



Gesprächskreis

Nachrichtendienste in Deutschland e. V.

Nachrichtendienste und Entscheidungsprozesse

Anmerkungen zum Verhältnis von Politik und Nachrichtendiensten vor dem Hintergrund des sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels

(08.01.2024)

Seit 2021 haben sich mit dem Abzug aus Afghanistan (2021), dem russischen Angriff auf die Ukraine (2022), dem Zusammenbruch der westlichen Antiterrorcoalition in Westafrika (2023) und dem terroristischen Überfall von Hamas auf Israel samt dem sich hieraus ergebenden Krieg in Gaza (2023) schwerwiegende sicherheitspolitische Erschütterungen ereignet, die in ihren Konsequenzen erst in Umrissen abzuschätzen sind. Ihnen allen ist gemein, dass sie zumeist als strategische Überraschungen qualifiziert worden sind, was zumindest in dem Sinne unstreitig zutrifft, dass offenbar niemand auf derartige Ereignisse ausreichend vorbereitet war. Gemeinhin wird seitens politischer Entscheidungsträger in solchen Fällen den jeweiligen Nachrichtendiensten die Hauptverantwortung zugewiesen: Man sei falsch informiert, jedenfalls aber nicht in angemessener Weise und rechtzeitig gewarnt worden. Dass derartige pauschale Schuldzuweisungen in den meisten Fällen Ausdruck eines länder- und systemübergreifenden Instinkts zur „politischen Fahrerflucht“ bei Großschadensereignissen sind, tritt jedoch bei näherer Betrachtung und Analyse in den meisten Fällen zu Tage.

Fehlperzeptionen und Versäumnisse: Afghanistan, Ukraine, Sahel und Hamas

Entsprechende politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse deuten ebenso klar in diese Richtung¹, wie erste fachliche Bewertungen der Ereignisse in Afghanistan und Ukraine auf der

¹ Für alle: **Jervis, Robert, Why Intelligence Fails**, Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War, Cornell University Press 2010. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse gibt Jervis in seinem Aufsatz “Why Intelligence and Policy Makers Clash“, in: *Political Science Quarterly (PSQ)*, Vol. 125, II, Summer 2010, pp. 185-204 ([Link](#)); Grundlegend: **Meyer, Christoph (ed.), Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking: Learning Lessons from an Era of Surprise (Intelligence, Surveillance and Secret Warfare)**, London 2022 ([Link](#)), **Meyer (ed.), Warning about War**. Conflict, Persuasion and Foreign Policy, Cambridge, 2020 ([Link](#))

aktuell zur Verfügung stehenden Informationsgrundlage². Auch der Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zum Afghanistandebakel kann sich der Erkenntnis schwer entziehen, dass die „Überraschung“ in erster Linie in einer politisch motivierten mangelnden Befassung-, Entscheidungs- und Handlungswilligkeit auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Ressorts und den bekannten strukturellen Schwächen des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses begründet lag³. Unwidersprochen bleibt auch die Feststellung des BND-Präsidenten in der öffentlichen Anhörung vor dem Parlamentarischen Kontrollgremium vom 17.10.2022, dass der „Angriffskrieg gegen die Ukraine eine „Zäsur“ (gewesen sei), die aber „nicht wirklich“ überrascht habe. Es sei eingetreten, wovor seine Behörde über Jahre hinweg gewarnt habe, dass Russlands Präsident Wladimir Putin weiterhin bereit sei, Gewalt anzuwenden, um seine Ziele zu erreichen, und dass sich an diesen Zielen auch nichts geändert habe. ‚Bedauerlicherweise‘ sei es im öffentlichen Diskurs der letzten Jahrzehnte üblich gewesen, Bedrohungen zu ignorieren und Warnungen der Sicherheitsbehörden als Panikmache abzutun. Die Berichterstattung des BND über Putins Gewaltneigung sei immer ‚ziemlich vorbehaltlos‘ gewesen, indes: ‚Die Neigung von Politik und Öffentlichkeit, lieber auf eine positive Wendung zu vertrauen, die ist einfach da.‘“⁴

Zu den Entwicklungen in den Sahel-Staaten wird ebenfalls „westliche Realitätsverweigerung“ konstatiert⁵: „Weil in der Sahelzone die Eliten gemeinsam mit ihren ausländischen Kooperationspartnern versagen, hat sich die Sicherheitslage bis ins Unerträgliche verschärft“. Europa sei in der Sahelzone „wie ein Zug, der entgleist ist“⁶. Auch hier werden über Jahre hinweg entgegen offenkundiger politikwissenschaftlicher wie nachrichtendienstlicher Evidenz gepflegte gravierende politische Fehlperzeptionen auf Regierungsebene zu den Lageentwicklungen, ihrer

² **Lagefeststellung und Lagebeurteilung des BND zu Afghanistan 2020/2021.** Anmerkungen zum anstehenden 1. Untersuchungsausschuss der 20. Legislaturperiode. Stellungnahme des GKND, 29.08.2022 ([Link](#)); **Vom Krieg in der Ukraine überrollt?** Stellungnahme des GKND zum Focus-Artikel vom 08. März 2022 (08. März 2022) ([Link](#))

