

**Thomas Wolf**

# **Die Entstehung des BND**

**Aufbau, Finanzierung, Kontrolle**

**BAND 9**

UNABHAENGIGE HISTORIKERKOMMISSION  
ZUR ERFORSCHUNG DER GESCHICHTE  
DES BUNDESNACHRICHTENDIENSTES 1945–1968

**Ch. Links Verlag**

Handelnde vor Handelnden zu verbergen.<sup>26</sup> Dies umfasst zwei Bereiche, die wiederum lediglich in der Analyse zu trennen sind, in der Praxis aber ineinandergreifen. Zum einen konstituieren Weisungen und schriftlich niedergelegte Regeln den Bereich *formaler Geheimhaltung* in einer Organisation. Sie verkoppeln bestimmte Segmente an Informationen mit einem exklusiven Zugangs- und Verfügungsrecht. Konkrete Informationsklassen werden dadurch in gewisser Weise zum »Besitz« einer Gruppe innerhalb der Organisation. *Informelle Geheimhaltung* auf der anderen Seite basiert auf innerorganisatorischen sozialen Normen, Konventionen, Glaubens- und Moralvorstellungen, die den Fluss und Austausch von Informationen einschränken und bestimmte Akteure und Gruppen innerhalb der Organisation vom Zugang zu diesen Informationen ausschließen. Umgekehrt übt eine solche informelle Geheimhaltung auf jene Akteure und Gruppen, die im Besitz dieser Informationen sind, eine besondere, integrierende Wirkung aus (»In-Groups«, Netzwerke etc.).<sup>27</sup> Geheimhaltung beeinflusst grundlegende Phänomene, die bei fast allen Organisationen anzutreffen sind, wie organisatorischen Wandel, die Durchsetzung und Aufrechterhaltung von Formen hierarchischer Ordnung, Kontrolle, Identitätsstiftung und Handlungserwartungen von und an die Mitglieder der Organisation. Geheime Nachrichtendienste kennzeichnet darüber hinaus, dass sie Informationen habituell intern und nach außen geheim halten und ihren Aufbau sowie ihre Handlungsnormen an diesen Mechanismen ausrichten.<sup>28</sup> Geheimhaltung, formal wie informell, wirkt sich in den Diensten besonders stark auf die strukturelle Prägung des Apparates aus sowie auf das Selbstbild der Mitglieder. Wegen dieser starken Ausprägung in dem Organisationstyp »Nachrichtendienst«, ist Geheimhaltung in diesem weiten Verständnis als sozialer Prozess deshalb als reflexives Analyseinstrument für die Beschreibung der Entstehung und des organisatorischen Wandels eines Nachrichtendienstes durchgehend zu berücksichtigen.

#### *Ausrichtung und Zeitrahmen der Untersuchung*

Zur Erschließung der Organisation BND wird der Fokus auf die drei thematischen Dimensionen Struktur, Finanzierung und Personal gerichtet. Die Betrachtung der Struktur und die Analyse ihrer Entwicklung öffnet den Blick auf den Handlungsrahmen sowie die Umweltwahrnehmung der Protagonisten und Umwelteinflüsse auf den Dienst, die in organisatorischem Wandel ihren Ausdruck fanden.<sup>29</sup> Besonders geht es in diesen Abschnitten darum, den Einfluss der wechselnden Dienstherrn (US-Army, CIA, Bundesregierung) auf diese Prozesse herauszuarbeiten. Wie weit ging ihr Regelungsanspruch und wie erfolgreich ließ er sich durchsetzen? Auf der anderen Seite ist danach zu fragen, inwieweit sich der Apparat von externen Einflüssen unabhängig machte: Welche Aufgaben definierten die leitenden Mitarbeiter in Pullach selbst und welche Maßnahmen leiteten sie daraus ab?<sup>30</sup> Diesen Fragestellungen zäsurübergreifend nachzugehen, d. h. über die Wasserscheide der BND-Gründung 1956 hinaus, verspricht, Aufschluss über personelle, strukturelle und handlungspraktische Kontingenz zwischen dem BND und seiner Vorläufereinrichtung zu geben und Konsequenzen für die

Arbeitsergebnisse des BND im Untersuchungszeitraum abzuleiten.

