wertungen. Außerdem beschränkt sie sich bei der Würdigung des Geschehensablaufs auf Fragen des vorbeugenden Geheimschutzes. Sie versteht darunter allerdings nicht nur die Summe der Maßnahmen zur Überprüfung von Personen, die Zugang zu geheimhaltungsbedürftigen „Gegenständen“ haben oder ihn sich verschaffen können, sondern auch den vorbeugenden Schutz vor Ausspähung.

Der vorbeugende Geheimschutz beginnt daher nach ihrer Auffassung nicht erst mit der Sicherheitsüberprüfung und er endet auch nicht mit dem Beginn einer operativen Phase im Einzelfall.

Die von der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten haben im Ergebnis bewirkt,

- daß trotz Vorliegens von Erkenntnissen bei verschiedenen Dienststellen nichts unternommen worden ist, als die Übersiedelung der Eheleute G. in die Bundesrepublik bekannt wurde,
- daß bei der Sicherheitsüberprüfung des G. nicht alle Erkenntnisse zusammengeführt und berücksichtigt wurden,
- daß G. trotz der im Verlauf der Sicherheitsüberprüfung festgestellten Hinweise und Tatsachen in das Bundeskanzleramt eingestellt wurde,
- daß, nachdem hinreichender Verdacht gegen G. bestand, keine Maßnahmen zum Schutz vor Ausspähung durch diesen getroffen wurden.

Daß G. schließlich doch enttarnt werden konnte, ist auf die besondere Umsicht einiger Beamten im Bundesamt für Verfassungsschutz zurückzuführen.

II. Mängel und Mängelanalyse

Die Wertung des Geschehensablaufs muß auf dem Hintergrund der z. Z. der Einstellung des G. in das Bundeskanzleramt maßgebenden Vorschriften gesehen werden. Hierzu ist folgendes vorauszuschicken:

Mit Erlaß des Änderungsgesetzes zum Strafgesetzbuch 1952 wurden in der Bundesrepublik Deutschland wieder Bestimmungen über den Hoch- und Landesverrat eingeführt. Maßgebend dafür war die sich aus der Zweiteilung Deutschlands ergebende erhöhte Gefahr verräterischer Unternehmungen.

Das notwendige Verständnis für die Sicherheitsbelange des Staates war damit jedoch noch nicht überall vorhanden.

Die Kommission hat im Verlauf der Anhörungen festgestellt, daß jedenfalls der personelle Geheimschutz auch heute noch mehr als lästiges Übel denn als zum Schutz des Gemeinwohls notwendige Maßnahme angesehen wird.

Auf dem Gebiet des personellen Geheimschutzes hat der Bundesminister des Innern im Jahre 1956 Vorschriften erlassen, nach denen Bedienstete des Bundes zu überprüfen sind, wenn sie Zugang zu Verschlusssachen erhalten sollen.

Diese Richtlinien wurden durch einen Beschluß der Bundesregierung vom 14. 8. 1960 neu gefaßt. Dabei fanden die Sicherheitsverpflichtungen der Bundesrepublik aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der NATO, der WEU und in Euratom Berücksichtigung.

Diese Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Bundesbediensteten vom 14. 8. 1960 waren bei der im Zusammenhang mit der Einstellung des G. vorzunehmenden Überprüfung maßgebend.

Danach waren alle Bediensteten sowie Bewerber für eine Einstellung in oberste Bundesbehörden und sonstige Behörden mit erhöhtem Sicherheitsrisiko einer „einfachen Karteiüberprüfung“ zu unterziehen. Sie beschränkte sich auf Anfragen bei den in Betracht kommenden Verfassungsschutzbehörden und Polizeidienststellen.

Die Forderung des Bundeskanzleramtes nach einer „umfassenden Karteiüberprüfung“ ging über die Gebote der damaligen Sicherheitsrichtlinien hinaus, da von einem Zugang zu Verschlusssachen durch G. noch nicht die Rede war. Doch kann darin nichts besonderes gesehen werden, da alle obersten Bundesbehörden in Einstellungsfällen ebenso verfahren. Die Sicherheitsrichtlinien waren insoweit durch die tatsächliche Übung überholt.

Die damaligen, sehr formalistisch gefaßten Richtlinien stellten im wesentlichen — von der einfachen Karteiüberprüfung aus Anlaß der Einstellung abge-

sehen — darauf ab, ob jemand im Rahmen seiner Aufgaben oder als Verwalter oder Beförderer mit Verschlusssachen zu tun hat. Der Gedanke, daß für gegnerische Nachrichtendienste nicht nur Bedienstete interessant sein können, die Zugang zu Verschlusssachen haben, sondern grundsätzlich alle Personen, die in nachrichtendienstlich wichtigen politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Bereichen tätig sind, war ihnen fremd.

Die Praxis hat deshalb im Hinblick auf die Sicherheitsrisiken, die viele Tätigkeiten in obersten Bundesbehörden mit sich bringen, generell bei Einstellungen eine umfassende Karteiüberprüfung verlangt.

Es ist jedoch zu fragen, ob es im Falle G. — wegen des bei seiner Einstellung für ihn vorgesehenen Arbeitsgebietes — nicht nötig gewesen wäre, die Sicherheitsüberprüfung von vornherein unter dem Gesichtspunkt der Zulassung zu Verschlusssachen hoher bis höchster Geheimhaltungsstufen durchzuführen. Bereits im Mai 1970 mußte er zum Zugang der VS-Stufe „Geheim“ ermächtigt und wenig später (Juli 1970) die Überprüfung nach Maßgabe der Geheimhaltungsstufe „Streng Geheim“ eingeleitet werden.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß das der Einstellungsüberprüfung des G. zugrunde gelegte Verfahren dem einer Überprüfung zum Zugang zu Verschlusssachen der Stufe „Geheim“ entsprach. Die Kommission sieht den wesentlichen Unterschied darin, welche Maßstäbe bei der Bewertung der Überprüfungsergebnisse angelegt werden. Sie bezweifelt, daß die Ergebnisse einer Einstellungsüberprüfung und einer Überprüfung wegen der Zulassung zu Verschlusssachen gleichermaßen kritisch bewertet werden.

Nach den Sicherheitsrichtlinien war — wie auch heute noch — bei obersten Bundesbehörden durch den Dienststellenleiter ein besonderer Beauftragter (Sicherheitsreferent) zu bestellen.

Ihm oblagen nach den damaligen Sicherheitsrichtlinien

- die Überprüfung der bei der Dienststelle zu ermächtigenden Geheimnisträger,
- die Durchführung von Sicherheitsermittlungen (aktive Nachforschungen über Bedienstete durch Befragen von Gewährspersonen, Einholung von Auskünften),
- die Auswertung der anfallenden Erkenntnisse sowie
- die Anhörung der zu Überprüfenden in bestimmten Zweifelsfällen, wenn damit keine Gefährdungen für etwa notwendige Ermittlungen verbunden waren; vor einer Anhörung bei „politischen Sicherheitsrisiken“ war grundsätzlich das BfV einzuschalten (Nr. 424 i. V. mit Nr. 242 der Richtlinien).

Danach war eindeutig der Sicherheitsreferent und damit das Bundeskanzleramt Herr des Verfahrens.

Die Kommission ist der Auffassung, daß auch in Zukunft die Entscheidung über die Einstellung und

den Zugang zu Verschlusssachen bei der Beschäftigungsbehörde liegen muß.

1. Einstellungs- und Prüfungsverfahren im Bundeskanzleramt

Die Einstellung des G. in das Bundeskanzleramt nahm trotz der damit verbundenen Sicherheitsüberprüfung, der dabei angefallenen Erkenntnisse und der Notwendigkeit ihrer Klärung einen zügigen Verlauf. Dies veranschaulicht folgende Zeittafel:

- 11. 11. 1969 Vorstellung des G. beim Chef BK,
- 13. 11. 1969 Übersendung der Einstellungsunterlagen an G.,
- 2. 12. 1969 Eingang der ausgefüllten Unterlagen mit Schreiben vom 29. 11. 1969,
- 4. 12. 1969 Schreiben an Personalrat wegen Zustimmung zur Einstellung, Zuleitung der Sicherheitserklärung an den Gruppenleiter I 2,
- 5. 12. 1969 Anforderung der Notaufnahmeakten,
- 8. 12. 1969 Voranfragen beim BfV, BND und bei der Sicherungsgruppe, zugleich Auftrag an BfV zu umfassender Karteiüberprüfung,
- 10. 12. 1969 Antwort des BfV: „Keine Erkenntnisse“ und Eingang der Mitteilung des Polizeipräsidenten Berlin bei der Sicherungsgruppe, nachfolgend Unterrichtung des Bundeskanzleramtes,
- 16. 12. 1969 Eingang der Karteinotierung des BND,
- 18. 12. 1969 Rückfrage beim BND wegen der Bewertung der Quelle,
- 19. 12. 1969 Hinweis gegenüber BND auf die UfJ-Meldung (Mitteilung des PP Berlin),
- 22. u. 23. 12. 1969 Ferngespräche zwischen dem Chef BK und dem Präsidenten des BND sowie Eingang dessen Fernschreibens,
- 30. 12. 1969 während eines Urlaubs des Chef BK Notiz von Staatssekretär Bahr,
- 5. 1. 1970 Besprechung zwischen Chef BK und Gruppenleiter I 2 über die weiteren Schritte (Vermerk vom 6. 1. 1970),
- 7. 1. 1970 Anhörung des G. durch den Chef BK mit Fristsetzung für ergänzende schriftliche Erklärung,
- 12. 1. 1970 Eingang zweier schriftlicher Erklärungen des G.,
- 13. 1. 1970 Übergabe des angefallenen Materials an den Abteilungsleiter V des BfV,
- 14. bis 21. 1. 1970 Bemühungen des BfV: Beiziehung der Notaufnahmeakten, Schreiben an LfV Berlin und UfJ; Einschaltung der Abteilung III des BfV; Eingang der Antwort des UfJ,
- 17. 1. 1970 Schreiben des Chefs BK an Bundesminister Leber,

23. 1. 1970 Eingang der Antwort von Bundesminister Leber vom 22. 1. 1970,
26. 1. 1970 Verfügung des Gruppenleiters I 2: ... „Prüfung ist abgeschlossen ...“,
26. 1. 1970 Abschlußbericht des BfV,
27. 1. 1970 Übergabe des Abschlußberichts im Bundeskanzleramt und Besprechung Dr. Otto/Schlichter,
27. 1. 1970 Mitteilung von Gruppenleiter I 2 an Gruppenleiter I 1 (keine Einwände gegen Einstellung),
28. 1. 1970 Antwortschreiben des Chefs BK an Personalrat, Arbeitsvertrag mit G. und Arbeitsaufnahme durch diesen.

Dieser zeitliche Ablauf und die dazu festgestellten Tatsachen lassen den Schluß zu, daß das Bundeskanzleramt an einer Einstellung des G. besonders interessiert war, zumal es sich diesem gegenüber bereits bei dem Einstellungsgespräch festgelegt hatte (vgl. auch Schreiben des G. vom 29. 11. 1969 und die später übersandten Zeitungsausschnitte sowie das Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Personalrat vom 4. 12. 1969).

Wegen der Zusage, den G. zum 1. 1. 1970 einzustellen und mit Rücksicht darauf, daß G. seine hauptamtliche Tätigkeit in Frankfurt deshalb zum Jahresende 1969 aufgab, geriet das Bundeskanzleramt zunehmend in Zeitdruck. Offenbar war die Bedeutung der Sicherheitsüberprüfung auch überschätzt worden. Dafür spricht vor allem, daß gegenüber G. kein Vorbehalt wegen der noch ausstehenden Sicherheitsprüfung gemacht worden war.

G. gehörte als „Flüchtling“ mit verwandtschaftlichen Beziehungen in die DDR nach den Sicherheitsrichtlinien (Nr. 41) zu einem Personenkreis, dem nur in Ausnahmefällen Zugang zu Verschlusssachen — die Einstellung in das Bundeskanzleramt war dem gleichgestellt — gewährt werden sollte. Diese Ausnahmen waren in der Regel gegenüber dem BfV zu begründen (Nr. 422). Das ist ebenso unterblieben wie die vorgeschriebene Einschaltung des BfV vor einer Befragung wie im Falle G. (Nr. 424 i. V. mit Nr. 242).

Allerdings scheint diese Befragung zunächst nicht auf dem Hintergrund der Sicherheitsrichtlinien gesehen worden zu sein, denn sie wurde vom Chef BK vorgenommen, „um sich einen persönlichen Eindruck zu verschaffen“ (vgl. Vermerk vom 6. 1. 1970). Dabei fällt auf, daß dem G. zu Beginn der Befragung mitgeteilt worden ist, Sicherheitsbedenken würden normalerweise nicht mit dem Betroffenen erörtert (anders die Richtlinien). Der Abschnitt des über die Befragung gefertigten Vermerks, der diesen Hinweis enthält, fehlt in der Fassung, die später dem BfV ausgehändigt worden ist. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, daß sich das Bundeskanzleramt erst nachträglich der Sicherheitsrichtlinien bewußt wurde.

Auch ist es ungewöhnlich, daß der Vermerk des Gruppenleiters I 2 vom 23. 12. 1969, wonach der Chef BK wegen der Karteinotierung des BND mit

Präsident Wessel sprechen wollte, die Aufschrift trägt: „Zunächst nicht für die Akten“. Vermutlich war zuerst vorgesehen, die persönliche Einschaltung des Chefs BK in dieser Sache nicht aktenkundig werden zu lassen.

Tatsächlich hat sich nach Auffassung der Kommission die persönliche Einschaltung des Chefs BK in den Überprüfungsprozess nicht günstig für dessen Verlauf ausgewirkt. Nicht nur, daß dadurch der Eindruck besonderer Eilbedürftigkeit der Überprüfung für die Beteiligten noch unterstrichen wurde, auch der Wille zu einer sorgfältigen Wertung der Überprüfungsergebnisse und die Kritikbereitschaft des mit der Überprüfung befaßten Personals wurden dadurch beeinträchtigt. Es ist zwar nicht zu billigen, aber psychologisch verständlich, daß durch ein solches Verfahren sonst durchgreifende Bedenken des Personals stärker in den Hintergrund gedrängt werden.

Auffällig ist schließlich, daß das von Bundesminister Leber erbetene Schreiben nach dem Ergebnis der Anhörung „für die Akten“ bestimmt sein sollte. Jedenfalls wurde damit gegenüber der Kommission die Förmlichkeit des Schreibens erklärt.

Die Tatsache, daß in dieser Sache — jedenfalls von dem Personal, das über einschlägige Erfahrungen verfügte — „Warnschwellen“ überschritten wurden, erklärt auch einige Mängel in der Sorgfalt, mit der die Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wurde.

Hierher gehört, daß die Notaufnahmekarten nach einem entsprechenden Vermerk zwar am Tage des Einganges im Bundeskanzleramt mit der Sicherheitserklärung des G. verglichen, die Widersprüchlichkeiten in den Angaben aber nicht aufgedeckt wurden. Dies gilt vor allem für die Widersprüche in den Angaben über die Dauer der verschiedenen Beschäftigungen in Ost-Berlin und über die freiberuflich ausgeübten Tätigkeiten, besonders die behauptete journalistische Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Verlag „Volk und Wissen“ bis zur „Flucht“ (letzteres im Notaufnahmeverfahren, nicht in der Sicherheitserklärung, in der Angaben für den fraglichen Zeitraum fehlen).