³ **1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan)**, Der vom Deutschen Bundestag am 8. Juli 2022 eingesetzte Untersuchungsausschuss befasst sich unter dem Vorsitz des Abgeordneten Dr. Ralf Stegner (SPD) mit den Geschehnissen im Zusammenhang mit dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan und der Evakuierung des deutschen Personals, der Ortskräfte und anderer betroffener Personen. ([Link](#)); **Afghanistan-Einsatz verdeutlicht strukturelle Probleme der Ministerien**, In zwei Panels haben am Dienstag, 14. November 2023, Abgeordnete und Experten über die bisherigen Erkenntnisse des 1. Untersuchungsausschusses Afghanistan diskutiert. ([Link](#)); **Bundeswehreininsatz in Afghanistan: "Wahnsinn. Eine Riesenscheiße"**. Ignoranz, Kompetenzgerangel, verratene Ortskräfte: Einblicke in Geheimpapiere zeigen erstmals das ganze Ausmaß des Versagens rund um den Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan. (€ [ZEIT, 03.01.2024](#)); vgl. hierzu jedoch kritische methodische Anmerkungen des GKND in „**Vorsicht bei komplexer Aktenlage!**“, Stellungnahme vom 05.01.2024 ([Link](#))

⁴ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw42-pa-pkgr-908684>

⁵ **Westliche Realitätsverweigerung.** Deutschland fordert von den Sahelländern Reformen. Doch es sind "failing states" – ein Aufbau staatlicher Strukturen kann nur aus lokalen Gemeinschaften heraus erfolgen. ([ZEIT, 06.02.2022](#)) The Limits of Military Intelligence in the Sahel. Geopolitical Monitor, 20.12.2020 ([Link](#)); Döring, Katharina W., Security and Intelligence Cooperation in the 'Sahelo-Saharan Region', in: African Military Politics in the Sahel, 02.11.2023 ([Link](#))

⁶ »**Europa ist in der Sahelzone wie ein Zug, der entgleist ist**« Seit dem Putsch in Niger gibt es dort antifranzösische Demonstrationen und russische Desinformation. Hier spricht der Sahelexperte Bakary Sambe über die Fehler Europas – und die Gefahr von Wagner-Söldnern. ([Spiegel, 09.08.2023](#)). **Frankreichs gescheiterte Sahel-Politik: eine Chance für europäische Kooperation.** Nach nahezu zehn Jahren hat Frankreich seine Soldaten nun aus Mali abgezogen. Der Rückzug symbolisiert nicht nur ein Scheitern der französischen Interventionspolitik, sondern spiegelt auch die außenpolitische Schwäche Europas wider. ([SWP, 05.09.2022](#))

Ursachen und Vektoren, für eine in Ansatz wie Ergebnis verfehlte Sahelpolitik verantwortlich gemacht⁷.

Von besonderer Tragik und Dramatik erweisen sich die Entwicklungen, die offenbar den verheerenden Terrorangriff der Hamas vom 07. Oktober 2023 ermöglicht haben: Vorbehaltlich einer zwingend erforderlichen nachträglichen umfassenden Aufarbeitung der Ereignisse⁸ kann bereits heute im Ergebnis unwiderlegbar festgehalten werden, dass ein solches Szenario keinen operativen Eingang in das israelische Sicherheits- und Verteidigungsdispositiv gegenüber dem Gazastreifen gefunden hatte⁹, dass Indizien für entsprechende langfristige und umfängliche militärische und infrastrukturelle Vorbereitungs- und Ertüchtigungsmaßnahmen der Hamas entweder nicht wahrgenommen oder aber nicht zutreffend bewertet worden waren, und auch konkrete operativ-taktische Hinweise im Vorfeld des Überfalls keine sach- und zeitgerechten Konsequenzen mehr haben konnten¹⁰. Nach derzeitigem Sach- und Erkenntnisstand überzog offenbar die Fehlperzeption auf politischer, militärischer und nachrichtendienstlicher Ebene, dass Hamas weder ein politisches Interesse noch die militärischen Befähigungen habe, einen breit angelegten Angriff auf Israel durchzuführen. Eine maßgebliche Rolle scheint hierbei die politische Intention gespielt zu haben, durch die indirekte Duldung einer finanziellen Unterstützung von Hamas durch Dritte deren Mäßigung zu fördern, quasi eine regionalspezifische Ausformung des nicht nur in Bezug auf Russland so gerne von westlichen Staaten evozierten Konzepts des „Wandels durch Handel“¹¹.