In den Abschnitten zur Finanzierung wird jeweils dem Umfang der materiellen Basis nachgegangen, die dem Dienst in seinen ersten ca. 15 Jahren zur Verfügung stand. Darüber hinaus werden die unterschiedlichen Wege der Geldmittelbeschaffung, der Mittelverteilung innerhalb des Apparates sowie der Mechanismen zur Kontrolle analysiert und nach systematischen Einschränkungen nachvollziehbaren Geldmitteleinsatzes gefragt. Diese Perspektiven können als besonders aussagekräftige Indikatoren für die Beschreibung einer Organisation in einem prozessualen Verständnis betrachtet werden, weil hier eine stete Interaktion mit der Umwelt, aus der die materielle Basis bezogen wurde, vorliegt und wichtige Initiativen zur Kontrolle des Geldmitteleinsatzes von externen Dienststellen ausgingen.

Der Blick auf das Personal ermöglicht schließlich, die Frage nach der Umgrenzung der Organisation zu stellen. Wer gehörte zum Apparat bzw. an welche Kriterien war die Mitgliedschaft gebunden? Besonders stehen hierbei die Prozesse der Anbindung von Personal an den Dienst im Mittelpunkt (Anwerbung, Einstellung, Einstellungsvorbehalte, Sicherheitsüberprüfungen), sowie jene, durch die die Mitgliedschaft wieder beendet wurde (Entlassung, »Abschaltung«). Nach der Überführung der Organisation Gehlen in den BND stand zu klären, wie die hunderte Mitarbeiter in öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse übergeleitet werden sollten. Anhand der Maßnahmen und Strukturen, durch die Personal im Dienst gehalten wurde, das formalen Anforderungen nicht genügte, wird analysiert, wie umfangreich die Gestaltungsspielräume des Dienstes auf dem Personalgebiet waren.

Die Untersuchung setzt mit dem Aufbau des Nachrichtendienstes 1946 ein und schließt zum Beginn der 1960er Jahre ab, als die Integration des BND in den Aufbau der staatlichen Exekutive Westdeutschlands im Wesentlichen abgeschlossen war. Die Überführung des Dienstes Mitte der 1950er Jahre bildet den Angelpunkt der Studie, da analysiert werden soll, inwieweit sich die Übernahme zum Bund auf die organisatorische Entwicklung in den drei Bereichen Struktur, Finanzen und Personal niederschlug. Um dies herausarbeiten zu können, ist die organisationsgeschichtliche Betrachtung, wie bereits angedeutet, durch eine weitere Perspektive zu ergänzen: die politische Vorbereitung und Durchführung der Übernahme sowie die anschließende Eingliederung des BND als (teil-)ziviler Auslandsnachrichtendienst in den Aufbau der Bundesexekutive. Hierbei geht es keineswegs nur darum, auf der Basis erstmals ausgewerteten Materials den Prozess der BND-Gründung ereignisgeschichtlich umfassend nachzuzeichnen. Die Beschreibung soll auch den Rahmen bestimmen helfen, in den die Struktur-, Finanz- und Personalentwicklung des Dienstes ab 1956 einzubetten ist.