Mehr noch hätte auffallen müssen, daß G. nach seiner Übersiedelung in die Bundesrepublik vier Monate verstreichen ließ, ehe er unter dem 13. 9. 1956 den Notaufnahmeantrag einreichte, der daneben ein handschriftliches Datum (6. 7. 1956) trägt.

Damit soll nicht gesagt werden, daß die Widersprüche sowie der auffallende Zeitverzug in der Antragstellung für sich allein schwerwiegende Bedenken begründeten; ihre Aufdeckung hätte aber zusammen mit den wenigen Tagen später im Bundeskanzleramt eingegangenen Mitteilungen des BND und der Sicherungsgruppe (Polizeipräsident von Berlin) eine sorgfältigere Überprüfung veranlassen müssen, als sie danach tatsächlich stattfand.

Besondere Sorgfalt wäre aber auch deshalb am Platze gewesen, weil den Sicherheitsdienststellen seit Mitte der 60er Jahre bekannt war, daß in der Zeit von 1955 bis 1961 besonders viele Agenten aus der DDR eingeschleust worden waren. Darauf war auch das mit Sicherheitsüberprüfungen befaßte Per-

sonal der Bundesressorts durch das BfV hingewiesen worden.

Auch daß es das Bundeskanzleramt nach Eingang des Fernschreibens des Präsidenten des BND vom 23. 12. 1969 unterlassen hatte, auf die zuvor angeregte Klärung der Identität der beiden Meldungen (BND, UfJ) zurückzukommen, spricht dafür, daß die Eile Vorrang vor der Sorgfalt hatte.

Ob die Befragung des G. zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, wenn sie von Fachleuten vorgenommen worden wäre, muß offen bleiben. Der Präsident des BND hatte eine gezielte Befragung angeregt, ohne dabei weiter zu differenzieren. Rückschauend betrachtet wäre es wohl zweckmäßiger gewesen, zunächst das aufzuklären, was nach den Angaben des G. sofort nachprüfbar war (z. B. die Umstände der Wohnsitznahme in Frankfurt), und die Befragung als letztes Mittel einzusetzen.

Das nicht sehr eingehende Gespräch, in dem G. lediglich vorgehalten wurde, daß er angeblich nachrichtendienstlich tätig gewesen und zu diesem Zweck nach West-Berlin und in die Bundesrepublik gekommen sei, und daß im Notaufnahmeverfahren eine Zwangslage nicht anerkannt worden sei, war wenig ergiebig. Aus der dem G. abverlangten schriftlichen Erklärung, die fristgerecht in Form zweier getrennter Erklärungen einging, sind Folgerungen nicht gezogen worden.

In dieser Erklärung ist G., wie schon in der Sicherheitserklärung, einer präzisen Darstellung seines Werdeganges ausgewichen, und er hat erstmals — wegen des ihm gemachten Vorhalts nicht ohne Grund — seine herausgehobene Funktion im FDGB zugegeben und eingeräumt, an Solidaritätseinsätzen in West-Berlin teilgenommen zu haben.

Mit der Weitergabe des inzwischen angefallenen Materials an die Abteilung V des BfV begann zwar eine neue Phase des Verfahrens (umfassende Karteiüberprüfung); nachdem aber Wesentliches bereits vorweggenommen war und die dabei getroffenen Feststellungen das Bundeskanzleramt nicht hatten veranlassen können, das Einstellungsverfahren abzubrechen, konnte im BfV der Eindruck entstehen, daß das Bundeskanzleramt als Herr des Verfahrens diese Feststellungen nicht für ausreichend hielt, um von einer Einstellung des G. Abstand zu nehmen. Daß der Chef BK persönlich eingeschaltet gewesen war, mag dazu beigetragen haben, daß auch das BfV eine großzügigere Wertung als üblich vornahm, zumal es ihm — in allerdings knapper Zeit — nicht gelungen war, weitergehende Erkenntnisse zu gewinnen.

Unverständlich bleibt dennoch, daß der trotz seiner Verkürzung immer noch schwerwiegende Hinweis des Polizeipräsidenten Berlin auf einen „Verdacht der Agententätigkeit“ weder dem Bundeskanzleramt noch später dem BfV Veranlassung gab, dem Verdacht mit der gebotenen Sorgfalt nachzugehen, zumal ein weiterer einschlägiger Hinweis (BND) vorlag.

Die vorzeitige Beendigung der Sicherheitsüberprüfung am 26. 1. 1970 spricht dafür, daß sich das BfV unter Zeitdruck fühlte. Das abschließende Schreiben

des BfV ist unschlüssig und unpräzise. Auch die an sich schon ungewöhnliche Abschlußbesprechung zwischen dem Gruppenleiter I 2 des Bundeskanzleramtes und dem zuständigen Gruppenleiter des BfV sowie dessen Vermerk vom selben Tage lassen erkennen, daß dieser seiner Sache nicht sicher war.

Nachdem das BfV trotz der ihm mitgeteilten Erkenntnisse nur zwei Wochen auf die weitere Sachbehandlung verwendet hatte, konnte sich das Bundeskanzleramt nicht auf das Votum des BfV verlassen, zumal es die Ergebnisse seiner eigenen Erhebungen auch selber werten mußte. Daß sich das Bundeskanzleramt gleichwohl mit der formalen Erklärung des BfV begnügte und auch die zur Zurückhaltung mahnenden Hinweise von Staatssekretär Bahr sowie von Präsident Wessel in dessen Fernschreiben vom 23. 12. 1969 (Buchstabe c) nicht beachtete, läßt sich nur aus den eingangs erörterten Gründen erklären, die auch bereits am nächsten Tag zur Einstellung des G. in das Bundeskanzleramt führten. Die am selben Tage dem Personalrat erteilte Antwort unterstreicht noch das besondere Interesse des Bundeskanzleramtes an einer Einstellung des G.

2. Die Erkenntnisse und ihre Verwertung

Als die Eheleute G. am 12./13. 5. 1956 in die Bundesrepublik übersiedelten, lagen bereits Erkenntnisse beim ehemaligen UfJ (Gesamtdeutsches Institut), beim Polizeipräsidenten von Berlin und beim BND vor.

2.1.

Das Gesamtdeutsche Institut hatte zwar die ihm zugegangene Meldung in noch recht detaillierter Form am 22. 11. 1955 an den Polizeipräsidenten von Berlin weitergegeben. Die nachrichtendienstliche Relevanz dieser Mitteilung wurde aber nicht erkannt und deshalb das LfV Berlin auch nicht unterrichtet. Dies wäre aber nach den seinerzeit geltenden „Unkeler Richtlinien“ vom 8. 10. 1954 geboten gewesen. Abschnitt I dieser Richtlinien lautete:

„Die Polizei unterrichtet den Verfassungsschutz fortlaufend über alle bemerkenswerten Vorgänge, die für ihn bei der Durchführung seiner Aufgaben gemäß § 3 des Gesetzes vom 27. 9. 1950 von Interesse sein können.“

Dagegen kann nicht angeführt werden, daß das LfV Berlin noch im Aufbau begriffen gewesen sei. Es hätte immerhin die Möglichkeit bestanden, das BfV zu unterrichten. Daß in dieser Richtung nichts unternommen wurde, ist wohl darauf zurückzuführen, daß der Polizeipräsident von Berlin damals außerordentlich stark mit Meldungen gleicher oder ähnlicher Art belastet war.

Auch der BND verfügte über eine Karteiotierung. Da nach dieser G. gelegentlich West-Berlin und die Bundesrepublik zu subversiven Zwecken bereiste, hätte es nahegelegen, den Polizeipräsidenten von Berlin zu informieren, wo G. damals am ehesten in Erscheinung treten konnte.

Schon hier zeigt sich ein Mangel an ausreichender Kooperation mit anderen Dienststellen und eine ge-

wisse Zurückhaltung bei der Weitergabe von Informationen.

Auch die weitere Mitteilung des ehemaligen UfJ vom 3. 8. 1956 über die angebliche Flucht des G. in die Bundesrepublik gab dem Polizeipräsidenten von Berlin noch keine Veranlassung, das Berliner LfV zu unterrichten. Dies wäre aber jedenfalls jetzt nötig gewesen, damit das LfV das BfV in Kenntnis setzen konnte.

Zwar waren dem Polizeipräsidenten damals nicht alle persönlichen Daten des G. bekannt, weshalb von der ursprünglich erwogenen Einschaltung des Bundeskriminalamtes Abstand genommen wurde. Es hätte aber zumindest nahegelegen, bei den Notaufnahmedienststellen bzw. der Zentralstelle in Berlin-Marienfelde nachzuzufagen. Auch dies ist unterblieben.

2.2.

Auf die Voranfragen des Bundeskanzleramtes ist der Polizeipräsident von Berlin erstmals in dieser Sache um Auskunft gebeten worden, und zwar durch die Sicherungsgruppe Bonn. Ihr wurden aber nicht die vom ehemaligen UfJ gemeldeten, für die Bewertung des Falles schwerwiegenden Tatsachen mitgeteilt, sondern im wesentlichen lediglich eine wertende Kurzfassung des zuständigen Bearbeiters: „Der Agententätigkeit verdächtig“.

Allerdings handelte es sich bei der Anfrage der Sicherungsgruppe ausdrücklich um eine „Karteiüberprüfung“, ohne daß der konkrete Grund der Anfrage und besonders ihre Bedeutung zu erkennen gewesen wären. Aber auch das LfV Berlin hat auf seine durch das BfV veranlaßte Anfrage dieselbe Antwort erhalten, und dies, obwohl es um umfassende Auskunft und Mitteilung aller Erkenntnisse gebeten hatte. Diese Mängel in der Auskunftserteilung finden allerdings in der seinerzeit starken Belastung des Polizeipräsidenten mit entsprechenden Auskunftsersuchen eine gewisse Erklärung.

Außerdem hatte das LfV in seiner Formblattanfrage beim Polizeipräsidenten darauf verzichtet, den Grund der Anfrage und die sehr detaillierten Hinweise des BfV über seine bisher ermittelten Ergebnisse mitzuteilen. Auch daß es sich um eine Anfrage des BfV im Rahmen einer „umfassenden Karteiüberprüfung“ handelte, war dem Polizeipräsidenten nicht mitgeteilt worden.

Die Anwendung des Formblattverfahrens in einer Sache, die vom BfV offensichtlich nicht als Routineangelegenheit behandelt worden war — Anfrage per Fernschreiben mit sehr detaillierten Hinweisen —, war unangemessen.

Bemerkenswert ist, daß sich das LfV Berlin mit einer Auskunft zufrieden gab, die erkennbar den vollen Inhalt der beiden UfJ-Meldungen von 1955 und 1956 nicht wiedergab, sondern als Kurzformel gefaßt war. Nachdem das BfV durch seine Mitteilungen und seine gezielten Fragen hatte erkennen lassen, daß es sich um eine Angelegenheit von besonderer Bedeutung handelte, wäre es sachdienlich

gewesen, wenn sich das LfV den Wortlaut der Mitteilungen verschafft hätte, um dem BfV zu helfen.

Die in dieser Sache folgenschwere Unvollständigkeit der gegenseitigen Unterrichtungen dürfte ihre Ursache darin haben, daß die Auskunftserteilung im nachrichtendienstlichen Verkehr wegen des Massenbetriebs zur Routine erstarrt ist. Es wird üblicherweise entweder eine Kurzformel aus der Kartei mitgeteilt (BND-Auskunft), oder es wird in den Akten eine Kurzformel festgelegt, bei der es dann bleibt (Polizeipräsident Berlin).

Die Anwendung eines so abgekürzten Verfahrens gegenüber dem BfV verletzte in diesem Falle die Sicherheitsbelange, die dieses Amt als eine Zentralstelle des Bundes auch auf dem Gebiet des vorbeugenden Geheimschutzes zu wahren hat.

Nachdem durch die Anfragen der Sicherungsgruppe und des BfV der Aufenthalt des G. bekannt geworden war, waren auch die Gründe weggefallen, die den Polizeipräsidenten von Berlin 1956 daran gehindert hatten, polizeiliche Ermittlungen einzuleiten oder jedenfalls das Bundeskriminalamt einzuschalten. Trotz der früheren Aktenvermerke, in denen entsprechende Schritte für notwendig gehalten worden waren, unterblieben sie auch jetzt.

Zwar war die Sicherungsgruppe zwischenzeitlich tätig geworden, aber lediglich im Rahmen einer Karteiüberprüfung. Hätte es sich um polizeiliche Ermittlungen gehandelt, so wären erst recht die Einzeltatsachen mitzuteilen gewesen.

2.3.

Der BND, der im Rahmen der Voranfragen durch das Bundeskanzleramt eingeschaltet worden war, konnte aufgrund einer in der eigenen Zentralkartei enthaltenen Notierung antworten.

Es fragt sich aber, ob der BND seinerzeit alles Notwendige getan hat. Immerhin war durch weitere Anfragen und aufgrund der Ferngespräche zwischen dem Chef BK und dem Präsidenten des BND sowie durch den Hinweis auf die bis dahin dem BND nicht bekannte UfJ-Meldung erkennbar geworden, daß die Anfrage zunehmend über den Rang einer Routineanfrage hinauswuchs. Mit Rücksicht hierauf war besondere Sorgfalt bei der Durchforstung des eigenen Materials am Platze. Zwar hat der Präsident des BND in seinem Fernschreiben vom 23. 12. 1969 dem Chef BK wertvolle Hinweise gegeben, eine subtilere Prüfung im eigenen Bereich ist jedoch unterblieben.

Auffällig ist, daß dem Präsidenten des BND am 23. 12. 1969 zwar ein ausführlicher Vermerk vom 19. 12. 1969 vorlag, nicht aber auch das Fernschreiben der Verbindungsstelle Bonn vom selben Tage, in dem auf die UfJ-Meldung „abgehoben“ worden war. Auf sie ist weder im Fernschreiben des Präsidenten eingegangen worden, noch hat der BND hierzu bis zur Festnahme des G. irgendetwas veranlaßt. Er hat insbesondere auch nicht geprüft, ob diese Meldung und die eigene Erkenntnis „unabhängig voneinander stehen“. Auch das Bundeskanzleramt

hätte in der Folge merken müssen, daß seine Anfrage insoweit nicht beantwortet worden war.

Nachdem später — nach der Festnahme des G. — im BND weitere Karteierkenntnisse über einen Guillaume aufgefunden wurden, fragt es sich, ob dies nicht auch 1969 möglich gewesen wäre. Da bekannt war, daß die noch im Aufbau befindliche Zentralkartei nicht alles umfassen konnte, hätte es nahe liegen müssen, eine Umfrage in den verschiedenen in Betracht kommenden Bereichen des BND zu halten, wie es später auch geschehen ist.

Schließlich wäre es — trotz des Fehlens von „Querweisungen“ im BND-Archiv — möglich gewesen, auf die detaillierte Anfrage vom 19. 12. 1969 auch nach Erkenntnissen über den Verlag „Volk und Wissen“ zu suchen, der in den verschiedenen Meldungen (Karteinotierung BND, UfJ-Meldung) ausdrücklich genannt worden war. Dazu verfügte der BND über Erkenntnisse, die für die Beurteilung des Falles von wesentlicher Bedeutung gewesen wären. Daß insoweit zu wenig unternommen wurde, unterstreicht die Feststellung der Kommission, daß eine gewisse Zurückhaltung bestand, Informationen weiterzugeben.

Das Kartei- bzw. Archivwesen ist nicht nur beim BND verbesserungsbedürftig. Zwar sind seit Jahren Bemühungen im Gange, durch den Aufbau eines EDV-gestützten Verbundsystems im BfV Nachrichtenaustausch und Sucharbeit zu erleichtern. Die elektronische Datenverarbeitung löst aber nicht alle Probleme, weil sie nur Hinweisfunktionen erfüllt. Es muß daher bei der Auskunftserteilung nach wie vor auf das „Quellenmaterial“ zurückgegriffen werden oder auf Karteien mit Auswertungsergebnissen.