Diese Fälle von besonderer Aktualität und operativen Relevanz stehen nicht allein: Das Spannungsverhältnis zwischen strategischer Lagefeststellung, Lagebeurteilung und sicherheitspolitischem Handeln ist auch im epochalen Fall von China¹² ebenso unübersehbar wie etwa in der

⁷ **How to Lose an Unwinnable War: Why Intervention in the Sahel has Failed.** ([West Point, 03.10.2023](#)); Security in the Sahel and the end of Operation Barkhane ([IISS, 05.09.2022](#)); The insurmountable failure of France's strategy in the Sahel ([Le Monde, 04.11.2023](#))

⁸ Die Einleitung erster entsprechender amtlicher Untersuchungen wird bereits angekündigt: **‘No stone unturned’: Comptroller vows wide probe into government’s October 7 failures.** Matanyahu Englman says investigation to cover all ‘policy, military, and civilian’ shortcomings around the massacre, which changed reality on a ‘national level’ ([Times of Israel, 27.12.2023](#)); **IDF announces probe of failures in lead-up to Oct. 7,** drawing rage from ministers. Right-wing cabinet members rail against team, which is set to include Gaza disengagement era defense minister Mofaz, decry timing of probe with fight against Hamas ongoing. ([Times of Israel, 05.01.2024](#))

⁹ **Where Was the Israeli Military?** A Times investigation found that troops were disorganized, out of position and relied on social media to choose targets. Behind the failure: Israel had no battle plan for a massive Hamas invasion. ([NYT, 30.12.2023](#));

¹⁰ **How Years of Israeli Failures on Hamas Led to a Devastating Attack.** Israeli officials completely underestimated the magnitude of the Oct. 7 attacks by Hamas, shattering the country’s once invincible sense of security. ([NYT, 29.10.2023](#)); **Experts React: Assessing the Israeli Intelligence and Potential Policy Failure,** ([CSIS 25.10.2023](#)); **Israeli intelligence leak details extent of warnings over Hamas attack.** Officer who reviewed intelligence considered risk of big attack ‘an imaginary scenario’, leak suggests ([Guardian, 28.11.2023](#))

¹¹ **How the West—and Israel Itself—Inadvertently Funded Hamas.** Islamist organization diverted humanitarian assistance and levied taxes after blockade of Gaza was eased ([WSJ, 19.10.2023](#)); **Qatar sent millions to Gaza for years – with Israel’s backing.** Here’s what we know about the controversial deal ([CNN, 12.12.2023](#)); **Netanyahu: Don’t accuse me of boosting Hamas with Qatari money.** Netanyahu’s opponents say he allowed Qatar to prop up Gaza to play ‘divide and rule’ between Hamas and the Palestinian Authority. ([Politico, 28.11.2023](#)); **„Wandel durch Handel“?** Dieser epochale Irrtum trifft Deutschland besonders hart ([WELT, 18.04.2022](#)); **„Wandel durch Handel“.** Unsere Kolumne zu Phrasen der internationalen Politik ([Internationale Politik, 01.09.2021](#))

¹² **Bundesnachrichtendienst warnt vor Gefahr durch China.** Der BND war von dem Überfall Russlands auf die Ukraine nicht überrascht. Nun warnt der Dienst vor einer weiteren Bedrohung: das zur Globalmacht aufsteigende autokratische China. ([FAZ, 17.10.2022](#)) **»Russland ist der Sturm, China ist der Klimawandel«.** Nachrichtendienste warnen vor Gefahren durch Russland und China ([Parlament, 24.10.2022](#)); **Geheimdienste: Brandherde**

Sanktionspolitik gegenüber Russland¹³, den unzureichenden Konsequenzen, die seit Jahren aus der weitgehend unstrittigen sicherheits- und militärpolitischen Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union¹⁴ oder auch des stetigen Aufbaus nuklearer und interkontinentaler Kapazitäten in Iran bzw. Nordkorea gezogen werden¹⁵, um nur einige weitere Beispiele zu nennen.

In all diesen Konstellationen wird eine offenbar kaum überbrückbare oder gar auflösbare Divergenz zwischen zumindest objektiv möglicher oder auch tatsächlicher Erkenntnis und daraus resultierendem Handeln bzw. Nichthandeln, gerade auch zwischen nachrichtendienstlicher Lagefeststellung, Lagebeurteilung und operativen Konsequenzen erkennbar, die den kollektiven sicherheitspolitischen Fehlleistungen zugrunde liegt.

Lagefeststellung, Lagebeurteilung, politische Willensbildung und Entscheidungsfindung

Die problematischen Schnittstellen zwischen Nachrichtendiensten und Politik hat der amerikanische Politologe Robert Jervis bereits 2010 unter die Überschrift „*Why Intelligence Fails*“ analysiert¹⁶. Im Kern stellt Jervis fest, dass:

- Politik eine konsistente und überzeugende Ausgangslage und Zielsetzung benötigt, um überzeugend zu sein, Mehrheiten zu gewinnen und zu halten. Nachrichtendienstliche Berichterstattung und Analyse fokussiert zu oft auf Imponderabilien, Erkenntnislücken und Risiken, die ein entschiedenes Vorgehen immer wieder in Frage zu stellen geeignet sind. Sie unterminieren damit faktisch das Bedürfnis von Entscheidungsträgern nach Klarheit und Handlungssicherheit. (S. 187-187)

allerorten. Die Spitzen der Nachrichtendienste äußern sich im Bundestag besorgt über internationale Krisen und die Brutalisierung politischer Konflikte in Deutschland. ([SZ, 16.10.2023](#)) **Gefahr durch Iran, Russland und China:** Die Weltlage stellt Deutschlands Geheimdienste vor Herausforderungen. ([Tagesspiegel, 16.10.2023](#))

