

Berlin, 23. Februar 2006

**Bericht der Bundesregierung  
(Offene Fassung)**

**gemäß Anforderung des  
Parlamentarischen Kontrollgremiums  
vom 25. Januar 2006**

**zu**

**Vorgängen im  
Zusammenhang mit dem Irakkrieg  
und der Bekämpfung des  
Internationalen Terrorismus**

Stand: 15. Februar 2006

## **I. Vorbemerkungen:**

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung ist vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte zu lesen und zu werten:

Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) hat in seiner Sitzung vom 25. Januar 2006 die Bundesregierung aufgefordert, einen umfassenden Bericht zu dem Einsatz zweier BND-Mitarbeiter in Bagdad im Jahre 2003, der behaupteten Festnahme eines deutschen Staatsbürgers durch amerikanische Behörden und der Befragung von Gefangenen durch Sicherheitsbehörden des Bundes im Ausland vorzulegen. Daneben soll der Bericht weitere Fragen beantworten; darunter vor allem solche, die in den Antragsentwürfen für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von den Fraktionen der F.D.P., die LINKE und Bündnis90/DIE GRÜNEN formuliert wurden. Schließlich sollen in diesem Zusammenhang Parlamentarische Anfragen behandelt werden, die in dem dem Deutschen Bundestag vorgelegten Bericht erschöpfend beantwortet werden.

Als Termin für die Vorlage wurde der 20. Februar 2006 festgelegt. Das PKGr hat zusätzlich um Prüfung gebeten, welche Teile des Berichtes öffentlich gemacht werden können, um in Abstimmung mit dem Gremium eine offene Fassung des Berichtes zu erstellen und bis Ende Februar 2006 der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Bundesregierung hat sich selbst den Anspruch gestellt, innerhalb der ihr vorgegebenen kurzen Zeit die in Rede stehenden Vorgänge vollständig aufzuklären, um zu den in den Medien und von anderen Stellen erhobenen Vorwürfen auf solider Basis Stellung nehmen zu können. Angesichts der Vielfalt der angesprochenen Themen, der großen Zahl damit befasster Behörden, der Komplexität der Sachverhalte sowie der in der Praxis mitunter schwierigen Handhabung der zahlreichen Verschlussachen war von allen beteiligten Behörden ein Höchstmaß an Arbeitskraft, Arbeitszeit und Logistik gefordert.

Die Federführung für den Bericht hat das Bundeskanzleramt übernommen. Da dort aber nur ein Teil der Akten verfügbar ist, war das Bundeskanzleramt auf umfangreiche Zuarbeiten der verschiedenen Ressorts angewiesen. Eine eigene Prüfung der in den Ressorts vorhandenen Akten, die den Zuarbeiten zu Grunde lagen, war dem Bundeskanzleramt nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund hat der Chef des Bundeskanzleramtes die Bundesministerin der Justiz sowie die Bundesminister des Auswärtigen, des Innern, der Verteidigung und für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausdrücklich gebeten, sicher zu stellen, dass diese Ressorts dem Bundeskanzleramt jegliche Unterstützung bei der Erstellung des Berichtes gewähren. Er hat außerdem auf die besondere Bedeutung der Vollständigkeit der Zulieferungen hingewiesen.

Die Erstellung des Berichtes wurde durch eine Reihe von zusätzlichen Schwierigkeiten begleitet. Dazu gehörten auch die zeitweise parallel laufende und weiter intensivierte Behandlung der in dem angeforderten Bericht abzuarbeitenden Themen im PKGr und in anderen Ausschüssen des Deutschen Bundestages wie auch die Beantwortung der zahlreichen Parlamentarischen Anfragen zu diesen Themen. Dadurch wurden die Kräfte gebunden, die auch mit der Berichtserstellung beauftragt waren. Dass darüber hinaus gleichzeitig mit der bevorstehenden Fußball WM, der Entführung im Irak sowie der Entwicklung des iranischen Nuklear-Dossiers weitere wichtige Aufgaben an die Sicherheitsbehörden gestellt wurden, wird hier nur am Rande erwähnt.

Der Bericht behandelt auch Vorgänge, die Gegenstand laufender Ermittlungsverfahren sind oder laufende Ermittlungsverfahren berühren. Im Interesse der angestrebten umfassenden Berichterstattung hat sich die Bundesregierung entschlossen, eine Ausnahme von dem sonst zum Schutz der Ermittlungen durchgängig angewandten Grundsatz zu machen, keine Auskünfte zu laufenden Ermittlungsverfahren zu erteilen. Soweit es sich um Ermittlungsverfahren handelt, die nicht vom Generalbundesanwalt (GBA), sondern von Landesstaatsanwaltschaften geführt werden, wurden die für derartige Auskünfte allein zuständigen Landesjustizverwaltungen um Berichte

zum Stand dieser Verfahren gebeten. Ihnen dankt die Bundesregierung für ihr kooperatives Verhalten.