Die materielle Richtigkeit der Auskünfte ist abhängig von der Güte der Archivierung oder Verkartung. Insoweit darf nicht übersehen werden, daß das damit befaßte Personal stark belastet und niedrig eingestuft ist. Es handelt sich um ein schwer lösbares Problem. Um so mehr ist es notwendig, Quellenmaterial, soweit es aussagekräftig ist, für die notwendige Zeit (Lebenserwartung eines Verdächtigen) aufzubewahren (Mikrofilm), damit es im Bedarfsfall beigezogen werden kann.

Von Mitarbeitern des BND ist darauf hingewiesen worden, daß das BfV im Rahmen der umfassenden Karteiüberprüfung gehalten gewesen sei, den BND erneut einzuschalten. Die Kommission mißt dem keine entscheidende Bedeutung bei. Sie hat auch Zweifel, ob eine entsprechende Anfrage eine intensivere Suche ausgelöst hätte als die persönliche Nachfrage durch den Chef BK in einer ihm unterstellten Behörde.

Auch das LfV und der Polizeipräsident in Berlin haben die Auffassung vertreten, daß es Sache des BfV gewesen sei zurückzufragen, wenn ihm die gegebenen Auskünfte nicht ausgereicht hätten. Die von ihm befragten Behörden können sich aber darauf nicht berufen. Sie traf nämlich nach den Sicherheitsrichtlinien die Verpflichtung, umfassende Auskunft zu erteilen.

2.4.

Auch im BfV lagen im Zeitpunkt der Sicherheitsüberprüfung Erkenntnisse vor, die nach den heute geltenden Karteirichtlinien zu einem Hinweis in der Zentralkartei führen müßten. Wenn die Zentralkartei einen Sinn haben sollte, hätte dies aber auch schon zuvor geschehen müssen. Die Abteilung IV verfügte nicht nur über Erkenntnisse aus dem Fall Nenninger aus dem Jahre 1961, die ihr für eine nachrichtendienstlich relevante Qualifizierung des Verlaes angeblich — im Gegensatz zum Referatsschreiben vom 7. 11. 1962 (s. S. 18) — nicht genügten, sondern auch über Erkenntnisse aus einem weiteren Verdachtsfall aus dem Jahre 1962.

Außerdem fällt auf, daß der BND über eine Reihe recht aussagekräftiger Hinweise auf den Verlag „Volk und Wissen“ verfügte. Dies legt die Frage nahe, warum die Abteilung IV des BfV sich nicht aus Anlaß der beiden ihr bekannten Fälle mit dem für Auslandsaufklärung zuständigen Dienst in Verbindung setzte, um ggf. mehr zu erfahren, und es fragt sich, ob sich das BfV nicht für verpflichtet halten mußte, die ihm bekanntgewordenen Tatsachen über den Verlag dem BND mitzuteilen.

Ein solcher Informationsaustausch war seinerzeit nicht üblich. Offenbar bestand auch eine gewisse Scheu, bei einem anderen Dienst anzufragen, weil mit Rückfragen über die eigenen Erkenntnisse gerechnet werden mußte.

Auch die Tatsache, daß die Abteilung IV in dieser Sache nichts in die Zentralkartei des BfV gegeben hatte, dürfte weniger mit der Sorge um die Überlastung dieser Kartei als mit der Zurückhaltung bei der Weitergabe eigener Informationen zusammenhängen. Der Kommission ist auch aus früheren Untersuchungen (Silberstein-Bericht usw.) bekannt, daß das Abschottungsprinzip gelegentlich über die innerhalb eines Nachrichtendienstes vertretbaren Grenzen hinaus strapaziert wurde.

Der BND hat angegeben, im Verlag „Volk und Wissen“ — wie in ähnlichen Einrichtungen in der DDR — schon seit Jahren eine „Legalresidentur“ gesehen zu haben. Wann die Abteilung IV des BfV zu dieser Einsicht gelangt ist, war nicht genau festzustellen. Die Abteilung V des BfV hat jedenfalls erst durch das Schreiben des Abteilungsleiters IV vom 2. 5. 1974 von einer entsprechenden Qualifizierung erfahren. Dabei bleibt zu fragen, ob es für die Arbeit der Abteilung V einer so formalen Kategorisierung bedarf und ob diese Abteilung, wie im übrigen auch die Abteilung III, nicht schon wesentlich früher über die Dubiosität des Verlages „Volk und Wissen“ oder ähnlicher Einrichtungen hätte unterrichtet werden müssen. Der Referatsschriftwechsel aus dem Jahre 1962 (s. S. 18) genügte hierfür, wie sich auch gezeigt hat, nicht.

Zumindest rückschauend betrachtet wäre es auch gut gewesen, wenn im Jahre 1967 anhand der Strafakten im Spionagefall Sieberg eine Hinweiskarte auf G., der in dieser Sache als angeblicher Duzfreund des Verurteilten genannt worden war, angelegt worden wäre. Wäre dies geschehen, dann hätte die Sicherheitsüberprüfung sicherlich nicht zu

einem für G. positiven Ergebnis führen können. Wenn aber solche Hinweise unterbleiben, dann wird die Enttarnung von Agenten Glücksache, d. h. sie hängt davon ab, ob Beamte vorhanden sind, die sich alter Vorgänge erinnern.

3. Überprüfungsgang im BfV

Das BfV, das nach den seinerzeit geltenden Richtlinien zwar nicht für die Sicherheitsüberprüfung insgesamt, wohl aber für die umfassende Karteiüberprüfung zuständig war, hat zwar formal gegen die damals geltenden Sicherheitsrichtlinien verstoßen, weil es bei der umfassenden Karteiüberprüfung nicht auch die Sicherungsgruppe und den BND befragte. Nachdem es aber am 13. 1. 1970 vom Bundeskanzleramt eine Reihe von Unterlagen, darunter auch die Hinweise der Sicherungsgruppe (Mitteilung des Polizeipräsidenten von Berlin) und des BND erhalten hatte, konnte es — auch rückschauend betrachtet — davon ausgehen, daß erneute Anfragen bei diesen Stellen keine zusätzlichen Erkenntnisse bringen würden.

Dagegen bleibt unverständlich, daß die Abteilung V des BfV angesichts der trotz ihrer Verkürzung alarmierenden Mitteilung des LfV bzw. des Polizeipräsidenten von Berlin (UfJ-Meldung) keine intensivere Sachaufklärung betrieben hat. Sie mußte aus dem ihr vom Bundeskanzleramt übergebenen Material erkennen, daß dort insoweit noch nicht alles getan worden war. Die vorliegende Kurzformel von der angeblichen Agententätigkeit des G. mußte die Frage aufwerfen, auf welche Tatsachen sie sich stützt. Dies hätte um so mehr nahegelegen, als das BfV auf seine allerdings kaum sachdienliche Anfrage an den ehemaligen UfJ aufgrund eines Mißverständnisses eine Antwort erhielt, die es nicht befriedigen durfte.

Das Gesamtdeutsche Institut war in seinem Antwortschreiben vom 20. 1. 1970 ersichtlich davon ausgegangen, daß das BfV das Schreiben des ehemaligen UfJ vom 22. 11. 1955 an den Polizeipräsidenten von Berlin besitze, und es hat deshalb nur angegeben, daß dieses Schreiben auf einer Quellenmeldung vom 14. 11. 1955 beruhe. Jetzt, aber auch noch nach der späteren Mitteilung des LfV Berlin mit der wiederkehrenden Formel, wäre es an der Zeit gewesen, sich über den Inhalt der UfJ-Meldung an den Polizeipräsidenten von Berlin oder den Inhalt des UfJ-Vermerks unterrichten zu lassen.

Daß sich die Abteilung V des BfV die ihr vorliegenden Mitteilungen nicht hat erläutern lassen, sondern statt dessen Fragen stellte, auf die sachdienliche Hinweise kaum zu erwarten waren, ist eine der wesentlichen Ursachen für die späteren Fehlentscheidungen. Die Aktennotiz des UfJ vom 14. 11. 1955 (s. S. 16) zusammen mit den beim BND und der Abteilung IV des BfV vorhandenen Unterlagen hätten schon damals den Fall G. zu einem Verdachtsfall gemacht.

Es ist bemerkenswert, daß das BfV den Inhalt der Aktennotiz des UfJ noch immer nicht kannte, als diese von der Kommission bereits für den vorliegen-

den Bericht beigezogen worden war. Auch dies spricht nicht gerade für eine gute Zusammenarbeit der Behörden.

Auch die Auswertung der Notaufnahmeakten lieferte der Abteilung V des BfV keine Erkenntnisse. Ihr blieben die Widersprüchlichkeiten zwischen den Angaben des G. im Notaufnahmeverfahren und in der Sicherheitserklärung sowie der Zeitverzug in der Antragstellung verborgen. Auch die übrigen Angaben erweckten keinen Argwohn.

Seit Mitte der 60er Jahre ist den Nachrichtendiensten aber bekannt, daß in der Zeit von 1955 bis 1961 besonders viele Agenten aus der DDR eingeschleust wurden, und ferner, daß dabei typische Besonderheiten festzustellen waren. Ersteres war der Abteilung V des BfV sicherlich bekannt, denn auch die Geheimschutzreferenten der Bundesressorts wurden davon durch das BfV unterrichtet. Ob die Abteilung V aber auch über die typischen Besonderheiten informiert war, erscheint zweifelhaft, weil es sich dabei um spezifisch „nachrichtendienstliche“ Erkenntnisse handelt.

Zu fragen bleibt auch, warum die Abteilung V des BfV bei ihren im Auftrag des Bundeskanzleramtes durchgeführten Sicherheitsermittlungen nicht auch die näheren Umstände der Wohnsitznahme des G. zu klären suchte. Dies gilt um so mehr, als der Präsident des BND ausdrücklich eine eingehende Hintergrundüberprüfung angeregt hatte.

Dies alles läßt vermuten, daß das in der Abteilung V des BfV eingesetzte Personal nachrichtendienstlich nicht oder jedenfalls nicht ausreichend geschult ist und, wie auch das Schreiben der Abteilung IV vom 2. 5. 1974 über die Qualifizierung des Verlages „Volk und Wissen“ zeigt, nicht laufend mit den generellen Erkenntnissen der operativen Abteilungen des Amtes vertraut gemacht wird. Alle aus dem Bereich der Spionageabwehr angehörten Mitarbeiter des BfV haben bekundet, daß sie in Kenntnis der im Notaufnahmeverfahren gemachten Angaben und erst recht aufgrund der Widersprüchlichkeiten zu den Angaben in der Sicherheitserklärung sofort Verdacht geschöpft hätten. In der Abteilung V des BfV fehlte eine entsprechende Sachkenntnis.

Die Kommission hat allerdings festgestellt, daß nicht nur im BfV der vorbeugende Geheimschutz in seiner Bedeutung unterschätzt wird. Doch glaubt die Kommission, Anhaltspunkte dafür gewonnen zu haben, daß im BfV der Vorrang der Agentenaufklärung die Aufgabenerfüllung durch die Abteilung V in besonderem Maße beeinträchtigt (vgl. dazu auch Nr. 5 dieses Abschnittes). Allerdings hat sich auch die Abteilung V umgekehrt — im Verhältnis zur Abteilung IV — zurückgehalten. Sie hat zwar die personenbezogenen und die objektbezogenen Zentralkarteien des Amtes befragt und daraus eine im Ergebnis nicht weiterführende Anfrage an die Abteilung III hergeleitet. Sie hat aber nicht die für Spionageabwehr zuständige Abteilung IV befragt. Sie hat das damit begründet, daß die Zentralkarteien keinen Hinweis auf Erkenntnisse dieser Abteilung über G. bzw. den Verlag „Volk und Wissen“ enthalten habe.

Gleichwohl wäre die Einschaltung der Abteilung IV aufgrund der seit 1967 im BfV in Kraft gesetzten (vom Bundesministerium des Innern allerdings noch nicht verabschiedeten) „Dienstvorschrift für den vorbeugenden Geheimschutz“ vom 31. 8. 1967 geboten gewesen.

Nach dieser Vorschrift sind Überprüfungsvorgänge, in denen sich konkrete nachrichtendienstliche Verdachtsmomente ergeben haben, stets an die Abteilung IV abzugeben.

Zwar kann zweifelhaft sein, wie der Begriff „konkret“ auszulegen ist. Hätte die Abteilung V die vorliegenden Verdachtsmomente für konkret gehalten, so hätte sie die Sache an die Abteilung IV abgeben müssen. Die Entscheidung jedoch, ob ein Verdacht als nicht konkret anzusehen sei, konnte ihr schwerlich allein obliegen. Dies konnte und kann nur unter Beteiligung der Abteilung IV geklärt werden. Die Vorschrift impliziert daher die Notwendigkeit, in Zweifelsfällen die Abteilung IV zu beteiligen. Anderes könnte nur gelten, wenn die vorliegenden Hinweise als nicht zutreffend angesehen worden wären. Dies war aber, wie die angestellten Recherchen zeigen, nicht der Fall.

Außerdem schreibt die genannte Vorschrift für die abschließende Berichterstattung vor, daß Verdachts Hinweise nur zu berichten sind, „wenn begründete Anhaltspunkte vorliegen, insbesondere aussagebereite Zeugen zur Verfügung stehen. In den übrigen Fällen ist die Fachabteilung zur Klärung der Verdachts Hinweise einzuschalten“. Auch diese Vorschrift unterstreicht die Notwendigkeit, in ungeklärten Fällen wie dem vorliegenden die Fachabteilung mindestens zu beteiligen.

4. Abschluß der Sicherheitsüberprüfung

4.1.

Der Abschluß der Sicherheitsüberprüfung vor der Klärung wichtiger Fragen und vor Eingang aller Antworten (LfV Berlin, Abteilung III BfV, alliierte Dienste) kann kaum anders als mit Nachgiebigkeit gegenüber dem Zeitdruck erklärt werden. Immerhin waren nach dem Ergebnis der Anhörung noch „ungute Gefühle“ vorhanden und auch der Vermerk des zuständigen Gruppenleiters des BfV läßt keinen anderen Schluß zu, und zwar auch dann, wenn die Einwände des Gruppenleiters I 2 des Bundeskanzleramtes berücksichtigt werden.

Wenn aber solche Zweifel vorhanden waren, muß es verwundern, daß eine Einschaltung der Amtsleitung des BfV unterblieben war. Sie wäre schon deshalb am Platze gewesen, weil sich der Chef BK zuvor in die Sache eingeschaltet hatte und auch der Präsident des BND bemüht worden war. Sie wäre aber auch nach der im BfV geltenden Hausanordnung Nr. 3/62 geboten gewesen.

Nach § 4 Nr. 1 dieser Anordnung „ist bei allen Schreiben ... an die obersten Bundesbehörden ... im Einzelfall zu prüfen, ob sie mit Rücksicht auf die Bedeutung oder Tragweite des Inhalts dem Präsi-

denten zur Zeichnung oder zumindest vor Abgang zur Kenntnis vorzulegen sind“.

Die besondere Bedeutung mußte aus der Tatsache hergeleitet werden, daß das Bundeskanzleramt dem BfV ungewöhnlich umfangreiches Material mit schwerwiegenden Verdachtshinweisen übergeben hatte, ohne daß diese bisher verifiziert oder widerlegt werden konnten.