¹³ **Wie die Russland-Sanktionen wirken.** Der Kreml frohlockt, ein Kollaps der russischen Wirtschaft sei ausgeblieben, trotz massiver Sanktionen des Westens. Experten zufolge greifen die Strafmaßnahmen durchaus - auch wenn sie ihr Ziel bislang nicht erreicht haben. ([Tagesschau, 22.02.2023](#)); **Baerbock enttäuscht von Wirkung der Russland-Sanktionen.** Die Grünen plädieren frühzeitig im russischen Angriffskrieg für harte Maßnahmen. Die werden auch EU-weit beschlossen, entpuppen sich laut Außenministerin Baerbock aber als zu harmlos. ([N-TV, 24.08.2023](#)) **Sanktionen gegen Russland:** Wurde ihre Wirkung überschätzt? Eine Zwischenbilanz. ([Ifo-Institut, 2023](#))

¹⁴ **Europe's muddled armed forces 'could be washed away by Russia.** Europe is not prepared for a war with Russia and is in danger of being "washed away" in a conflict, ([Times, 30.11.2023](#)); **The Ukraine War and the Future of the European Union's Security and Defense Policy.** ([CSIS, 30.01.2023](#)) **EU Defense and the War in Ukraine.** In the wake of the Russian invasion of Ukraine, the EU is seeking to fulfill its defense potential. But promising new defense policy proposals may lose momentum without more funds and attention. ([Carnegie, 21.12.2022](#)) **The EU and the Israel-Hamas war: A narrow but important niche.** A possible EU niche between power politics and powerlessness. ([MEI, 14.11.2023](#)) **Europe's military weakness is indefensible!** One major weakness was intelligence, and 10 years on we haven't made real progress. We still need to beef up our intelligence capacities. ([EU Observer, 06.10.2021](#))

¹⁵ Iran wäre in der Lage die Menge an Spaltmaterial für eine Bombe in 7 Tagen herzustellen (ISIS: Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report 20 November 2023) ([Link](#)); N. Korea test-fires ICBM with range to strike US; second launch in two days ([France24, 18.12.2023](#))

¹⁶ Jervis, *Why Intelligence and Policy Makers Clash*, in: *Political Science Quarterly* (PSQ), Vol. 125, II, Summer 2010, pp. 185-204

- Entscheidungsträger stehen unter dem Druck ihrer operativen Verantwortung für Erfolg und Misserfolg, Nachrichtendienste in erster Linie „nur“ unter dem Druck, zeitgerecht eine möglichst fundierte zutreffende Lagefeststellung und Lagebeurteilung anzubieten, ungeachtet ihrer Konsequenzen und Implikationen für die aktuell verfolgte Politik. (S.190-191)
- Nachrichtendienstliche Hinweise oder auch Erkenntnisse, die eine einmal eingeschlagene Politik in Frage stellen, werden zumindest so lange ignoriert oder verworfen, wie ihre Berücksichtigung als „zu teuer“ gewertet wird. Die Abkehr von einer einmal eingeschlagenen und öffentlich vertretenen Politik zugunsten eines „Plan B“, ist meist mit erheblichen politischen oder auch wirtschaftlichen Kosten verbunden. Sie wird damit in der Regel erst *in extremis* vollzogen und nötigenfalls opportunistisch, auch kontrafaktisch, begründet, z.B. mit vorherigen Fehlleistungen der Nachrichtendienste, die einen gravierenden Paradigmenwechsel nicht vorhergesehen hätten. (S. 190-195)
- Nachrichtendienstliche Erkenntnisse haben nur ein sehr enges Zeitfenster für ihre Wirksamkeit und damit Relevanz: Entscheidungsträger müssen die Dringlichkeit und Relevanz eines Problems erkannt, zugleich jedoch noch nicht spontan eine eigene abschließende Meinung gebildet haben. „Early Warning“ steht hier vor einem grundsätzlichen Relevanz- und Effektivitätsproblem. (S. 196).
- Die Akzeptanz und Wirksamkeit von nachrichtendienstlichen Lagefeststellungen und Lagebeurteilungen wird generell in erheblichem Maße durch bewusste wie unbewusste kognitive Prädispositionen auf Empfängerseite beeinflusst. Verschärft wird dieses Problem durch den nahezu unvermeidlichen, allenfalls nach Kräften zu minimierenden und zu relativierenden soziokulturellen und politischen *Bias* auf Seiten der Produzenten, also der Nachrichtendienste. (S. 197-200)