#### *Forschungsstand*

Die Geschichte der geheimen Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland gilt zu großen Teilen nach wie vor als Desiderat,<sup>31</sup> obwohl mehrere ältere und jüngere Arbeiten zum Themengebiet vorliegen. Deren Entstehungskontext sowie die unterschiedliche

Materialbasis sind in Rechnung zu stellen, um den Wert der Veröffentlichungen für die historische Forschung zu beurteilen. Im Folgenden werden vier Kategorien von Arbeiten zur Vor- und Frühgeschichte des BND herausgearbeitet und ihr Erkenntniswert für die Zeitgeschichtsforschung und für die vorliegende Studie im Speziellen umrissen. Die Kategorisierung lässt sich lediglich eingeschränkt anhand zeitlicher Grenzen vornehmen, weil im Feld der »Nachrichtendienstgeschichte« Institutionalisierungsbemühungen im deutschsprachigen Raum noch am Anfang stehen, Erkenntnisinteressen sowie Zugriffe dementsprechend bisher stark variierten und unterschiedliche Ansätze teilweise länger parallel verfolgt wurden. Unter den Autoren sind außeruniversitäre Akteure darüber hinaus traditionell stark vertreten. Der Versuch, die bisherige Forschungslandschaft zu kategorisieren, führt dementsprechend zu einem sehr heterogenen Bild.<sup>32</sup>

Die ersten umfangreicheren Veröffentlichungen zur Geschichte des BND kamen in den 1960ern und frühen 1970er Jahren auf den Buchmarkt. Es handelte sich meist um journalistische Arbeiten; die Autoren hatten sich häufig bereits im Vorfeld in Presseveröffentlichungen dem Sujet gewidmet, verfügten nicht selten über Verbindungen zu den Diensten und bezogen Informationen für die Veröffentlichungen aus diesen Kanälen. Daneben finden sich unter den Verfassern dieser frühen Arbeiten auch Veteranen des militärischen Nachrichtendienstes der Wehrmacht, die nach 1945 als Publizisten eine zweite Karriere begannen. Generell ist bei diesen frühen Publikationen in Rechnung zu stellen, dass der BND bei einigen von ihnen als (Mit-)Autor im Hintergrund agierte, ohne in dieser Rolle in Erscheinung zu treten.<sup>33</sup>

Diese ersten Veröffentlichungen zur BND-Geschichte fokussieren insbesondere auf einzelne Operationen und wichtige Zäsuren der Geschichte des Dienstes (Entstehung nach Kriegsende, Übernahme durch den Bund); je nach Zugriff durchzieht sie eine ins Positive oder Negative gewendete Stilisierung der Sachverhalte.<sup>34</sup> Die ersten (auto-)biografischen Arbeiten, die ebenfalls in dieser Zeit entstanden,<sup>35</sup> sind dieser Gruppe von Publikationen deshalb ebenso zuzurechnen wie die DDR-Propagandaschriften von Julius Mader.<sup>36</sup> Der »Offizier im besonderen Einsatz« der Abteilung Agitation des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) machte in seinen Veröffentlichungen die Namen von Mitarbeitern und Informanten des BND öffentlich, darunter vornehmlich solche Personen, denen eine Funktion im NS-Staat nachgewiesen werden konnte. Die Beispiele dienten vornehmlich zur Untermauerung der Propagandathesen des Ostens über die Wesensverwandtschaft von Faschismus und bürgerlicher Demokratie als Subkategorien kapitalistischer Herrschaft (Dimitroff-These) sowie über die Verbindungen zwischen Westdeutschland und den USA bzw. zwischen BND und CIA, der Mader die Rolle des übermächtigen Spiritus Rector hinter dem aggressiven westdeutschen Nachrichtendienst zuschrieb.<sup>37</sup> Mader wurden für seine Veröffentlichungen gezielt Informationen vom MfS zur Verfügung gestellt.<sup>38</sup>