Ob der Zeitdruck und der Wille, dem Bundeskanzleramt zu Gefallen zu sein, den vorzeitigen Abschluß einer ohnehin mit Hektik betriebenen Sicherheitsüberprüfung bewirkten, war zwar nicht mit letzter Sicherheit aufzuklären. Aber die Tatsache, daß dem Bundeskanzleramt schon vor Erhalt des Abschlußberichtes, nämlich spätestens am 26. 1. 1970, bekannt war, daß die Überprüfung durch das BfV abgeschlossen sei (vgl. Verfügung zum Schreiben des Bundesministers Leber), legt — zusammen mit dem Ablauf der Überprüfung im BfV — diesen Schluß nahe. Dafür spricht auch, daß unüblicherweise der Gruppenleiter V P des BfV die Überprüfung selber in die Hand genommen hatte.

Trotz der Zuständigkeit des BfV für die „umfassende Karteiüberprüfung“ war seinerzeit Herr der Sicherheitsüberprüfung das Bundeskanzleramt, das schließlich über die Einstellung entschieden hat.

Dabei stellt sich weniger die Frage, was es noch zur Aufklärung des Falles hätte tun sollen, sondern ob es bei der gegebenen Sachlage und dem unschlüssigen und unpräzisen Abschlußbericht des BfV nicht hätte auf eine Einstellung verzichten müssen.

Die Beantwortung dieser Frage kann — auch aus damaliger Sicht — kaum zweifelhaft sein. Schon nach dem Ergebnis der Voranfragen wäre es zweckmäßig gewesen, das Einstellungsverfahren abzubrechen und das Material dem BfV (Abteilung IV) zu übergeben.

4.3.

Die vom Bundeskanzleramt seit Jahren eingeführten Voranfragen (Karteiüberprüfung des BfV, des BND und der Sicherungsgruppe) sollen dem Zweck dienen, etwaige nachteilige Erkenntnisse sehr schnell zu erhalten, um einen laufenden Einstellungsverfahren sofort abbrechen zu können. Im Fall G. wurde aber nicht so verfahren.

Dies führte dazu, daß die Voranfragen und das dabei angefallene umfangreiche Material in die Sicherheitsüberprüfung durch das BfV einbezogen wurde, ohne daß dieses — verständlicherweise — Veranlassung sah, dieselben Stellen noch einmal einzuschalten. Auch die vom Präsidenten des BND angeregte „gezielte Befragung“ war vorweggenommen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß dieses Verfahren das BfV mehr verwirrte, als es ihm genützt hat. Ein solches Verfahren ist geeignet, die Verantwortlichkeiten zu verwischen, wenn die Ergebnisse der Voranfragen nicht nur für den ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet, sondern auch in die Sicherheitsüberprüfung einbezogen werden.

4.4.

Nach den Feststellungen der Kommission ist der Sicherheitsreferent des Bundeskanzleramtes vor den verschiedenen Funktionswechseln des G. nicht verständigt worden. Eine entsprechende Einschaltung war und ist auch heute noch in den Bundesressorts allgemein nicht üblich.

Die Kommission ist aber der Auffassung, daß eine solche Einschaltung den Funktionen des Sicherheitsreferenten entspräche. Wäre im Falle G. entsprechend verfahren worden, so hätte zwar vermutlich nicht verhindert werden können, daß G. in das Büro des Bundeskanzlers gelangte; der Sicherheitsreferent hätte sich aber wohl — im Bewußtsein des Zwecks seiner Einschaltung und wegen der Besonderheit des Falles — veranlaßt gesehen, das BfV von dieser Verwendung des G. zu unterrichten.

Daß die herausgehobene Stellung, die G. als persönlicher Mitarbeiter des Bundeskanzlers innehatte, dem BfV bis zum 20. 5. 1973 nicht bekannt war, weist auf Mängel in der Kommunikation zwischen den Beschäftigungsbehörden und dem BfV in Fragen des personellen Geheimschutzes hin (vgl. Teil C).

5. Vorgänge nach Entstehung des Verdachtsfalles

Die Vorgänge nach der Entstehung des Verdachtsfalles G. waren für die Kommission nur insoweit von Bedeutung, als dabei der Schutz vor Ausspähung eine Rolle spielte. Daß ein solches Schutzinteresse auch nach Beginn operativer Maßnahmen fortbesteht, ist unbestreitbar.

Nach den von der Kommission getroffenen Feststellungen sind innerhalb weniger Tage, nachdem das BfV vom Vorliegen eines Verdachtsfalles überzeugt war (11./28. 5. 1973), der Bundesminister des Innern (im Beisein des Leiters des Ministerbüros), der Bundeskanzler und durch diesen der Chef BK sowie MinDirig Dr. Wilcke informiert worden. Es konnte nicht festgestellt werden, daß danach im Bundeskanzleramt besondere Schutzmaßnahmen getroffen worden wären, um Sicherheitsrisiken nach Möglichkeit auszuschließen.

Auch während der seinerzeitigen Norwegenreise des Bundeskanzlers fehlten entsprechende Vorkehrungen.

Die Verpflichtung, für die notwendigen Schutzmaßnahmen zu sorgen, konnte nicht dem Bundeskanzleramt allein obliegen, da ja auf Veranlassung des BfV der Kreis der Eingeweihten klein gehalten und vor allem G. in seinem Tätigkeitsbereich belassen werden mußte.

Bei dieser Sachlage mußte das BfV das Bundeskanzleramt für die Dauer der nunmehr erkannten Gefahrenlage beraten und nötigenfalls unterstützen.

Darüber hinaus ist zu fragen, ob nicht auch den Bundesminister des Innern eine Verpflichtung traf. Jedenfalls wäre es Sache des Ministeriums als Fachaufsichtsinstanz und nationale Sicherheitsbehörde gewesen, für ein Zusammenwirken des BfV mit dem Bundeskanzleramt im Schutzinteresse zu sorgen, wenn es nicht seinerseits, unterstützt durch das BfV,

die Beratung des Bundeskanzleramtes übernehmen wollte. Dazu hätte allerdings die im Bundesministerium des Innern für die Fachaufsicht zuständige Abteilung unterrichtet werden müssen.

Daß dies nicht geschah und nach den Vorstellungen des BfV auch im Bundeskanzleramt niemand unterrichtet werden sollte, zwingt zu dem Schluß, daß in dieser Sache die Agentenaufklärung Vorrang vor dem Schutz von Sicherheitsinteressen hatte. Dieser Schluß wird auch durch das Ergebnis der Anhörungen bestätigt.

Die Kommission hat darüber hinaus Anhaltspunkte dafür gewonnen, daß nicht nur innerhalb des natürlichen Spannungsverhältnisses zwischen Verdachtsaufklärung und Geheimschutz, sondern allgemein — zumindest im BfV — das Schwergewicht bei der Verdachtsaufklärung („Agentenjagd“) liegt. Diese Überbewertung operativer Tätigkeit zur Überführung erkannter Agenten gegenüber der auch im Erfolgsfall weniger spektakulären Tätigkeit im Bereich des Geheimschutzes muß zu denken geben.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß Spionageabwehr und Geheimschutz den gleichen Stellenwert haben. Beide bezwecken im Ergebnis den Schutz vor Ausspähung. Es handelt sich also nicht um die Abwägung verschiedener schutzwürdiger Interessen, sondern um die Verfolgung ein- und desselben Interesses. Deshalb muß der Schutz vor Ausspähung auch in der „operativen Phase“ andauern. Für Art und Umfang gibt es allerdings keine Patentrezepte. Die notwendigen Maßnahmen sind stets im Einzelfall zu klären.

Im Fall G. war davon auszugehen, daß die herausgehobene Stellung des G. in unmittelbarer Umgebung des Bundeskanzlers in besonderem Maße Schutzmaßnahmen erforderte, und daß ihnen bei vernünftiger Abwägung sogar Vorrang vor der Erlangung gerichtsverwertbarer Beweise hätte eingeräumt werden müssen.

Tatsächlich sind aber, vom Zeitpunkt der Entstehung des Verdachtsfalles an, keinerlei Überlegungen über notwendige Schutzvorkehrungen angestellt worden. Seit Beginn der Observationen am 4. 6. 1973 waren alle Maßnahmen ausschließlich darauf abgestellt, den G. zu überführen. Damit nahmen aber die Verantwortlichen in Kauf, daß G. weiterhin Zugang zu Verschlusssachen behielt, und zwar — von der Entstehung des Verdachtsfalles an gerechnet — über einen Zeitraum von 11 Monaten.

Da durch das BfV allein der Bundesminister des Innern und auf dessen Initiative wiederum allein der Bundeskanzler unterrichtet worden waren, konnte nicht davon ausgegangen werden, daß es nunmehr Sache des Bundeskanzlers sei, den G. von Verschlusssachen fernzuhalten oder für sonstige Schutzmaßnahmen zu sorgen, nachdem ihm dringend angeraten worden war, den G. in seinem Tätigkeitsbereich zu belassen und die Information für sich zu behalten.

Im übrigen kann das Argument, daß bei Vornahme wirksamer Schutzmaßnahmen Veränderungen im Tätigkeitsbereich des G. notwendig gewesen wären, und daß G. dadurch hätte gewarnt und die Aufklärung somit vereitelt werden können, nicht über-

zeugen. Ebensogut konnte G. durch operative Maßnahmen gewarnt werden.

Das BfV hat nach der Entstehung des Verdachtsfalles weder für den vorbeugenden Geheimschutz zuständigen Abteilungsleiter V noch den Sicherheitsreferenten des Bundeskanzleramtes verständigt. Zumindest letzteres wäre nötig gewesen. Dies versteht sich aus der engen Zusammenarbeit, wie sie in den Sicherheitsrichtlinien zwischen dem BfV und den Sicherheitsreferenten vorausgesetzt ist. Außerdem versteht es sich aus der Natur der Aufgaben des BfV, daß es in einem solchen Falle im Zusammenwirken mit der Beschäftigungsbehörde für ausreichende Schutzmaßnahmen zu sorgen hat.

Ohne eine Unterrichtung des Sicherheitsreferenten waren diese Schutzmaßnahmen nicht zu gewährleisten.

Die Unterrichtung des Sicherheitsreferenten konnte nicht Sache des Bundeskanzlers sein. Er mußte sich insoweit auf die Sicherheitsdienststellen verlassen. Wenn diese aber schon nichts unternahm, hätte auf jeden Fall der Chef BK den Sicherheitsreferenten unterrichten müssen. Zwar hatte der Bundeskanzler den Chef BK zum Stillschweigen verpflichtet. Die Kommission hat aber Zweifel, ob sich der Chef BK damit abfinden durfte.

Zu fragen ist auch, ob es richtig war, im BMI lediglich Bundesminister Genscher zu unterrichten. Daß nicht auch der zuständige Staatssekretär und die Fachabteilung unterrichtet wurden, war der Sachbehandlung nicht förderlich.

Zwar ist dem Präsidenten des BfV nach § 13 Abs. 3 der für das BfV erlassenen Dienstanweisung ein unmittelbares Vortragsrecht eingeräumt; er ist aber nach derselben Vorschrift gehalten, unverzüglich nach einem Vortrag einen schriftlichen Bericht — selbstverständlich auf dem Dienstweg — nachzureichen, „es sei denn, daß dies wegen der Besonderheit des Falles nicht angebracht erscheint“.

Anscheinend hat der Präsident des BfV einen solchen Bericht nicht für angebracht gehalten.

Die Kommission ist der Auffassung, daß in einer so schwierigen Frage, die nicht nur politischen Rang hatte, sondern wegen des Schutzinteresses auch fachliche Fragen von erheblicher Tragweite aufwarf, die Fachabteilung im Bundesministerium des Innern — ganz abgesehen vom zuständigen Staatssekretär — hätte eingeschaltet werden müssen, wenn schon nicht durch das BfV, dann durch den zuständigen Bundesminister selber. Der vom BfV gegebene Rat war auch insoweit wenig hilfreich.

Dies wirft ganz allgemein die Frage der Fachaufsicht über Nachrichtendienste auf. Gewiß gehört es nicht zu den Aufgaben der Fachaufsicht, sich in Einzelfälle einzuschalten. Gerade im Verhältnis zu solchen Diensten sind generelle Weisungen zu bevorzugen. Hier handelte es sich aber um einen Einzelfall von herausragender Bedeutung, in dem auch der in der Fachaufsichtsinstanz angesiedelte fachlich-politische Sachverstand gefragt war.

Es liegt im Interesse der Nachrichtendienste selber, eine Fachaufsicht über sich zu wissen, die einen Teil

der Verantwortung mitträgt. Das kann sie aber nur, wenn nicht auch im Verhältnis zu ihr Informationsvorenhaltung geübt wird. Umgekehrt ist es Sache der Fachaufsicht, darauf hinzuwirken, daß sich die Nachrichtendienste der Vorteile einer funktionierenden Fachaufsicht bewußt werden und sich nicht „herrenlos“ fühlen.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Nachrichtendienste die Nähe zum „politischen Überbau“ brauchen, um aktuelle, dem Ganzen verpflichtete Arbeit leisten zu können. Diese Nähe zum politischen Geschehen und zu den politischen Bedürfnissen wird ihnen durch eine funktionierende Fachaufsicht und eine ausreichende gegenseitige Kommunikation vermittelt.

6. Zusammenfassung der Strukturmängel

Als die Sicherheitsüberprüfung durchgeführt und abgeschlossen wurde, lagen bei verschiedenen Dienststellen, auch im BfV, seit Jahren personen- und objektbezogene Erkenntnisse vor, die in ihrer Gesamtheit einen so schwerwiegenden nachrichtendienstlichen Verdacht begründeten, daß sie im Falle ihrer Zusammenführung ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren auslösen mußten.

Trotz der Vorschriften über den Austausch sicherheitserheblicher Informationen zwischen den Sicherheitsdienststellen („Unkeler Richtlinien“) und trotz der Pflicht zur Unterrichtung nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und nach den Sicherheitsrichtlinien ist es nicht gelungen, die bei verschiedenen Stellen vorhandenen Erkenntnisse an zentraler Stelle (BfV) zusammenzuführen. Dies hat, wie bereits dargetan, viele Gründe.

Die in diesem Zusammenhang getroffenen Feststellungen haben einige generelle Schwächen sichtbar werden lassen, die als Strukturschwächen zu qualifizieren sind:

1. Das nachrichtendienstliche Schottensystem beeinträchtigt den Informationsfluß innerhalb und zwischen den Nachrichtendiensten. Der Grundsatz, nachrichtendienstliches Wissen nur in dem Umfang weiterzugeben, wie es benötigt wird, und nur dorthin, wo es benötigt wird („need to know“), ist zwar richtig. Er umfaßt aber zwei gleichrangige Verpflichtungen, nämlich die Pflicht, Informationen nicht ohne Not preiszugeben, aber auch die Pflicht, die Informationen dem zu geben, der sie braucht. Offenkundig wurde vielfach der erstgenannten Verpflichtung Vorrang vor der Informationspflicht eingeräumt. Dies ist, wie der Fall G. zeigt, der Effektivität der Nachrichtendienste in ihrer Gesamtheit abträglich.
2. Abschottungs- und manchmal auch Konkurrenzdenken haben die Kooperationsbereitschaft innerhalb und zwischen den Nachrichtendiensten sowie im Verhältnis zu den Fachaufsichtsbehörden herabgesetzt. Selbst notwendige Anfragen sind unterblieben, um nicht Gegenfragen auszulösen.