Damit stellt sich die selbstkritische Frage, auf welcher Grundlage außen- und sicherheitspolitische Grundüberzeugungen auf der Ebene von politischen Entscheidungsträgern und Meinungsbildnern entstehen, in welcher Weise sie, wenn überhaupt, einem Realitätscheck unterworfen werden, und auf welcher Informationsbasis dieser wiederum beruht. Kurz gesagt: Woher beziehen Außen- und Sicherheitspolitiker in Regierung, Parlament und Parteien ihr Lagebild, und in welcher Weise korreliert dieses mit den Ergebnissen der Wissenschaft, aber eben auch mit nachrichtendienstlicher Aufklärung und Analyse, beziehungsweise bereits zuvor mit der fachlichen wie politischen Auftragserteilung an die Nachrichtendienste? Wie und auf welcher kognitiven Grundlage werden die Fragen und Aufträge an die Nachrichtendienste gestellt? Präjudizieren Fragestellungen aus dem politischen Raum durch inhärenten *Bias* bereits Aufklärungsziele, -ergebnisse und darauf aufbauende Lagebeurteilungen? Haben Nachrichtendienste das Mandat und die reale organisatorische Position, eigeninitiativ Fragestellungen nachzugehen und Entwicklungen zu verfolgen, um im Sinne einer Frühwarnfunktion wirksam auf Gefahren und Risiken hinzuweisen, und dies insbesondere dann, wenn dies der jeweiligen politischen Prädisposition widerspricht? Welchen Fragestellungen müssen Nachrichtendienste konkret nachgehen, um im Sinne des DNI-Mantras „Speaking Truth to Power“¹⁷ zu sachlich relevanten, konkreten und klaren Lageinformationen und Bewertungen zu gelangen, aus denen sich Handlungsnotwendigkeiten, eventuell bereits auch schon Handlungsoptionen für Entscheidungsträger

¹⁷ Director of National Intelligence (DNI): **Principles of Professional Ethics for the Intelligence Community (DNI)**; Zu **Early Warning/Early Action** durch Strategic Intelligence vgl. insbesondere Christoph Meyer (Fn. 1), darüber hinaus aber auch: *ibid.* et al. (ed.): **Warning about War**. Conflict, Persuasion and Foreign Policy, Cambridge University Press 2019 ([Link](#))

ergeben? Welches Maß an fachlicher Unabhängigkeit und Sachbezogenheit wird Diensten und ihren Angehörigen eingeräumt, um ihrem Auftrag als Überbringer auch unwillkommener Informationen und Analysen gerecht werden zu können? Geforderte oder auch nur indirekt geförderte politische Willfähigkeit bei Lagefeststellung und Lagebeurteilung ist ein gravierendes Risiko für die adäquate Wahrnehmung von Realität und ihrer Handlungserfordernisse, nicht nur in autoritären Systemen¹⁸. Und schließlich: Gibt es geeignete organisatorische Strukturen und Rahmenbedingungen, um einem umfassenden, keineswegs nur auf nachrichtendienstlichen Erkenntnissen, aber eben auch auf diesen vollumfänglichen basierenden Lageverständnis zur Geltung im Entscheidungsprozess zu verhelfen?

Grundlagen von sicherheits- und ordnungspolitischer Willensbildung

Bereits Jervis hat dem Grunde nach überzeugend darlegen können, dass nachrichtendienstliche, aber auch politik- und sozialwissenschaftlich umfassend generierte Lagefeststellung und Lagebeurteilung weniger Berührungspunkte mit der Meinungs- und Willensbildung im politischen Raum haben, als gemeinhin angenommen werden könnte¹⁹. Politische Weltsicht und Problemperzeption werden häufig von Wert- und Wunschvorstellungen geprägt, die ihrerseits auf selektiver, nicht selten auch dem jeweiligen individuellen biographischen und politischen Werdegang geschuldeten Wahrnehmung von Realitäten beruhen und sich im jeweils gruppenspezifischen gemeinsamen kognitiven und normativen Referenzrahmen weiterentwickeln und konsolidieren. Mit breit angelegter, strikt faktenorientierter und – wo möglich – empirisch basierter Etablierung und Bewertung von Realität hat dies dann eher weniger zu tun, ist jedoch aufgrund des konstitutionell legitimierten und sachlich als Grundlage für Gestaltungskraft ja auch erforderlichen politischen Gewichts von Mandatsträgern tendenziell ausschlaggebend und vorprägend für die Sacharbeit von Diensten wie allgemein von Administration.

Es hängt folglich entscheidend von den organisatorischen und prozeduralen Rahmenbedingungen, darüber hinaus jedoch in besonderem Maße von persönlichen Dispositionen und gruppendynamischen kognitiven Prozessen ab, in welcher Weise derart auf politischer Ebene vorgeprägte Perzeptionen, Wert- und Zielvorstellungen in einen sachgerechten Bezug gesetzt werden können zu den Ergebnissen und Erkenntnissen, die Wissenschaft und Nachrichtendienste zur Verfügung stellen. Einseitige kognitive, programmatische oder ideologische Präferenzen können hier auch eine nicht sachgerechte Einschränkung in der Berücksichtigung und Förderung zivilgesellschaftlicher Institutionen und ihrer Arbeitsergebnisse im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess nach sich ziehen. Entscheidend für Sachgerechtigkeit, Faktenorientierung und fachliche Qualifikation ist jedoch auch hier ein „*all sources approach*“ mit

¹⁸ **McGruddy, Janine.** "Talking truth to power for the Intelligence Professional – feeling the fear and doing it anyway!" *Journal of Strategic Security* 6, no. 3, Suppl. (2013): 221-226. ([Link](#)) **Politization of intelligence** can take many forms, from the most blatant, in which intelligence is explicitly told what conclusions it should reach, to the less obvious, including demoting people who produce the "wrong" answer, putting in place personnel whose views are consistent with those of the top leaders, reducing the resources going to units whose analyses are troubling, and the operation of unconscious bias by analysts who fear that their careers will be damaged by producing undesired reports. (Jervis, Fn.15, S. 200-201), **Meyer, Decision-Maker Receptivity** in: *Warning about War* (Fn. 16); S. 81-87

¹⁹ Jervis (Fn. 12), S. 197-200

kritischer Würdigung von Hintergründen, Tendenzen und Zielsetzungen zu konsultierender Akteure in Wissenschaft und Zivilgesellschaft²⁰.