Wissenschaftlichen Standards genügen diese frühen Schriften zur BND-Geschichte in Ost und West nicht, wegen der tendenziösen Darstellung und fehlender Nachweise für viele ihrer Quellen. Ihre Bedeutung für die historische Forschung bemisst sich deshalb vor

allem am übergeordneten Bild des Bundesnachrichtendienstes, das sie zeichnen. Die Darstellungen dieser ersten Publikationsphase sind überwiegend der Kategorie der von den Diensten gesteuerten Eigengeschichtsschreibung zuzuordnen und damit ein Instrument der Auseinandersetzung zwischen Ost und West im Kalten Krieg mittels verdeckter Informationspolitik. Sie waren Teil eines »kulturellen Kalten Krieges«, in dem nicht zuletzt die Nachrichtendienste zu den wichtigsten Akteuren zählten.<sup>39</sup> Die Arbeiten zeichnen aus, dass keine Angaben enthalten sind, die den informierten Stellen auf beiden Seiten des »Eisernen Vorhangs« nicht ohnehin schon bekannt waren; genauer gesagt: deren Kenntnis bei den befreundeten und gegnerischen Nachrichtendiensten bestätigt war oder als sicher gelten konnte.<sup>40</sup> Gepaart mit dem genannten Ansatz zur Selbststilisierung bzw. ihrer propagandistischen Funktion, ergibt sich hieraus ein strukturelles Problem für die Nutzung dieser Arbeiten durch die Zeitgeschichtsforschung: Korrekte Informationen stehen neben Halbwahrheiten und Vermutungen, teilweise auch neben gezielten Lügen.<sup>41</sup> Erst im Abgleich mit der zeitgenössischen Überlieferung lassen sich Wert und Gehalt aufschlüsseln. Wenn die Forschung diese nicht kleine Mühe auf sich nimmt, können die Arbeiten Lücken der zeitgenössischen Überlieferung schließen helfen.

Ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre entstanden weitere Arbeiten zur BND-Geschichte, deren Bedeutung für die propagandistische Auseinandersetzung der Blöcke aufgrund der größeren zeitlichen Distanz nun deutlich geringer war. Das Ende des Ost-West-Konflikts brachte dann einen wichtigen Wendepunkt für die Historiografie. Die Dienste begannen, ihre Geschichte in Teilen für die Öffentlichkeit freizugeben oder ihr selbst nachzugehen, nicht zuletzt aus dem Bemühen heraus, sich ihren Platz in der nun abgeschlossenen Epoche des »Kalten Krieges« zu sichern. Vor diesem Hintergrund entstanden Zeitzeugenberichte einiger Protagonisten der Dienste bzw. aus deren Umfeld.<sup>42</sup> Einige ranghohe ehemalige Nachrichtendienstmitarbeiter äußerten sich nun erstmals und gaben Forschern und Sachbuchautoren Auskunft zu ihrem Handeln. Dies schlug sich auch in der Geschichtsschreibung zum frühen BND nieder: Die amerikanische Journalistin Mary Ellen Reese konnte zahlreiche ehemalige US-Offiziere und CIA-Angehörige befragen, darunter John Boker, James Critchfield, John R. Deane, Jr. und Eric Waldman, die in den Jahren 1946 bis 1956 in unterschiedlichen Phasen für die Organisation Gehlen auf amerikanischer Seite verantwortlich zeichneten.<sup>43</sup> Reese' Buch über die Organisation Gehlen unter amerikanischer Kontrolle ist bis heute ein wichtiges Standardwerk. Darüber hinaus wurden 1983 im Zuge der Ermittlungen des US-Justizministeriums zum Fall Klaus Barbie mehrere hundert Seiten über die Indienstnahme des NS-Kriegsverbrechers durch die amerikanischen Nachrichtendienste nach Kriegsende veröffentlicht und damit erstmals in größerem Umfang Originalunterlagen, die auch neue Einsichten zu den Anfängen der BND-Vorläufereinrichtung brachten, der Öffentlichkeit zugänglich. Operationen der amerikanischen Dienste, bei denen ehemalige Wehrmachtsoffiziere, SS- und Gestapo-Angehörige involviert gewesen waren, hatten in den Erinnerungsberichten der Beteiligten häufig gefehlt. Auf der Grundlage des Barbie-Materials wurde dies nun vor allem in