3. Die an der Sicherheitsprüfung beteiligten Dienststellen verletzen ihre Auskunftspflicht durch unvollständige Weitergabe vorhandener Informationen. Das nachrichtendienstliche Auskunftswesen ist über das vertretbare Maß hinaus Routine geworden. Dies hat zur Folge, daß auch erkennbar besonders gelagerte Fälle routinemäßig bearbeitet werden.

4. Das für die Auskunftserteilung wichtige Kartei- und Archivwesen leidet noch immer unter Mängeln. Zum Teil sind Karteien noch nicht zentral erfaßt, zum Teil fehlen Querverweisungen zwischen Personen- und Objektkarteien bzw. zwischen Personen- und Objektunterlagen.

Einige der nachrichtendienstlichen Informationsprobleme wurden bereits durch den Aufbau EDV-gestützter Systeme entschärft. Hier ist insbesondere die zentrale Hinweiskartei der Nachrichtendienste beim BfV zu nennen. Sie leidet aber noch darunter, daß einige der beteiligten Stellen ihre länger zurückliegenden Erkenntnisse noch nicht einer zentralen Erfassung zuführen konnten.

Dem darüber hinaus beim BfV im Aufbau begriffenen „Nachrichtendienstlichen Informationssystem“ sind noch nicht alle Landesämter für Verfassungsschutz angeschlossen. Auch das Gesamtdeutsche Institut ist bis jetzt nicht beteiligt.

Zum Teil ist auch Zurückhaltung bei der Weitergabe von Informationen an zentrale Karteien oder Verbundsysteme zu beobachten. Teilweise hängt dies mit Problemen des notwendigen „Quellenschutzes“ zusammen, die durchaus technisch und organisatorisch gelöst werden können.

Trotz des Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung bestehen Probleme im Kartei- und Archivwesen weiter, zum Teil haben sie sich auf das Gebiet der manuell zu leistenden Zuarbeiten für die maschinelle Erfassung verlagert. Personal-

probleme, die die Kommission ebenfalls als Strukturprobleme auffaßt, spielen dabei eine Rolle.

5. Die Aufklärung von Verdachtsfällen hat Vorrang vor Geheimchutzmaßnahmen. Dies führt nicht nur zu der Gefahr, daß in operativen Fällen Geheimchutzinteressen verletzt werden, es wirkt sich auch auf die Wertgeltung und die Bedeutung aus, die den Geheimchutzaufgaben innerhalb und außerhalb der Dienste beigemessen werden. „Aufklärung vor Sicherheit“ beeinträchtigt den vorbeugenden Geheimchutz insgesamt.

6. Die unterschiedliche Wertgeltung publikumswirksamer Agentenaufklärung und unpräziser Wahrung von Geheimchutzinteressen haben im Ergebnis dazu geführt, daß der Geheimchutz nachrichtendienstlich Not leidet. Der Fall G. hat deutliche Anhaltspunkte dafür geliefert, daß das mit Geheimchutzaufgaben betraute Personal nachrichtendienstlich nicht hinreichend geschult und auch nicht ausreichend mit den bei der operativen Arbeit anfallenden grundsätzlichen Erkenntnissen vertraut gemacht wird.

Diese bei der Untersuchung sichtbar gewordenen Strukturschwächen sind zwar bedenklich. Ihre nachteilige Wirkung kann aber im Einzelfall ausgeglichen werden, wenn im übrigen fehlerfrei gearbeitet wird.

In dieser Sache haben sich die Strukturmängel kumuliert, weil die Erkenntnisse über G. großenteils weit zurücklagen und verstreut, bei verschiedenen Dienststellen, erfaßt waren. Außerdem hat menschliches Fehlverhalten, so z. B. mangelnde Sorgfalt bei den überprüfenden Stellen, dazu beigetragen, daß sich die Strukturschwächen tatsächlich auswirkten. Sie rechtfertigen es jedoch nicht, die Leistungsfähigkeit der Dienste allgemein in Frage zu stellen.

C. Verbesserungsvorschläge

1. Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdienststellen

Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern ist das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes in der Fassung vom 7. 8. 1972.

Daneben sind für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden untereinander die sog. Koordinierungsrichtlinien in der Fassung vom 23. 6. 1972 sowie für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des BND, des MAD, der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden die sog. Zusammenarbeitsrichtlinien in der Fassung vom 23. 7. 1973 zu beachten.

1.1.

Die Auskunftspflicht der verschiedenen Dienststellen untereinander, also auch gegenüber dem BfV, in Angelegenheiten des vorbeugenden Geheimschutzes ist in diesen Rechtsvorschriften und Richtlinien unzureichend geregelt.

§ 4 Abs. 2 des Gesetzes besagt, daß die in den Ländern bestimmten Behörden das Bundesamt über alle Angelegenheiten des Verfassungsschutzes unterrichten, von denen sie Kenntnis erhalten und die für den Bund, die Länder oder eines von ihnen von Wichtigkeit sind.

Diese Vorschrift besteht unverändert seit 1950. Sie hat keine befriedigende Lösung der Auskunftsprobleme bewirkt.

Auch die obengenannten Richtlinien sind zu wenig konkret. Wie das Gesetz, so enthalten sie ebenfalls keine speziellen Regelungen über Art und Umfang der zu erteilenden Auskünfte. Auch die Sicherheitsrichtlinien in der Fassung vom 15. 2. 1971 lassen es insoweit bei allgemein gehaltenen Wendungen beruhen.

Bezeichnend für die Situation ist, daß es die beiden Behördenleiter 1972 für nötig hielten, eine Vereinbarung über die Beteiligung des BND an der seit Jahren im BfV bestehenden „zentralen Hinweiskartei für die Nachrichtendienste“ abzuschließen, die sich wie ein Staatsvertrag ausnimmt. Eine übereinstimmende Weisung der beiden aufsichtsführenden Stellen (Bundeskanzleramt, Bundesminister des Innern) wäre der Sache angemessener gewesen.

Gerade mit Rücksicht auch auf die Bemühungen um eine Mechanisierung des Auskunftswesens erscheint es notwendig, Vorschriften zu schaffen, die es durch die Festlegung von Meldepflichten erleichtern, alle bei den angestrebten Verbundlösungen benötigten Daten zusammenzuführen, um damit einer Wiederholung der im Fall G. zu Tage getretenen Mängel abhelfen zu können.

Die Verpflichtungen der drei Dienste des Bundes untereinander lassen sich durch gleichlautende Anordnungen der aufsichtsführenden obersten Bundesbehörden detailliert festlegen.

1.2.

Das o. a. Gesetz und die genannten Richtlinien regeln auch die Zusammenarbeit bei der Spionagebekämpfung. Danach kann das BfV unter bestimmten Voraussetzungen die Bearbeitung eines Spionagefalles an sich ziehen. Bei Spionageabwehroperationen der Landesbehörden für Verfassungsschutz hat es aber keine originären Weisungsbefugnisse gegenüber diesen. Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes kann nur der Bundesminister des Innern Weisungen für die Zusammenarbeit in Verfassungsschutzangelegenheiten erteilen.

In Übereinstimmung mit dem „Hirsch-Bericht“ ist die Kommission der Auffassung, daß die bestehende Regelung praktischen Bedürfnissen nicht genügt. Das BfV muß im Interesse einer wirksamen Spionagebekämpfung die Möglichkeit haben, gegenüber den Landesämtern Einfluß auszuüben, ohne — bei der beträchtlichen Zahl der Spionagefälle — jedesmal eine Ministerentscheidung herbeiführen zu müssen.

Eine entsprechende Regelung müßte dem BfV vor allem das Recht einräumen, Weisungen zur Einleitung nachrichtendienstlicher Ermittlungen und zum Ablauf sowie zur Fortsetzung oder Einstellung von Operationen zu erteilen. Dies könnte dazu beitragen, daß bei Operationen mit Agenten, die für bestimmte Dienststellen arbeiten, schwerwiegende Pannen vermieden werden.

Entsprechende Weisungsrechte würden sich im Rahmen des gesetzlichen Auftrages des BfV halten und die Erfüllung seiner Koordinierungsfunktion als Zentralstelle nach Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG erleichtern.

Eine gewisse Parallele zu einer entsprechenden Regelung sieht die Kommission in § 5 Abs. 5 des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) i. d. F. vom 29. 6. 1973. Danach kann das Bundeskriminalamt in den Fällen, in denen es die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selber wahrnimmt, den zuständigen Landeskriminalämtern Weisungen für die Zusammenarbeit geben. Wenn dem BfV entsprechende Befugnisse eingeräumt würden, könnte es vielfach entbehrlich werden, daß das BfV die Führung von Fällen übernimmt.

2. Administrative Verbesserungen im vorbeugenden Geheimschutz

Die Kommission hat festgestellt, daß die mit Sicherheitsüberprüfungen befaßten Dienststellen stark be-

lastet sind und daß dadurch eine sinnvolle Überprüfung vor allem des Personals in sicherheitsempfindlichen Bereichen erschwert ist. Eine durchgreifende Entlastung der Dienststellen, vor allem des BFV, ist ohne Preisgabe von Sicherheitsinteressen nicht zu erreichen. Die Kommission hält jedoch eine Reihe von Maßnahmen für möglich und zweckmäßig, die stärkere Differenzierungen erlauben.

2.1.

Die große Zahl der Verschlusssachen begründet die Gefahr, daß ihre Bedeutung unter Sicherheitsaspekten zunehmend vermindert wird. Je mehr Vorgänge als Verschlusssachen eingestuft werden, desto mehr läßt die individuelle Sorgfalt im Umgang mit ihnen nach. Außerdem besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen der Zahl der Verschlusssachen und der Zahl der Geheimnisträger (VS-Personal).

Um einer steigenden Tendenz bei den VS-Einstufungen entgegenzuwirken, sollten diese generell zeitlich begrenzt werden. Viele Vorgänge, die bei ihrer Entstehung zu Recht als Verschlusssachen behandelt wurden, sind nach wenigen Jahren nicht mehr geheimhaltungsbedürftig.

Von der in § 7 Abs. 2 der Verschlusssachenanweisung gegebenen Möglichkeit einer befristeten VS-Einstufung ist offenbar nicht genügend Gebrauch gemacht worden.

Es sollte bei der generellen Regelung eine Frist vorgesehen werden, die eine mit zu großem Aufwand verbundene individuelle Prüfung überflüssig macht. Ob für bestimmte Geheimhaltungsgrade Vorbehalte angebracht sind, muß die Kommission offenlassen.

2.2.

Auf die vorgeschriebenen Wiederholungsüberprüfungen von VS-Personal kann zwar nicht verzichtet werden, weil erfahrungsgemäß nicht jeder, der sich als Agent erweist, dies auch schon im Zeitpunkt der Einstellung oder der VS-Ermächtigung war. Da Wiederholungsüberprüfungen eine starke Belastung für die damit befaßten Behörden darstellen, wird angeregt, die Frist zu verlängern, jedoch nicht nur auf den Fristablauf, sondern — wie schon bisher in den Sicherheitsrichtlinien vorgeschrieben, aber wenig beachtet — auch auf etwaige Funktionswechsel abzustellen. Die Überprüfung von VS-Personal bei einem Funktions- oder Postionswechsel, der ein erhöhtes Sicherheitsrisiko mit sich bringt, macht zwar Wiederholungsüberprüfungen nach einer bestimmten Frist nicht entbehrlich; es sollte aber geprüft werden, ob die heute vorgesehene Frist — fünf Jahre — nicht verlängert werden kann.

2.3.

Zahlreiche Bedienstete, die einmal zum Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt worden sind, haben damit nur vorübergehend zu tun. Es wird daher vorgeschlagen, auch die VS-Ermächtigungen im Regelfall zeitlich zu befristen. Die Frist sollte nach Möglichkeit so bemessen werden, daß die Notwendigkeit entfällt, insoweit Wiederholungsüberprüfungen durchzuführen.

2.4.

Von wesentlicher Bedeutung ist es, Art und Umfang sowie die Intensität der Überprüfungen von Funktionen oder Funktionsbereichen abhängig zu machen. Dies gilt besonders auch für Überprüfungen, die unabhängig vom Zugang zu Verschlusssachen — aus Anlaß der Einstellung in eine Behörde — durchzuführen sind.

Es sollte versucht werden, Kriterien für entsprechende Differenzierungen zu entwickeln. Denkbar könnte sein, etwa wie folgt zu unterscheiden:

- Personal im nachgeordneten Bereich ohne Sicherheitsrisiko: Karteianfrage;
- Personal in obersten Bundesbehörden ohne besonderes Sicherheitsrisiko: ab gehobener Dienst Karteiüberprüfung, darunter Karteianfrage;
- Personal in obersten Bundesbehörden mit erhöhtem Sicherheitsrisiko: ab gehobener Dienst Karteiüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen, im übrigen Karteiüberprüfung.

In Ressorts mit besonders sicherheitsempfindlichen Bereichen empfiehlt es sich, diese festzulegen („Schlüsselbereiche“) und, soweit möglich, Arbeitsplatzbeschreibungen vorzunehmen, um die Sicherheitsreferenten in den Stand zu setzen, den besonderen Erfordernissen bei den Sicherheitsüberprüfungen Rechnung zu tragen und die Sicherheitsbewertungen zu erleichtern. Auch bei diesen Bewertungen sind Differenzierungen — je nach Größe des Sicherheitsrisikos — angebracht.

2.5.

Eine materielle Unterscheidung zwischen der Sicherheitsüberprüfung aus Anlaß der Einstellung sowie zum Zweck der VS-Ermächtigung ist nicht möglich. Die Kommission hält jedoch eine formelle Trennung für unbedingt erforderlich. Dies sollte auch in der Bezeichnung der abzugebenden „Erklärung“ Niederschlag finden.

2.6.

Die Stellung des Sicherheitsreferenten (Geheimschutzbeauftragten) im Ressort ist unbefriedigend geregelt. Das unmittelbare Vortragsrecht bedeutet wenig, wenn Wünsche oder Vorschläge des Sicherheitsreferenten wegen der fehlenden Einsicht in die Notwendigkeit vorbeugenden Geheimschutzes und die dabei gegebenen Möglichkeiten bei Ressortchefs, Abteilungsleitern und Personalreferenten nicht die erforderliche Resonanz finden. Die Kommission hat festgestellt, daß zum Teil eine Gleichgültigkeit in Fragen des vorbeugenden Geheimschutzes herrscht, die zu Besorgnis Anlaß gibt.

Die Sicherheitsreferenten müssen in ihrer Funktion als Berater in allen sicherheitsrelevanten Fragen anerkannt werden. Dazu gehört auch, daß sie bei der Umsetzung von Personal in Tätigkeitsbereiche mit erhöhtem Sicherheitsrisiko gehört werden. Dies könnte dazu beitragen, daß der in den Sicherheitsrichtlinien vorausgesetzte Kontakt zwischen Sicherheitsreferent und BfV verstärkt würde, weil der Sicherheitsreferent dann veranlaßt wäre, ihm wesentlich erscheinende Fälle mit dem BfV zu erörtern. Von einer organisierten Unterrichtung des BfV über Personalumsetzungen ist hingegen nichts zu halten, weil sie sehr schnell — auch auf Seiten des BfV — zur bloßen Routine würde.

Als Sicherheitsreferenten können nur Bedienstete mit langjährigen Erfahrungen im Ressort und guten Personalkenntnissen in Betracht kommen, wobei nachrichtendienstliche Erfahrungen erwünscht sind (vgl. auch Nr. 2.9.).

Die Sicherheitsreferenten bedürfen der Schulung und fachbezogenen Fortbildung. Sie müssen insbesondere laufend über die nachrichtendienstlich gewonnenen Erkenntnisse von allgemeiner Bedeutung unterrichtet werden. Die Schule des BfV sollte alsbald in den Stand versetzt werden, dieser Aufgabe nachzukommen.