Allerdings enthält der Bericht auch nach einer Bereinigung um die Passagen, die unter Geheimschutzaspekten nicht veröffentlicht werden können, noch eine Vielzahl von personenbezogenen Daten, die dem besonderen Schutz des Persönlichkeitsrechts unterliegen, u.a. aus Ermittlungsverfahren. Dies betrifft insbesondere die Darstellung der Einzelfälle von angeblichen Verschleppungen durch ausländische Nachrichtendienste sowie von Befragungen einzelner Personen durch deutsche Sicherheitsbehörden.

Die Bundesregierung hat daher entschieden, den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) in das weitere Verfahren einzubeziehen. Dieser hat in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2006 mitgeteilt, dass eine Veröffentlichung der Teile des Berichtes, die sich mit den Einzelfällen befassen, aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zulässig ist, da die in diesem Berichtsteil dargestellten Personen aus dem Kontext heraus zu identifizieren sind.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung entschlossen, eine herabgestufte Fassung des Geheimberichtes in zwei Bände zu fassen. Einen offenen Band, der sich im Wesentlichen mit der Rolle des BND im Irak und den Kenntnissen der Bundesregierung über angebliche Flüge von Nachrichtendiensten und Geheimgefängnisse befasst. Dieser Band ist auch für die Öffentlichkeit zugänglich.

Daneben wird es einen VS-NfD-eingestuften Band geben, der die Darstellung der Einzelfälle von angeblichen Verschleppungen durch ausländische Nachrichtendienste und Befragungen von im Ausland festgehaltenen Personen durch deutsche Sicherheitsbehörden enthält. Dieser zweite Band wird in Übereinstimmung mit dem BfDI den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.

Angesichts der geforderten Vollständigkeit und der laufenden Diskussion in den parlamentarischen Gremien und in den Medien, aus denen sich bis in die letzten

Tage vor Fertigstellung des Berichts immer neue Behauptungen und Fragestellungen ergaben, mussten die beteiligten Behörden dem federführenden Bundeskanzleramt laufend neue oder aktualisierte Sachverhaltsdarstellungen zuliefern. Der Gesamtbericht befand sich damit in einem ständigen „Überarbeitungsmodus“ und musste fortwährend neu abgestimmt werden. Als Stichtag für den Berichtszeitraum wurde der 15. Februar 2006 festgelegt. Für die gute Kooperation dankt das Bundeskanzleramt allen beteiligten Stellen.

Die Bundesregierung hat dem PKGr fristgerecht am 20. Februar 2006 den erbetenen umfassenden Geheimbericht zugeleitet, der die erwünschte Aufklärung zu den in Rede stehenden Themen leistet.

## II. Gliederung des offenen Berichts:

**Bericht der Bundesregierung gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus**

	Seite
<b>I. Vorbemerkungen</b>	I
<b>II. Gliederung</b>	V
<b><u>A. Deutschland und der Irakkrieg</u></b>	1
<b>1. Die Haltung der Bundesregierung zum Irakkrieg und Maßnahmen im Rahmen der Bündnisverpflichtungen</b>	1
a) Die Haltung der Bundesregierung zum Irakkrieg	1
b) Maßnahmen im Rahmen der Bündnisverpflichtungen	3
<b>2. Aktivitäten des BND im Zusammenhang mit dem Irakkrieg</b>	5
a) Steigender Informationsbedarf zum Irak 2002/2003	6
b) Verstärkung der Residentur Bagdad	9
c) Der nationale Entscheidungsprozess	9
d) Die Abstimmung mit US-Dienststellen	11
e) Rahmenbedingungen und Auftrag für das Sonder-Einsatz-Team (SET)	12
f) Einsatz des SET	14
g) Entwicklung der Zusammenarbeit mit US-Stellen	19
h) Fehlgeschlagener Luftangriff auf Saddam Hussein am 7. April 2003	23