Voraussetzungen für valide Bewertungs- und Entscheidungsprozesse

In der Regel bedarf es mithin neben der nicht notwendig immer gegebenen grundsätzlichen Dialog- und Lernbereitschaft politischer Entscheidungsträger und ihrer Berater innerhalb und außerhalb der jeweiligen Regierungsstrukturen eines festen organisatorischen Rahmens, in dem dieser Austausch und gegenseitige Lernprozess geregelt, nachhaltig und ergebnisorientiert stattfinden kann. Dass dies in einem Nationalen Sicherheitsrat mit unterstützendem Gesamtlage- und Analysezentrum geleistet werden kann, gilt inzwischen zumindest fachlich als weitgehend unstrittig²¹.

In einem solchen Format könnte zumindest das Fehlerrisiko in Lagebeurteilung und darauf aufbauender Auftragserteilung an die Nachrichtendienste ebenso minimiert werden wie im hierauf Bezug nehmenden sicherheitspolitischen und administrativen Entscheidungsprozess. Faktisch nicht ausreichend validierbare Grundannahmen und Handlungsprämissen könnten jedenfalls in einem solchen Rahmen einer kontinuierlichen kritischen Überprüfung und Korrektur unterzogen werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass für eine sachgerechte institutionelle und fachliche Zusammensetzung und Geschäftsordnung gerade bei der Etablierung ressortübergreifender sachlich valider und nicht notwendig auch politisch genehmer Analysen und Lagebilder Sorge getragen wird.

In gleicher Weise würde so eine breit angelegte Fundierung und Orientierung von Sicherheitspolitik und der aus ihr resultierenden nachrichtendienstlichen Arbeit geleistet werden können, die von einigen grundlegenden, sachlogisch aufeinander aufbauenden und sich gegenseitig bedingenden Fragen auszugehen hat.

Am Anfang einer strategischen sicherheitspolitischen Lagebeurteilung muss die systematische, fach- und ressortübergreifende Bestandsaufnahme und Analyse der eigenen äußeren Abhängigkeiten und strukturellen internen Verletzlichkeiten stehen. Wesentlich ist hierbei, einen erweiterten, möglichst umfassenden Sicherheitsbegriff zugrunde zu legen:

- Welche Faktoren und Leistungsparameter bestimmen die Funktionalität und Leistungsfähigkeit des eigenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems in der Gewährleistung von Prosperität, Sicherheit und Zukunftsfähigkeit?
- Wo und wie sind diese Faktoren angreifbar, sei es im direkten Zugriff oder aber über deren internationale Abhängigkeiten?
- Welche Kapazitäten und Befähigungen sind hierfür erforderlich?
- Welche internen oder externen, staatlichen oder nichtstaatlichen Akteure sind dazu in welcher Weise und in welchem Umfang der Lage?

²⁰ S. hierzu neben Jervis und Meyer (Fn. 1 und 16) auch den interdisziplinären Überblick zum Forschungsstand zu Intelligence Failures in Martha Whitesmith, *Cognitive Bias in Intelligence Analysis*, Edinburgh 2020, S. 3-15, mit weiteren Nachweisen.

²¹ Vgl. **Vom Wissen zum Handeln. Integrierte Lagekompetenz für komplexe Entscheidungsprozesse**. Stellungnahme des GKND zum erneut gescheiterten Nationalen Sicherheitsrat. (20. 3. 2023) mit weiteren Nachweisen ([Link](#))

- Welche Notwendigkeiten ergeben sich hieraus für die Härtung der eigenen Infrastruktur und die Bereitstellung geeigneter eigener Abwehrkapazitäten?

Sachlich unabweisbar liegt die Bearbeitung dieser die eigene strukturelle und prozedurale Resilienz betreffenden Fragestellungen mehrheitlich im Bereich der zuständigen Ressorts der Bundes- und Landesregierungen und der ihr nachgeordneten Behörden. Sie werden zu ergänzen sein durch die mehrheitlich durch die Auslandsnachrichtendienste zu leistende Identifizierung und Qualifizierung konkreter Handlungsoptionen und Intentionen möglicher internationaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, insbesondere unter den Aspekten von Relevanz, Schädigungspotential, Wirksamkeit und direkten wie indirekten Konsequenzen für den Bestand der eigenen Sicherheitsinteressen. Priorität wird hier allerdings stets den Befähigungen einzuräumen sein, nicht den möglichen Absichten: Diese können sich wesentlich schneller ändern als Potentiale, die es bekanntlich meist über Jahre hinweg aufzubauen, zu konsolidieren und weiterzuentwickeln gilt. Es sind bekanntlich die konkreten Befähigungen, die positiven wie negativen Intentionen erst Relevanz in der Welt der Realien verleihen.