2.7.

In Verdachtsfällen, die oberste Bundesbehörden betreffen, und in denen besondere Schutzmaßnahmen veranlaßt sind, ist es notwendig, sowohl die Fachaufsicht als auch den zuständigen Sicherheitsreferenten zu verständigen, damit die erforderlichen Maßnahmen zuverlässig abgestimmt und durchgeführt werden können. Um dies zu gewährleisten, ist umfassende Unterrichtung geboten. Die Unterrichtung kann nur dort ihre Grenze haben, wo sie mit „Drittinteressen“ kollidiert (z. B. Quellenschutz).

2.8.

Der Fall G. hat gezeigt, daß der Bereich „vorbeugender Geheimschutz“ in den Nachrichtendiensten nicht nur formal, sondern auch materiell stärker in die Gesamtarbeit zu integrieren ist.

Die Kommission betrachtet es als notwendig,

- daß Personalaustausch zwischen den operativen Abteilungen und der Geheimschutzabteilung stattfindet,
- daß die mit Geheimschutzaufgaben betrauten Bediensteten laufend mit den nachrichtendienstlichen Erkenntnissen vertraut gemacht werden, die für ihre Arbeit von Bedeutung sein können,
- daß in Fällen des personellen Geheimschutzes, in denen sich auch nur vage Verdachtsmomente ergeben haben, die zuständigen Fachabteilungen, vor allem die Spionageabwehr, beteiligt und spätestens bei der Fertigstellung des Abschlußberichts über die Überprüfung eingeschaltet werden.

Die im BfV geltende Dienstvorschrift für den vorbeugenden Geheimschutz bedarf der Überarbeitung.

Die Regelung darüber, was in „Verdachtsfällen“ zu geschehen hat, überläßt zuviel der Auslegung.

2.9.

Die Kommission hält es zwar für richtig, daß die Nachrichtendienste durch Ausbildungsmaßnahmen für einen qualifizierten Nachwuchs sorgen. Sie ist aber der Auffassung, daß diese Ausbildung nicht eingleisig angelegt sein sollte, um auch die in Nachrichtendiensten tätigen Beamten einer vielseitigen Verwendung zuführen zu können, also die Durchlässigkeit zwischen Nachrichtendiensten und sonstigen Verwaltungsbereichen zu erhöhen.

Es sollte daher angestrebt werden, daß die Nachrichtendienste Beamte einsetzen, die für die allgemeine Verwaltung ausgebildet worden sind und in diesem Bereich lediglich eine Zusatzausbildung erfahren.

Der Vorschlag bezieht sich im wesentlichen auf den gehobenen Dienst. Aber auch im höheren Dienst sollte durch personelle Maßnahmen sichergestellt werden, daß ein Wechsel von und zu Nachrichtendiensten praktisch möglich ist (vgl. hierzu auch den sog. Hirsch-Bericht).

2.10.

Der Kommission ist bekannt, daß im Bund wie in den Ländern Parlamentarier, die mit geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten befaßt werden, sich freiwillig einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen. Die Kommission geht indessen davon aus, daß ihr Auftrag eine Äußerung zu diesem Sachverhalt nicht notwendig macht. Dies gilt auch für Vorschläge zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste.

Der Auftrag der Kommission umfaßt ferner nicht die Klärung von Fragen, die sich auf eine vorschriftswidrige Sammlung, Verwertung oder Vernichtung von Unterlagen beziehen.

3. Koordinierung der drei Dienste

Arbeitsteilung bedarf eines Korrektivs, damit die Teiltätigkeiten laufend aufeinander abgestimmt bleiben und das Gesamtziel erreicht werden kann. Dieses Korrektiv ist entweder die zentrale Steuerung oder die Koordination. Die Koordination kann im Wege der „Selbstregulierung“ geschehen oder durch die Einschaltung eines Dritten gewährleistet werden, der die notwendigen Beteiligungen und Abstimmungen sicherstellt.

Auch die Dreiteilung der Nachrichtendienste des Bundes bedeutet Arbeitsteilung, soweit sich die Aufgaben der Dienste oder ihre Ziele berühren.

Nach der Aufgabenstellung der drei Nachrichtendienste des Bundes sind zwei Bereiche zu unterscheiden, nämlich

- die nachrichtendienstliche Abwehr einschließlich des vorbeugenden Geheimschutzes,
- die nachrichtendienstliche Aufklärung.

Die Zuständigkeiten für den vorbeugenden Geheimschutz sind auf drei Stellen verteilt, das BfV, den

MAD sowie — für die Geheimschutzangelegenheiten in der Wirtschaft — das zuständige Fachressort (Bundesminister für Wirtschaft).

Die Zuständigkeit für die nachrichtendienstliche Aufklärung liegt beim BND. Trotz der unterschiedlichen Aufgabenstellung im Verhältnis zu den beiden übrigen Diensten sind Überschneidungen nicht auszuschließen. Nicht nur, daß es gemeinsam interessierende Grundsatzprobleme gibt und daß es notwendig ist, Erfahrungen und Nachrichten auszutauschen oder nach gemeinsamen technischen Lösungen zu suchen, auch die im Einzelfall gewonnenen Erkenntnisse können von gemeinsamem oder wechselseitigem Interesse sein.

Es ist daher grundsätzlich, d. h. auch ohne die im Fall G. gewonnenen Erkenntnisse, davon auszugehen, daß Steuerungs- oder Koordinationsbedarf besteht.

Die bisherige Regelung, die im wesentlichen die Koordination den drei Diensten selber überließ, hat sich als unbefriedigend erwiesen. Zwar hat das Bundeskanzleramt schon bisher mit Hilfe eines besonderen Staatssekretärsausschusses für Sicherheitsfragen und einer interministeriellen Arbeitsgruppe eine gewisse Koordinierung vorgenommen. Die Koordinierungsbemühungen müssen jedoch wesentlich verstärkt werden. Es ist insbesondere notwendig, die für die Koordinierung zuständige Stelle in die Lage zu versetzen, auch eigene Initiativen zu entfalten.

Deshalb wird seit Jahren nach Lösungen gesucht, um die Koordinationsmängel zu überwinden.

3.1.

Die nach dem eingangs Gesagten naheliegendsten Lösungsmöglichkeiten, nämlich

- die Zusammenfassung der drei Dienste zu einem einzigen Dienst oder
- die gemeinsame Unterstellung der drei Dienste unter ein- und dieselbe Behörde,

um in beiden Fällen eine zentrale Steuerung zu ermöglichen, sind auch in früheren Berichten, besonders im „Hirsch-Bericht“, erörtert, aber stets abgelehnt worden. Die Kommission hält einen entsprechenden Vorschlag ebenfalls nicht für vertretbar. Dabei fällt für sie weniger ins Gewicht, daß es auch bei solchen Zusammenfassungen einer Koordination zwischen den verschiedenen nachrichtendienstlichen Zweigen bedürfte, wobei durchaus zweifelhaft ist, ob sie leichter zu gewährleisten wäre als bei drei getrennten Diensten, die verschiedenen Stellen nachgeordnet sind.

Schwerer wiegen für die Kommission die sehr erheblichen psychologischen und politischen Bedenken, die einer solchen Zusammenführung der drei Dienste entgegenstehen. Insbesondere bezweifelt sie, zumal bei der Eigenart der Nachrichtendienste, ob mit vertretbarem Aufwand ein wirksamer Kontrollmechanismus als Gegengewicht gegen die mit einer entsprechenden Zusammenfassung verbundene Machtkonzentration geschaffen werden könnte.

Auch eine Zusammenfassung der Abwehrdienste, BfV, und MAD, dürfte nicht in Betracht kommen. Dabei ist davon auszugehen, daß die besonderen

Verhältnisse der Bundeswehr und ihre NATO-Zugehörigkeit eine eigene Einrichtung für Sicherheitsfragen erfordern. Wie aber besonders aus dem Verdachtsfall Lüdke hervorgeht, wäre es angebracht, den MAD in der Durchführung seiner Aufgaben, die sich im wesentlichen mit denen des Verfassungsschutzes decken, näher an das BfV heranzuführen. Dies könnte dadurch geschehen, daß zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Verteidigung der Erlaß übereinstimmender Dienstanweisungen für das BfV und den MAD abgesprochen wird.

Was die Zuständigkeit des Bundesministers für Wirtschaft auf dem Gebiet des Geheimschutzes in der Wirtschaft anbelangt, so sollte geprüft werden, ob diese beibehalten werden muß. Die Kommission bezieht sich hierzu auf den aus Anlaß der „Abhör-Affäre“ erstatteten „Silberstein-Bericht“ aus dem Jahre 1964. Da sich der Bundesminister für Wirtschaft bei der Durchführung der Geheimschutzaufgaben der Verfassungsschutzbehörden bedienen muß, ohne auf diese Einfluß nehmen zu können, ist in dem genannten Bericht angeregt, die Zuständigkeit auf den Bundesminister des Innern zu übertragen.

3.2.

Da sich die Kommission gegen eine Zusammenfassung der Dienste ausspricht, den bisherigen Zustand der „Selbstregulierung“ aber nach den Erfahrungen im Fall G. nicht für befriedigend hält, kommt nur eine institutionell abgesicherte Koordination durch einen Dritten in Betracht. Dies wirft aber zunächst die Frage auf, ob die gegenwärtige organisatorische Zuordnung der Dienste zweckmäßig ist. Dabei ist die Zuordnung des BfV und des MAD unproblematisch. Anders ist dies hingegen beim BND.

Der BND ist aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung vom 2. 10. 1963 dem Bundeskanzleramt unterstellt worden. Im Gegensatz zu seinen sonstigen Aufgaben nimmt das Bundeskanzleramt insoweit echte Ressortzuständigkeiten wahr. Der Bundeskanzler ist der für den BND zuständige Ressortminister mit allen staatsrechtlichen und verwaltungsmäßigen Konsequenzen.

Die Tatsache, daß die Aufsicht über den BND nicht so recht zu den übrigen Aufgaben des Bundeskanzleramtes paßt, hat immer wieder Anlaß zu Überlegungen gegeben, den BND einem anderen Ressort zuzuordnen oder ihn einem Bundesminister ad personam zu unterstellen.

Dazu hat auch beigetragen, daß die Aufsicht über eine so exponierte und nach ihrem Personalbestand so große Behörde Anforderungen mit sich bringt, die eine erhebliche Belastung für den Chef BK darstellen.

Gleichwohl hält es die Kommission aus fachlichen Gründen für geboten, an der bisherigen Zuordnung des BND zum Bundeskanzleramt festzuhalten. Maßgebend hierfür ist die Erwägung, daß der Regierungschef als Inhaber der Richtlinienkompetenz in der Lage sein muß, diesem Dienst jederzeit und unmittelbar Weisungen hinsichtlich der Arbeitsziele und in Methodenfragen zu geben und auf die Bericht-

erstattung Einfluß zu nehmen. Umgekehrt braucht der BND in besonderem Maße die Nähe zum politischen Geschehen, um effektiv arbeiten zu können.

Bei einer anderweitigen Zuordnung des BND wäre nicht ganz von der Hand zu weisen, daß ressortspezifische Gesichtspunkte durchschlagen könnten. Auch im Falle einer Unterstellung unter einen Bundesminister „ad personam“ wäre dies nicht auszuschließen, abgesehen davon, daß in einem solchen Falle auch die wünschenswerte Kontinuität in der organisatorischen Zuordnung nicht gewährleistet sein könnte.

3.3.

Bleibt aber der BND dem Bundeskanzleramt unterstellt, dann liegt es nahe, in dieser Behörde auch die notwendige Koordination der drei Dienste zu belassen. Fraglich ist dabei allerdings, ob die einschlägigen Aufgaben dem Chef BK obliegen sollten, oder ob es zweckmäßig wäre, neben dem Chef BK einen besonderen Beauftragten einzusetzen. Die zuletzt genannte Lösung wäre nur unter der Voraussetzung vertretbar, daß dem Beauftragten beide Aufgabenbereiche — Aufsicht über den BND sowie Koordination der drei Dienste — zugedacht würden.

Für eine solche Lösung spräche, daß sie den schon durch seine übrigen Aufgaben stark in Anspruch genommenen Chef BK nicht zusätzlich belasten, sondern ihn im Gegenteil von der Aufsicht über den BND entlasten würde; andererseits bliebe er in einem wichtigen Teilbereich von Koordinierungsfunktionen des Bundeskanzleramtes praktisch ausgeschlossen.

Die Kommission schlägt deshalb zwar vor, einen Beauftragten mit den erörterten Aufsichts- und Koordinationsfunktionen im Bundeskanzleramt einzusetzen; sie neigt aber mehr zu der Anregung, ihn dem Chef BK als dem Bundeskanzler zu unterstellen. Sollte er indessen dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellt werden, so müßte ihm zur Pflicht gemacht werden, den Chef BK jederzeit in Angelegenheiten der Nachrichtendienste von politischer oder sonstiger grundsätzlicher Bedeutung zu unterrichten.

Im übrigen sollte der Beauftragte, vor allem bei einer Unterstellung unter den Bundeskanzler, folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Führung der Dienst- und Fachaufsicht über den BND;
- Steuerung des BND in Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten;
- Umsetzung der Weisungen des Bundeskanzlers gegenüber dem BND;
- Unterrichtung der Ressorts über die sie betreffenden Informationen des BND, soweit sie nicht unmittelbar vom BND unterrichtet werden;
- Koordination der drei Dienste im Rahmen des Artikels 65 GG, insbesondere
 - Abstimmung gemeinsamer Arbeitsschwerpunkte,
 - Lösung gemeinsamer technischer Fragen,
 - beschleunigter Ausbau des zentralen Informationswesens,

- Intensivierung der Zusammenarbeit der drei Dienste im Einvernehmen mit den beteiligten Ressorts,
 - Beaufsichtigung der Zusammenarbeit der Dienste und Entscheidung über Beschwerden nach Abstimmung mit den beteiligten Ressorts,
 - Klärung von Grundsatzfragen und Entscheidung in Zweifelsfällen im Zusammenwirken mit den beteiligten Ressorts;
- Führung der Geschäfte des Staatssekretärsausschusses für Sicherheitsfragen;
- Verbindung der Bundesregierung zum Vertrauensmännergremium des Bundestages.

Eine abschließende Festlegung der Aufgaben bedarf noch sorgfältiger Prüfung durch das Bundeskanzleramt in Zusammenarbeit mit den beteiligten Ressorts. In diese Prüfung sollte auch die Frage einbezogen werden, ob der Beauftragte — innerhalb der durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen — die Möglichkeit erhalten soll, in Verfassungsschutzangelegenheiten koordinierend tätig zu werden, die Bund und Länder gemeinsam berühren.

Bei dem Beauftragten muß es sich um eine Persönlichkeit handeln, die innerhalb des Regierungsbereiches und gegenüber den Nachrichtendiensten über die nötige Autorität verfügt und Sachkenntnis mitbringt. Um die für seine Arbeit notwendige Vertrauensbasis beim Vertrauensmännergremium des Bundestages zu sichern, regt die Kommission an, in der Personalfrage nach einer Lösung zu suchen, die auf Kontinuität zielt.

Dem Beauftragten sollte die heute bereits im Bundeskanzleramt vorhandene Gruppe „Nachrichtendienste“ — ohne den Geheimschutzbeauftragten — zugeordnet werden. Sie müßte personell so ausgestattet werden, daß sie die zusätzlichen Aufgaben erfüllen kann.