populärwissenschaftlichen Arbeiten aufgegriffen. Insbesondere die Studie von Christopher Simpson hat nicht nur die frühe umfangreiche Kooperation der ehemaligen Kriegsgegner nachweisen können, sondern darüber hinaus auch das Weiterbestehen von Netzwerken der Funktionseleiten des »Dritten Reiches« über das Kriegsende hinaus belegt.<sup>44</sup> Simpsons Arbeit kennzeichnet entsprechend der begrenzten Materialbasis jedoch die Fokussierung auf ausgewählte Spezialaspekte.

Erste fachwissenschaftliche Studien in Deutschland aus den 2000er Jahren, die auf ausgewählten, freigegebenen Originalunterlagen des BND oder der verfügbaren offenen Überlieferung aufbauten, sind ebenfalls dieser Gruppe von Veröffentlichungen zuzuordnen. In ihrer Darstellung zur nachrichtendienstlichen Aufklärung der sowjetischen Militärverbände auf dem Gebiet der DDR stützen sich Armin Wagner und Matthias Uhl auf die an das Bundesarchiv abgegebenen Lageeinschätzungen des Dienstes.<sup>45</sup> Der BND und seine Vorläufereinrichtung erscheinen in dieser Arbeit noch weitgehend als Black Box; die interne Organisation und deren Entwicklung bleiben weitgehend ausgeklammert. Die Dissertationsschrift von Stefanie Waske von 2009 über die Kontrolle des BND durch Regierung und Parlament basiert auf dem zu diesem Zeitpunkt verfügbaren offenen Material. Ähnlich wie die Arbeit von Wagner/Uhl bleiben bei Waske wegen der eingeschränkten Quellenbasis wichtige Perspektiven ausgeklammert, insbesondere hinsichtlich der aktiven, verdeckten Beeinflussung der politischen Vorbereitungen der BND-Errichtung durch die Organisation Gehlen. Mittels der systematischen Auswertung der verfügbaren Parallelüberlieferung legte Waske aber ein wichtiges Ergebnis zur Kontrollpraxis über den BND vor, das auch als Anhalt für die vorliegende Studie von Bedeutung ist: Waske konnte zeigen, dass es dem BND gelang, Parlamentarier der Regierungsparteien und der Opposition in den 1950er Jahren mittels geschickter Informationspolitik zu animieren, ihre Kontrollaufgaben kaum wahrzunehmen. Die zuständigen Abgeordneten des Bundestages gaben sich mit dem minimalen Einblick in die Arbeit des BND zufrieden, weil sie im Gegenzug exklusiv Informationen aus Pullach erhielten.<sup>46</sup>

Die Bedingungen für die Zeitgeschichtsforschung besserten sich seit dem Ende der 1990er Jahre, als durch die Freigabe amerikanischen Materials im Rahmen des »Nazi War Crimes Disclosure Act« erstmals eine umfangreiche Originalüberlieferung zur Geschichte der BND-Vorläufereinrichtung zur Verfügung stand. Insgesamt wurden über 8,5 Millionen Blatt amerikanischer Unterlagen, darunter 114 200 Blatt aus dem Bestand der CIA, für die wissenschaftliche Auswertung freigegeben.<sup>47</sup> Auf dieser Grundlage konnten erstmals Abläufe der nachrichtendienstlichen Kooperation nach Kriegsende und Intentionen der Handelnden, wie sie sich aus amerikanischer Perspektive ergeben, rekonstruiert werden. Auf dieser Grundlage entstanden zunächst in den USA und wenig später auch in Deutschland erste detaillierte Untersuchungen über die Aufbauphase des Nachrichtendienstes Reinhard Gehlens. Diese Studien, die Grundlagenarbeit leisteten, fokussieren auf die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den US-Dienststellen und