Beide Kernbereiche, die Bewertung der eigenen Resilienz wie der diese gefährdenden Potentiale und Akteure, sind ganz offensichtlich zwei Seiten derselben Medaille und müssen folglich einer detaillierten Gesamtbetrachtung und nachfolgender Entscheidungsfindung zugeführt werden. Erneut ist hier ein Nationaler Sicherheitsrat mit einem vorgeschalteten Gesamtlage- und Analysezentrum das Forum, in dem dieser Prozess mit realistischer Aussicht auf fassbare und operationalisierbare Ergebnisse implementiert werden kann.

Details und Fakten als Basis für Abstraktionen und Schlussfolgerungen

Offensichtlich sollte es sein, dass die Bearbeitung und Beantwortung dieser Fragen nur in einer strikt faktenbezogenen und damit notwendig detaillierten Form zu einer ausreichenden Handlungsgrundlage führen kann. Eine abstrakte und allgemeine Umschreibung der Faktoren wie in der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie für Deutschland²² ist ein wichtiger erster Schritt zur übergreifenden Orientierung. Entscheidend ist jedoch, was daraus nun im Sinne von Konkretisierung und Operationalisierung gemacht wird²³. Eigene Risiken und Vulnerabilitäten müssen nach Art, Zeit und Raum konkret gefasst werden, ebenso wie die konkreten Befähigungen möglicher Akteure zur Schädigung der eigenen Sicherheitsinteressen. Hier können – und sollen – gerade auch die Nachrichtendienste mit ihren spezifischen Beschaffungs- und Analysekapazitäten einen signifikanten Beitrag leisten, der dann allerdings auch entsprechend eingefordert und berücksichtigt werden muss. Bezeichnend für den bisherigen Stand der deutschen *Intelligence Culture* ist jedoch, dass auch in der aktuellen Nationalen Sicherheitsstrategie die Nachrichtendienste als wesentliche Elemente im Entscheidungsprozess keine Rolle spielen²⁴.

In der Sache erforderlich sind hier letztlich systematische, regelmäßig zu aktualisierende listenartige Zusammenstellungen von objekt- und prozessbezogenen Vulnerabilitäten und

²² **Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie.** Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. 21.06.2021 ([Link](#))

²³ **Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte.** Markus Kaim, Stefan Mair (Koord.), Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 04.09.2023 (360 Grad);

²⁴ Vgl. hierzu: **Die Nachrichtendienste in der Ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland.** Stellungnahme des GKND (19.06.2023) ([Link](#));

Gefährdungsmomenten, quasi die stellvertretende Erstellung der „Target-Liste“ eines potentiellen oder aktuellen gegnerischen Akteurs durch die eigenen Behörden und Dienste. Dass derartige Unterlagen aufgrund ihrer Sicherheitsempfindlichkeit in weiten Bereichen unter Geheimschutz zu stehen haben werden, versteht sich von selbst.

Dies gilt dann auch für die sich hieraus sachnotwendig ergebenden, ebenfalls zwingend einen hohen Detaillierungsgrad erfordernden Aufklärungsforderungen für die Nachrichtendienste von Bund und Ländern. Staatliche wie nichtstaatliche, national wie international oder transnational aufgestellte Akteure und deren konkrete Befähigungen zur Beeinträchtigung der ermittelten eigenen Sicherheitsinteressen (*nuisance capacity*) müssen so eindeutig und detailliert wie möglich identifiziert und bewertet werden. Auch hier helfen Abstraktionen und Verallgemeinerungen nicht weiter: Erforderlich sind Erkenntnisse und Bewertungen, die sich auf konkrete Mittel und Methoden beziehen, die dem jeweils untersuchten konkreten Akteur aktuell zu Gebote stehen oder von diesem entwickelt werden. Hier ist eine vertiefte Befassung mit dem jeweiligen Akteur und seiner erkennbaren technischen, methodischen und professionellen Befähigung zur konkreten Aktion, allein oder im Verbund mit Gleichgesinnten, erforderlich, unabhängig davon, ob derartige konkrete Intentionen bereits bestehen oder sich abzeichnen. Entscheidend sind die militärischen wie nichtmilitärischen Befähigungen zur Schädigung oder Gefährdung der eigenen Interessen, die dem in Frage stehenden Akteur im Fall einer entsprechenden Absicht zur Verfügung stehen, und vor denen es sich nötigenfalls durch Härtung der eigenen Strukturen zu schützen, oder aber gegen die es politisch oder notfalls auch militärisch vorzugehen gilt. Eine systematische, katalogartige Zusammenstellung als „*living document*“ bietet sich auch hier für jeden Akteur an.

Neben den Befähigungen (*nuisance capacity*) des jeweiligen Akteurs sind sachlogisch ebenfalls auch dessen konkrete politische, wirtschaftliche, infrastrukturelle oder militärische Vulnerabilitäten und ihre Auswirkungen auf dessen strukturelle und prozedurale politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, infrastrukturelle und militärische Resilienz, Durchhaltefähigkeit und Willensbildung von entscheidender Bedeutung. Erneut gilt es hier, diese mit der erforderlichen handlungsbefähigenden Faktenorientierung und Detailtiefe zu identifizieren und zu bewerten. Nur so lassen sich relevante Erkenntnisse und damit die Voraussetzungen für die Entwicklung von Optionen für die eigenen Entscheidungsträger generieren.