Die Frage, ob die dem Beauftragten zugedachten Funktionen auf Dauer eine solche Sonderlösung erfordern, muß zunächst offen bleiben; die Sonderlösung wird zumindest so lange nötig sein, bis die gegenwärtig anstehenden Fragen von gemeinsamer Bedeutung gelöst sind.

Die Kommission hat sich auch mit der Frage beschäftigt, ob nicht eine gesetzliche Grundlage für den BND geschaffen werden sollte. Sie ist aber nach eingehender Prüfung zum Ergebnis gelangt, daß gewichtige Gründe entgegenstehen.

Die Kommission hält es im übrigen trotz der damit verbundenen Personal- und Kostenfrage für notwendig, den BND stufenweise in die nähere Umgebung von Bonn zu verlegen, um die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten zu verbessern. Dabei dürfte es zweckmäßig sein, zunächst mit der Verlegung der Auswertungsabteilungen zu beginnen.

Die Verlegung soll auch dazu beitragen, daß die räumliche Nähe zum politischen Geschehen hergestellt wird, ohne die ein Dienst mit der Aufgabenstellung des BND Gefahr läuft, an den tatsächlichen Bedürfnissen vorbeizuarbeiten. Dieser Gesichtspunkt sollte den mit einer Verlegung verbundenen, auf mehrere Jahre zu verteilenden Aufwand als vertretbar erscheinen lassen.

Schlußbemerkung

Die Kommission hat den Versuch unternommen, den tatsächlichen Ablauf der Geschehnisse um G., soweit sie unter dem Gesichtspunkt des vorbeugenden Geheimschutzes bedeutsam sind, nachzuzeichnen und auszuleuchten. Die festgestellten Struktur-mängel waren mit ein Anhalt für Verbesserungsvorschläge. Bei diesen ist die Kommission auftragsgemäß über die aus dem Fall G. zu ziehenden Lehren hinausgegangen und legt — auch unter Berücksichtigung der Empfehlungen in früheren Gutachten und Berichten — Vorschläge vor, die über den vorbeugenden Geheimschutz hinausreichen.

Sie ist sich bewußt, daß einige ihrer Anregungen bereits in früheren Gutachten oder Berichten enthalten sind. Soweit dies der Fall ist, wurden sie wiederholt, um den Bemühungen Nachdruck zu verleihen, die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienste zu verbessern. Einige der festgestellten Grundmängel sind nicht erst im Fall G. zutage getreten.

Die Kommission ist im übrigen der Auffassung, daß eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und ihren aufsichtsführenden Stellen unerläßliche Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerfüllung ist. Eine ausreichende Kooperation zwischen den aufsichtsführenden Stellen wird auch eine bessere Zusammenarbeit der Nachrichtendienste untereinander bewirken.

Dabei kommt es nicht nur darauf an, die Zusammenarbeit innerhalb des Bundesbereichs zu verbes-

sern; in gleicher Weise bedarf es einer Stärkung der Koordination und Kommunikation zwischen den verantwortlichen Stellen des Bundes und der Länder. Nach den Feststellungen der Kommission gibt weniger die Zusammenarbeit zwischen den sachbearbeitenden Beamten als vielmehr zwischen den Spitzen der Nachrichtendienste Anlaß zu Bedenken. Sie hält es deshalb für geboten, dafür zu sorgen, daß die Behördenleiter im Kontakt zueinander bleiben.

In wenigen Fällen sind in diesem Bericht wegen der notwendigen Geheimhaltung von Einzeltatsachen Sachverhalte umschrieben dargestellt. Dabei handelt es sich immer um Detailinformationen, deren Kenntnis für die daraus gezogenen Schlußfolgerungen nicht nötig ist.

Da im übrigen keine Tatsachen in den Bericht aufgenommen wurden, die nicht bereits publiziert sind, oder die der Geheimhaltung unterliegen, regt die Kommission an, von einer Einstufung des Berichtes als Verschlusssache abzusehen.

Die Kommission ist aber, bei allem Verständnis für das Interesse der Öffentlichkeit, durch das Bloßstellen von Mängeln Initiativen zu deren Beseitigung auszulösen, der Auffassung, daß die Arbeit und die Arbeitsfähigkeit von Nachrichtendiensten durch zu viel Publizität beeinträchtigt wird. Organisation und Verfahren der Nachrichtendienste sind — in ihrer konkreten Ausgestaltung — geheimhaltungsbedürftig.

Vorschläge der Mercker-Kommission

I.

Der sogenannten Mercker-Kommission gehörten Staatssekretär a. D. Dr. Mercker, Ministerialdirektor a. D. Dr. Raab und Generalleutnant a. D. Zerbel an. Sie hatte aufgrund eines Vertrages vom 31. Mai 1968 mit der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den damaligen Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Professor Dr. Carstens, eine Reihe dem Bundeskanzleramt vorliegender Beschwerden von Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes und von Hinweisen Außenstehender zu überprüfen, in denen Mißstände im Bundesnachrichtendienst behauptet worden waren. Zwar hat sich die Kommission möglichst an diesen Auftrag gehalten, sie mußte jedoch im Zuge der Untersuchungen zur Aufhellung verschiedener Komplexe allgemein auf die damalige Situation des Bundesnachrichtendienstes eingehen. Abgestellt hat sie dabei auf den Zeitpunkt des Ausscheidens des früheren Präsidenten Gehlen, da für die Zeit nach der Amtsübernahme durch Präsident Wessel keine Beschwerden vorlagen.

Am 24. Juli 1969 legte die Kommission ihren Bericht vor. In dessen zweiten Teil werden die im Zuge der Behandlung der Beschwerden und Hinweise von ihr festgestellten sachlichen Probleme des Dienstes, insbesondere Gründe für die Mängel in seiner damaligen Leistungsfähigkeit und in seiner inneren Lage behandelt. Angefügt hat die Kommission Empfehlungen zur Behandlung dieser Mängel.

II.

Nachfolgend sind diese Empfehlungen der Mercker-Kommission zusammengefaßt. Die in Anführungszeichen gesetzten Abschnitte geben den Originalwortlaut des Mercker-Berichts wieder.

1. Mängel im Leistungsstand, in der operativen Sicherheit und in der Risikobereitschaft

Die Kommission stellt fest, daß die Effizienz des Bundesnachrichtendienstes in der Aufklärung gegen den Osten sich ungünstig entwickelt hat und mehr und mehr abgesunken ist. Sie sieht dafür mehrere Gründe: Der Dienst sei schwerfällig geworden, er habe nicht rechtzeitig Vorkehrungen für voraussehbare Erschwernisse in den Verbindungen zum Osten getroffen. In seiner Führungsspitze sei die Risikobereitschaft geschwunden. Übersteigerte Sicherheitsbedenken hätten die Leistungsfähigkeit behindert.

Nach Auffassung der Kommission ist nötig:

- „a) Die bestehenden Regeln für die operationelle Sicherheit (sei es, daß sie auf schriftlicher An-

ordnung oder auf eine bloße Übung zurückgehen) auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen, wobei selbstverständlich der Grundsatz weiter zu beachten ist, daß bei gleichwertigen Wegen zur Erreichung eines bestimmten Zieles der Weg mit dem geringeren Risiko vorzuziehen ist.

- b) Bei außen- oder innenpolitischen Risiken sollte die Entscheidung des Staatssekretärs des Bundeskanzleramtes eingeholt werden.
- c) Bei den Dienstangehörigen, insbesondere den Außenstellen, sollte durch entsprechende Aufklärung der dort möglicherweise noch bestehende Eindruck mangelnder Risikobereitschaft der Führung beseitigt werden.“

B e m e r k u n g :

Die neue Leitung des Dienstes hat in enger Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt den Bundesnachrichtendienst neu organisiert und im Blick auf seinen Auftrag gestrafft. Operatives Sicherheitsbestreben und angemessene Risikobereitschaft sind in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht worden. Aus- und Fortbildungswesen sind durch neu geschaffene Vorschriften und in der praktischen Handhabung verbessert worden. Im übrigen ist durch geeignete Maßnahmen dafür gesorgt, daß die Mitarbeiterschaft des Dienstes von den Zielvorstellungen und der Haltung seiner Leitung Kenntnis erhält und an ihrer Verwirklichung zweckmäßig mitwirken kann.

Bei außen- oder innenpolitischen Risiken holt die neue Leitung des Dienstes die Entscheidung des Chefs des Bundeskanzleramtes ein.

2. Verlegung des Dienstes nach Bonn

Zur Lage der Zentrale des Bundesnachrichtendienstes in München-Pullach stellt die Kommission in ihrem Bericht fest:

„Andererseits bringt die Entfernung Bonn-München naturgemäß Kommunikationsschwierigkeiten mit sich, die sich auch ganz allgemein in der Zusammenarbeit des BND mit den Stellen der Bundesregierung und anderen Nachrichtendiensten nachteilig bemerkbar machen. Eine befriedigende Lösung könnte nur durch eine Verlegung des gesamten BND in den Raum Bonn-Köln erreicht werden. Wenn die Kommission sich auch darüber im klaren ist, daß eine derartige Lösung mit hohen Kosten verbunden ist, und daher nur in langfristiger Planung angestrebt werden kann, empfiehlt sich doch

- a) das Problem der Verlegung des BND in den Raum Bonn-Köln zu prüfen
- b) bis zu einer derartigen Lösung unter Einschaltung der vorgesetzten Stellen unvoreingenom-

men und ohne Rücksicht auf Prestige-Gesichtspunkte zu prüfen, ob eine provisorische Besserung des gegenwärtigen Zustandes erreicht werden kann.“

B e m e r k u n g :

Die Bundesregierung teilt die Meinung der Kommission, daß die derzeitige Lage der Zentrale des Bundesnachrichtendienstes die Kommunikation zwischen dieser und den verschiedenen Stellen der Bundesregierung erschwert. Das Problem einer Verlegung der Zentrale des Dienstes in den Raum Bonn ist daher wiederholt geprüft worden. Ausschlaggebend dafür, daß diese Entscheidung bisher nicht getroffen wurde, sind letztlich die damit verbundenen Kosten gewesen.

**3. Psychologische Lage des Personals
In einem Teilbereich der Beschaffung**

Die Mercker-Kommission stellt in ihrem Bericht fest, in einem bestimmten Bereich der Beschaffung habe sich unter dem Personal Resignation und Unzufriedenheit ausgebreitet, die dadurch noch verstärkt worden sei, daß die damalige Führung des Bundesnachrichtendienstes es nicht für notwendig gehalten habe, bestimmte, vor 1968 getroffene Maßnahmen oder Unterlassungen diesem Personal verständlich zu machen. Das Vertrauen einzelner Mitarbeiter sei soweit erschüttert worden, daß sie wegen dieser Vorgänge leitenden Angehörigen des Dienstes eine Zusammenarbeit mit dem nachrichtendienstlichen Gegner unterstellten.

Außer den allgemeinen Empfehlungen, die für die Aufklärung insgesamt gegeben worden sind, hat die Kommission deshalb vor allem empfohlen

„zu prüfen, ob die inzwischen durchgeführte Maßnahme nicht nur zu der erwünschten Besserung der Leistungsfähigkeit, sondern auch der psychologischen Lage im Personal geführt hat. Insbesondere sollte dem Personal (auch den Außenstellen) durch entsprechende Aufklärung und auf der Grundlage vertrauensvoller Zusammenarbeit das Gefühl genommen werden, daß diesem Dienstzweig von der Führung nicht die notwendige Beachtung geschenkt wird“.

B e m e r k u n g :

Aus dem Bericht ergibt sich, daß die Mitarbeiter des Dienstes, die bei ihrer Anhörung durch die Kommission den Verdacht der Zusammenarbeit leitender Angehöriger des Dienstes mit nachrichtendienstlichen Gegnern äußerten, diesen Verdacht auf bestimmte Tatsachen und deren Wertung stützten und sich verpflichtet fühlten, der Kommission ihre Auffassung darzustellen. Anhaltspunkte für mutwillige oder gar wider besseres Wissen erhobene Verdächtigungen haben sich nicht ergeben. Die neue Leitung des Dienstes ist den Hinweisen nachgegangen. Die Vermutungen haben sich nicht bestätigt.

Die bereits erwähnte Neuorganisation des Dienstes, die jetzige Verwaltungspraxis in ihm und deren Durchsichtigkeit für die jeweils Betroffenen im

Dienst haben den Mängeln abgeholfen, die von der Mercker-Kommission in der psychologischen Lage bestimmter Bereiche des Personals und der damit verbundenen Leistungsminderung angesprochen worden sind.

4. Manipulation von Meldungen

Die Kommission hat sich mit Behauptungen auseinandergesetzt,

„daß der Dienst — um auch gegenüber den Meldungsempfängern seine geringe Leistungsfähigkeit zu verdecken und sein ‚Image‘ zu wahren — Meldungen ‚manipuliert‘ habe. Insbesondere sollen Erkenntnisse, die in Wirklichkeit nur Analysen aufgrund offener Materials waren, den zuständigen Stellen der Bundesregierung als ‚geheime Meldungen‘ vorgelegt worden sein.“

Nachprüfbare Beweise, ob diese Behauptungen zutreffen und ob es sich, wenn sie zutreffen, um von untergeordneten Instanzen zu verantwortende Einzelfälle oder um eine von der Führung angeordnete oder stillschweigend geduldete Praxis handelt, hat die Kommission nicht erhalten.

Der Dienst muß daher alles daran setzen, daß das dadurch möglicherweise angegriffene Vertrauen in die Zuverlässigkeit des BND wieder hergestellt wird. Es wird deshalb empfohlen, daß der Präsident oder sein Beauftragter sich durch regelmäßige persönliche Stichproben vergewissert, daß keine Meldungs-Manipulation der geschilderten oder anderer Art vorgenommen werden.“

B e m e r k u n g :

Der neue Präsident läßt sich zur Vorbereitung seines Vortrages in der wöchentlichen Lagebesprechung im Bundeskanzleramt alle einschlägigen Originalmeldungen der Beschaffung vorlegen. Dabei unterrichtet er sich auch regelmäßig über die Beschaffungshintergründe.

5. Sonderverbindungen

Die Kommission hat sich kritisch mit den außerhalb des normalen Apparats geführten Sonderverbindungen auseinandergesetzt. Es handelt sich dabei zunächst um eine Reihe pensionierter Beamter und Offiziere, denen der Dienst laufend Vergütungen in zum Teil nicht unbeträchtlicher Höhe zahlte. Die Kommission hat hier ein Mißverhältnis zwischen dem nachrichtendienstlichen Wert der erbrachten Leistung und der gewährten Vergütung festgestellt. Zum anderen handelt es sich vorwiegend um Persönlichkeiten, die zum Teil ihrerseits wieder Verbindungen zu anderen einflußreichen Persönlichkeiten unterhalten.

Die Kommission machte hierzu folgenden Vorschlag:

„Es ist deshalb bei Anbahnung oder Lösung derartiger Verbindungen mit Vorsicht vorzugehen, und die Kommission empfiehlt,

daß der BND in Zweifelsfällen vorher dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes berichtet."

B e m e r k u n g :

Der jetzige Präsident hatte schon zum Zeitpunkt der Tätigkeit der Kommission eine umfangreiche Prüfung der Sonderverbindungen und der in diesem Zusammenhang gezahlten Vergütungen veranlaßt. Entsprechend dem Ergebnis dieser Überprüfung ist der größte Teil derartiger Verbindungen sofort, der Rest im Laufe der Zeit gelöst worden. Dabei ist in Fällen von herausragender Bedeutung die Entscheidung des Chefs des Bundeskanzleramtes durch den Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes eingeholt worden. Gegenwärtig werden keine derartigen Vergütungen mehr gezahlt.

6. Personalführung

Nach den Feststellungen der Kommission stand im Mittelpunkt der Kritik die Personalführung. Diese werden als „autoritär“ bezeichnet. Nach Auffassung der Kommission ist der Führungsstil der Zentrale offensichtlich in der Hauptsache der Grund für den allgemeinen Vertrauensschwund in der Mitarbeiterschaft.

„Die Kommission möchte eine Prüfung anregen, ob die Beibehaltung der besonderen nachrichtendienstlichen Führungsmethoden wirklich für alle Bereiche des Dienstes notwendig ist. Die Tatsache, daß der Nachrichtendienst in allen seinen Teilen eines besonderen Geheimhaltungsschutzes bedarf, rechtfertigt dies für sich allein noch nicht. Auch andere Behörden, wie das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Verteidigung und nicht zuletzt das Bundeskanzleramt müssen strenge Anforderungen an die Geheimhaltung stellen, ohne daß irgendjemand daran denkt, in diesen Behörden Führungsprinzipien einzuführen, wie sie in operativen Teilen eines geheimen Nachrichtendienstes sicher geboten sind. Wenn es sich als möglich erweisen sollte, das Personal in wichtigen Teilen des Dienstes (z. B. Verwaltung, Auswertung usw.) von den sonst üblichen persönlichen Beschränkungen und Besonderheiten freizustellen, würde damit sicherlich ein Beitrag zu dem Problem, tüchtige Mitarbeiter für den Dienst zu gewinnen, geleistet werden. Die Wahrung des Dienst- und Amtsgeheimnisses darf und braucht bei einer solchen Lockerung der Vorschriften nicht zu leiden. Die Kommission regt daher an, daß

der BND diese Frage prüft und über das Ergebnis dem Bundeskanzleramt berichtet.“

B e m e r k u n g :

In Verbindung mit der Neuorganisation des Dienstes hat dessen neue Leitung auf Veranlassung des Bundeskanzleramtes die Verwaltung allgemein und insbesondere die Personalbewirtschaftung transparenter und für die Mitarbeiter verständlicher gemacht. „Personalentscheidungen nach zweierlei Maß“ und „unter Bevorzugung bestimmter Dienstangehöriger“, wie sie der Kommission gegenüber behauptet wur-

den, sind für die Mitarbeiter nachprüfbar ausgeschlossen. Normalisiert wurde ferner die früher durch künstliche Schotten übertriebene spezifisch nachrichtendienstliche Führungsmethodik. Ferner hat der Dienst die Beschränkung der dienstlichen Kontakte seiner Mitarbeiter untereinander auf das erforderliche Maß reduziert. Wichtige Entscheidungen und Maßnahmen werden dem Personal in geeigneter Weise verständlich gemacht.

7. Fürsorge für das Personal

Die Kommission hat gewisse Anhaltspunkte dafür gesehen,

„daß die Unterabteilung ‚Personal‘ in der Zentrale und vielleicht auch die Personalstellen in den nachgeordneten Dienststellen quantitativ und qualitativ nicht ausreichend besetzt sind und daß etwaige Mängel in der Fürsorge für das Personal darin begründet sind. Es wird daher empfohlen,

daß der BND unter Einschaltung des ‚Eingabenbeauftragten‘ die Frage der ausreichenden Besetzung der Personalstellen überprüft“.

B e m e r k u n g :

Die mit Aufgaben der Personalverwaltung befaßten Stellen sind personell verstärkt, insbesondere aber durch die Umsetzung und Zuführung von ausgebildetem Personal qualitativ stark verbessert worden.

8. Nicht mehr verwendbare Dienstangehörige

„Als ernstes Problem der Personalführung sieht die Kommission die Behandlung der Mitarbeiter an, die aus zwingenden Gründen — zum Teil ohne ihr Verschulden — nicht mehr in ihrer bisherigen Tätigkeit verwendbar sind. Der schriftliche Bericht des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages der 5. Wahlperiode vom 16. Mai 1969 (Drucksache V/4208, S. 7/8) hat diese Frage bereits ausführlich behandelt und hierzu Vorschläge gemacht, die die Kommission nachdrücklich unterstützen möchte.

Die Kommission empfiehlt, daß in derartigen Fällen der ‚Eingabenbeauftragte‘ von Amts wegen eingeschaltet wird, wenn man nicht vorziehen will, einen besonderen ‚Betreuer‘ für diesen Personenkreis einzusetzen.“

B e m e r k u n g :

Die Bundesregierung ist ständig bemüht, Möglichkeiten zur Umsetzung von Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes in andere Bundesbehörden zu eröffnen, soweit diese Mitarbeiter aus nachrichtendienstlichen Gründen im Dienst nicht mehr verwendet werden können, ihr Einsatz in anderen Bereichen aber durchaus zweckmäßig ist. Für die Trennung von sog. „verbrannten“ Mitarbeitern vom Dienst, die andernorts nicht eingesetzt werden können, sind Abfindungsrichtlinien erlassen worden. Ihre Regelung fördert einerseits die Möglichkeit des Dienstes, sich von solchen Mitarbeitern zu lösen. Sie

tragen andererseits den Belangen der Betroffenen Rechnung.

9. Angabe unzutreffender Gründe bei Personalentscheidungen

Nach den Feststellungen der Kommission ist im Bundesnachrichtendienst die Meinung verbreitet, daß allgemein die Mitarbeiter bei Personalentscheidungen mit vorgeschobenen Gründen abgespeist werden.

„Dieser Eindruck ist offensichtlich auch dadurch verstärkt worden, daß vielfach allzu schnell und allzu offensichtlich unzutreffenderweise Sicherheitsgründe, insbesondere der Vorwurf der Feindsteuerung zur Begründung von Maßnahmen gegen unbequeme Mitarbeiter herangezogen worden ist. Die Kommission ist der Meinung, daß — immer unter Beachtung der nachrichtendienstlichen Notwendigkeiten — eine größere Transparenz der personellen Maßnahmen angestrebt werden sollte. Dies gilt z. B. auch für die dienstlichen Beurteilungen.“

Bemerkung:

Personelle Maßnahmen wurden im Zusammenhang mit der Neuorganisation bereits transparenter gemacht.

Das Bundeskanzleramt hat eine Neufassung der Beurteilungsbestimmungen für alle Bediensteten des Bundesnachrichtendienstes veranlaßt. Diese Bestimmungen gelten seit dem 1. Juni 1973. Sie lehnen sich an die allgemein geltenden Regeln des Bundes an, tragen aber den Besonderheiten des Bundesnachrichtendienstes Rechnung. Sie hatten eine Abkehr von den früher üblichen, schematischen, letztlich dem einzelnen nicht dienlichen Beurteilungen zur Folge. Im übrigen ist das Personalvertretungsrecht im Bundesnachrichtendienst wesentlich verbessert worden (vgl. Bemerkung zu Ziffer 11). Es zwingt zur Erörterung aller wichtigen Personalentscheidungen mit der Personalvertretung.

10. Nichtanzeige von Unterschlagungsfällen

Als ein Zeichen der Korruption hat es die Kommission angesehen, daß der Bundesnachrichtendienst der Eingabe eines früheren Mitarbeiters zufolge in Unterschlagungsfällen grundsätzlich von einer Anzeige gegen die Täter bei der Staatsanwaltschaft absieht. Hierzu hat sie festgestellt, daß im Bundesnachrichtendienst Unterschlagungen größeren Ausmaßes vorgekommen sind, von denen allerdings ein großer Teil noch in die Zeit der Organisation Gehlen zurückreicht.

„Um dem Verdacht im Personal entgegenzuwirken, daß Unterschlagungsfälle und sonstige Unregelmäßigkeiten aus unkorrekten Gründen vom Dienst gedeckt werden, empfiehlt die Kommission,

daß künftig der BND dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes über größere Unterschlagungen und Unregelmäßigkeiten sowie über die

aus diesem Anlaß geplanten Maßnahmen berichtet.“

Bemerkung:

Über Unterschlagungsfälle hat der Bundesnachrichtendienst nunmehr dem Bundeskanzleramt zu berichten. Unterschlagungen werden grundsätzlich angezeigt. Ausnahmen sind nur in Absprache mit dem Bundeskanzleramt und nur aus besonders eng begrenzten Gründen möglich.

11. Unterdrückung von Kritik

Hierzu stellt die Kommission fest:

„An sich ist das Bestreben des Dienstes, Kritik und Beschwerden der Mitarbeiter im eigenen Bereich zu bereinigen, verständlich und grundsätzlich nicht zu beanstanden, weil kritische Äußerungen, die aus dem Dienst herausdringen, dem Gegner Ansatzpunkte gegen den BND liefern können. Dieses Ziel darf aber nicht mit Mitteln erreicht werden, die das Vertrauen innerhalb des Dienstes untergraben können, wie beispielsweise die mißbräuchliche Anwendung der Sicherheitsbestimmungen oder dadurch, daß die Mitarbeiter durch Gewährung oder Entziehung von Vergünstigungen unter Druck gesetzt werden.“

Vor allem aber ist es notwendig, daß innerhalb des Dienstes eine vom Vertrauen des Personals getragene Einrichtung besteht, an die sich die Dienstangehörigen mit ihren Sorgen und Beschwerden wenden können.

Wie sehr es darauf ankommt, daß ein Ventil für — berechnete und unberechnete — Unzufriedenheit besteht, haben gerade die vorliegenden Beschwerden deutlich gezeigt. Erschwert wurde die Lage hier noch dadurch, daß nicht nur innerhalb des Dienstes das Ventil versagt, sondern daß der Dienst auch alles getan hat, um in den Mitarbeitern den Eindruck zu erwecken, daß eine Beschwerde an das Bundeskanzleramt völlig aussichtslos sei. Die Kommission regt eine Prüfung an,

ob es sich empfiehlt, die Institution des ‚Eingabenbeauftragten‘ auch nach der inzwischen erfolgten Einführung der Personalvertretung beizubehalten oder noch zu aktivieren und auszubauen. Im letzteren Falle wäre es notwendig, daß die mit dieser Aufgabe betraute Persönlichkeit den entsprechenden Dienstrang erhält und das besondere Vertrauen des Präsidenten, dem sie auch unmittelbar unterstellt werden sollte, und des Personals genießt“.

Bemerkung:

Für den Bundesnachrichtendienst galt ursprünglich das Personalvertretungsrecht des Bundes nicht. Bei ihm gab es also keinen Personalrat. Einen gewissen Ersatz stellte der „Eingabenbeauftragte“ dar. Später trat an seine Stelle das System der Vertrauensleute. Jetzt findet das Personalvertretungsgesetz vom 15. März 1974 mit den in § 86 des Gesetzes genann-

ten Abwandlungen auch auf den Bundesnachrichtendienst Anwendung. Damit wird das bisherige System der Vertrauensleute abgelöst. Es bestehen nunmehr Personalräte mit fest umrissenen Rechten wie bei anderen Bundesbehörden. Wenn sich Personalvertretung und Leitung des Dienstes nicht einigen können, entscheidet der Chef des Bundeskanzleramtes anstelle einer Einigungsstelle.

12. Handhabung der Sicherheitsbestimmungen

Die Kommission hat sich mit Klagen über eine mißbräuchliche Anwendung von Sicherheitsbestimmungen und insbesondere mit Behauptungen auseinandergesetzt, daß durch Drohung mit Sicherheitsuntersuchungen Mitarbeiter unter Druck gesetzt werden.

Sie stellt fest:

„In zwei Fällen hat der zuständige Beamte der Zentrale der Kommission gegenüber unumwunden zugegeben, daß auch nach seiner Auffassung kein Anlaß für einen Feindverdacht und damit für eine Sicherheitsuntersuchung gegeben gewesen sei. Die spektakuläre Art, mit der in beiden Fällen die Sicherheitsüberprüfung eingeleitet wurde, läßt erhebliche Zweifel darüber aufkommen, ob damit wirklich die Klärung eines immerhin möglichen Feindverdachts beabsichtigt war oder ob nicht vielmehr die Beschwerdeführer unter Druck gesetzt werden sollten.“

Wenn auch die Angehörigen eines geheimen Nachrichtendienstes sich darüber im klaren sein müssen, daß sie aus Sicherheitsgründen einer stärkeren Kontrolle unterworfen sein müssen als Angehörige mancher anderer Berufe, so muß es zu einer gefährlichen Erschütterung des Vertrauens führen, wenn der Eindruck aufkommt, daß mit an sich notwendigen Maßnahmen unkorrekte Zwecke verfolgt werden.

Es wird deshalb empfohlen,

die Handhabung der Sicherheitsvorschriften innerhalb des Dienstes zu überprüfen und sicherzustellen, daß Sicherheitsoperationen gegen Mitarbeiter nur dann eingeleitet werden, wenn sich dies nach Entscheidung des Präsidenten oder seines Vertreters aus sachlichen Gründen als notwendig erweist“.

B e m e r k u n g :

Die Sicherheitsbestimmungen des Bundesnachrichtendienstes wurden mit dem Ziel des Abbaus überspitzter Sicherheitsvorschriften und einer besseren Übersichtlichkeit überprüft und neu gefaßt. Die neu

gefaßten Sicherheitsbestimmungen stehen jetzt allen Mitarbeitern zur Verfügung.

13. Notwendige personelle Veränderungen

Im Rahmen ihrer Schlußfolgerungen aus der Analyse der Lage des Bundesnachrichtendienstes stellt die Kommission fest, „daß der Wechsel in der Leitung des Dienstes allein noch nicht genügt, eine befriedigende Vertrauensgrundlage für den Dienst zu schaffen“. Sie hat zur Hebung seiner Leistungsfähigkeit eine Reihe weiterer personeller Änderungen vorgeschlagen; im Anschluß daran heißt es:

„Die Kommission empfiehlt, die vorgeschlagenen personellen Maßnahmen schnell durchzuführen, damit möglichst bald eine Befriedung im Dienst erreicht wird“.

B e m e r k u n g :

Die von der Kommission angeregten Maßnahmen sind inzwischen ausnahmslos durchgeführt. Dazu gehört insbesondere die Besetzung des Postens des Vizepräsidenten mit einem Zivilisten sowie der Spitze der mit Personal- und anderen zentralen Aufgaben befaßten Abteilung mit einem erfahrenen Verwaltungsjuristen.

14. Dienstaufsicht des Bundeskanzleramtes

Die Kommission stellt fest, von entscheidender Bedeutung für die künftige Entwicklung des Bundesnachrichtendienstes sei schließlich auch ein gesundes und vertrauensvolles Verhältnis zum Bundeskanzleramt. Der Dienst könne die Notwendigkeit einer Dienstaufsicht nicht unter Berufung auf die besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit seiner Tätigkeit bestreiten. Im Gegenteil sei gerade deshalb, weil die Vorgänge im Bundesnachrichtendienst einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzogen bleiben müsse, eine (natürlich besonders geartete) Aufsicht dringend erforderlich. Ohne eine solche Dienstaufsicht würde der Bundesnachrichtendienst zum „Staat im Staate“ werden. Selbstverständlich müsse dem Chef des Bundeskanzleramtes für die Ausübung der Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst ein Apparat zur Verfügung stehen, an dessen Leiter und Mitarbeiter besondere Anforderungen zu stellen seien.

B e m e r k u n g :

Diese Anregung der Kommission wird zur Zeit verwirklicht, soweit es noch um die personelle Verstärkung der für die Aufgaben der Dienstaufsicht zuständigen Stelle geht.