Integrierte Lage als Vorgabe für nachrichtendienstliche Aufklärung und Ausgangspunkt für politische Entscheidungsfindung

Vorausschauendes sach- und problemorientiertes Handeln erfordert eine möglichst belastbare, problemadäquate und zeitgerecht zur Verfügung stehende Informationsgrundlage. Angesichts der Komplexität und Detailfülle der meisten anzugehenden sicherheitsrelevanten Realien ist hier ein besonderes Augenmerk auf die Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Qualität der zuständigen Strukturen und Prozesse zu richten.

Am Anfang muss hier jedoch die Überzeugung im politischen Raum bestehen, dass ein möglichst realitätsnahes, von Wunsch- und Zielvorstellungen möglichst freies, auf breiter Grundlage etabliertes integriertes Lagebild Ausgangspunkt für die weiteren politischen Entscheidungsprozesse sein soll. Voraussetzung hierfür wird auch die Bereitschaft sein müssen, eigene Lagebilder immer wieder einem Realitätscheck zu unterziehen und hierfür bereitzuhaltende fachlich spezifisch qualifizierte, ressortübergreifende, partei- und tagespolitisch ungebundene

Strukturen in Anspruch zu nehmen. Notwendige Voraussetzung hierfür ist allerdings auch der nach dem Februar 2022 im Rahmen der Zeitenwende immer wieder thematisierte gesellschaftliche und damit auch politische Mentalitätswandel in Bezug auf Fragen der inneren und äußeren Sicherheit²⁵. Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind Kerndisziplinen zur Wahrung staatlicher Handlungsfähigkeit wie auch sozioökonomischer Resilienz und Zukunftssicherheit. Ihre Marginalisierung in der irrigen Annahme eines „Endes der Geschichte“ hat zu einer mangelnden Befassung mit diesem Themenbereich in Wissenschaft und insbesondere Politik und damit zu einer „Unbeholfenheit der deutschen Gesellschaft, mit Krieg als sozialer Realität umzugehen“²⁶, geführt. Politische Relevanz, Akzeptanz und Karrierechancen sind über Jahrzehnte eher in anderen Feldern gesucht und geboten worden. Hier gibt es, auch im Vergleich zu Freunden und Verbündeten, Nachholbedarf im Interesse einer breiten, fachlich fundierten, sachorientierten Befassung mit den schwierigen und beschwerenden Themen der Gegenwart und Zukunft²⁷.

Das von Jervis und anderen dargelegte Spannungsverhältnis zwischen politischen Entscheidungsprozessen und Lagearbeit wird als generelles gesellschaftliches, organisations- und sozialpsychologisches Phänomen dem Grunde nach wohl nicht aufgehoben werden können. Die Risiken von Fehlentscheidungen und die Chancen für ein notfalls erforderliches sachgerechtes Umsteuern sollten sich jedoch durch leistungsfähige Strukturen und Prozesse zur kontinuierlichen Bereitstellung optimaler Informations- und Bewertungsgrundlagen reduzieren lassen. Dies wiederum zählt bekanntlich auch im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts zum Kernauftrag der Nachrichtendienste, die hier ihren wesentlichen Beitrag zu leisten haben und dafür auch entsprechend befähigt und mandatiert werden müssen²⁸: *„Die Versorgung der Bundesregierung mit Informationen für ihre außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen hilft ihr, sich im machtpolitischen Kräftefeld der internationalen Beziehungen zu behaupten, und kann folgenreiche Fehlentscheidungen verhindern“*.

Für den Vorstand

(Dr. Gerhard Conrad)

²⁵ „Zeitenwende: Herausforderungen für die deutschen Nachrichtendienste und das Militärische Nachrichtenwesen der Bundeswehr“. Vortrag des Vorstandsbeauftragten Dr. Gerhard Conrad vor der Gesellschaft für Sicherheitspolitik (GSP) in Bonn am 27.11.2023 ([Link](#)) mit weiteren Nachweisen.; Ibid: Zeitenwende und Nachrichtendienste. Implikationen und Konsequenzen der sicherheitspolitischen Zeitenwende für die Nachrichtendienste, 11.09.2023 ([Link](#))

²⁶ Major, Claudia, Christian Mölling, **Über die Zeitenwende hinaus. Für eine neue deutsche Sicherheitspolitik.** ([BPB, 21.04.2023](#))

²⁷ **Nachrichtendienstforschung in Deutschland** - Ein nicht nur wissenschaftliches Desiderat. Anmerkungen des GKND zu einem Vortrag von Prof. Dr. Sophia Hoffmann, Universität Erfurt (25.09.2023) ([Link](#)) mit weiteren Nachweisen. Major, Claudia, Christian Mölling (Fn 25): Deutschland muss seine Sicherheitspolitik auch abseits des russischen Krieges gegen die Ukraine zukunftsfest aufstellen. Die äußere Zeitenwende erfordert eine innere Zeitenwende, und eine erfolgreiche deutsche Zeitenwende ist Voraussetzung für eine europäische Zeitenwende.

²⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 162 ([Link](#)); **Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Auslandsaufklärung des Bundesnachrichtendienstes.** GKND-Hintergrundinformation, 15. März 2021, ([Link](#))