i)	Fernmündliche Weitergabe von Informationen der BND-Zentrale an US-Stellen	25
j)	Beurteilung der Zusammenarbeit des BND mit US-Stellen	27
k)	Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten	28
l)	Zusammenarbeit mit dem irakischen Nachrichtendienst	28
m)	Bewertung aus nachrichtendienstlicher Sicht	29
n)	Chronologie der Ereignisse	30
<b>3.</b>	<b>Bewertung durch die Bundesregierung</b>	<b>33</b>
<b><u>B.</u></b>	<b><u>Bekämpfung des Internationalen Terrorismus</u></b>	<b>34</b>
<b>1.</b>	<b>Ausgangssituation nach dem 11. September 2001</b>	<b>34</b>
a)	Neue Bedrohungslage nach den Anschlägen vom 11. September 2001	34
b)	Deutschlandbezüge - Perzeption der USA	38
c)	Solidarität mit den USA	39
d)	Beistandsverpflichtung des Art. 5 des Nordatlantikvertrages	41
e)	Intensivierung nationaler und internationaler Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus	42
ea)	Terrorismusbekämpfung mit Mitteln der Diplomatie	43
eb)	Kooperation im Bereich Polizei und Justiz	43
eba)	Gemeinsame Zielsetzung	43
ebb)	Polizeiliche Kooperation	44
ebc)	Justizielle Kooperation	46
ec)	Militärische Kooperation bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus	48
ed)	Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit	49
eda)	Multilaterale Foren nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit	50
edb)	Nationale Zusammenarbeit	52

f)	Schlussfolgerungen und Ausblick	53
<b>2.</b>	<b>Festnahmen und Gefangenentransporte durch ausländische Stellen außerhalb eines rechtsförmlichen Verfahrens; Berichte über Geheimgefängnisse und Folter</b>	<b>55</b>
a)	Angeblich illegale CIA-Flüge über Deutschland, Geheimgefängnisse und Folter in Europa	55
aa)	Berichte über angeblich illegale CIA-Flüge über Deutschland	55
aaa)	Kenntnisstand der Bundesregierung	55
aab)	Rechtlicher Rahmen für Flüge ausländischer Luftfahrzeuge über Deutschland	60
aac)	Bewertung	67
ab)	Berichte über Geheimgefängnisse und Folter inner- und außerhalb Europas	67
aba)	Kenntnisstand der Bundesregierung	67
abb)	Völkerrechtliche Bewertung der Vorwürfe durch die Bundesregierung	69
abc)	Ergebnis und Folgen für die Bundesregierung	78
ac)	Ausländische Befragungsergebnisse als Indizien für Inhaftierung und Transporte von Personen außerhalb strafprozessualer Maßnahmen	80
<b>B.2. - B.3.</b>	a) bis f) Leerblatt mit Erläuterungen zu Einzelfällen	81a
	g) Verfahren für künftige Befragungen von im Ausland – durch dortige Sicherheitskräfte – inhaftierten Personen durch Mitarbeiter deutscher Nachrichtendienste	82
<b><u>C.</u></b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>84</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>88</b>

## **A. Deutschland und der Irakkrieg**

### **1. Die Haltung der Bundesregierung zum Irakkrieg und Maßnahmen im Rahmen der Bündnisverpflichtungen**

#### **a) Die Haltung der Bundesregierung zum Irakkrieg**

Die Bundesregierung lehnte ein militärisches Eingreifen im Irak ab, weil sie die friedlichen Mittel zur Beilegung des Konflikts noch nicht für erschöpft hielt. Nach dem Krieg stellte sie andererseits deutlich klar, dass es darum geht, gemeinsam an der Schaffung einer friedlichen Zukunft im Irak mitzuarbeiten und die Kontroversen der Vorkriegszeit hinter sich zu lassen. Deutschland, Europa und die USA müssen ein gemeinsames Interesse an einem demokratischen und stabilen Irak haben.

Mit Sicherheitsrats(SR)-Resolution 1441 vom 8. November 2002 hatte der SR einstimmig die Grundlage für die weitere Behandlung des Irak-Konflikts in den Vereinten Nationen (VN) gelegt. Die unterschiedliche Auslegung der Resolution unter den 15 Mitgliedern des SR führte im Frühjahr 2003 zu intensiven und auch öffentlichen Debatten im SR. Allein zwischen Januar und März 2003 traf sich der SR vier Mal auf Ebene der Außenminister. In dieser Zeit berichteten die VN-Waffeninspektoren unter der Leitung von Hans Blix fast wöchentlich an den SR. Sie konnten keinen Nachweis über die Existenz von Massenvernichtungswaffen in den Händen des Saddam-Regimes erbringen, dies aber auch nicht völlig ausschließen.

Nach Meinung der Bundesregierung sowie der Mehrheit der Mitglieder des SRs gab es zum damaligen Zeitpunkt keinen Grund, den eingeleiteten Abrüstungsprozess im Irak unter der Kontrolle der VN abubrechen und das Ziel aufzugeben, den Konflikt ohne Einsatz von Gewalt zu lösen.

Bundesaußenminister Fischer führte am 5. Februar 2003 vor dem SR der VN aus, dass gerade angesichts der zunehmenden Wirksamkeit der Arbeit der Inspektoren weiter nach einer friedlichen Lösung der Krise gesucht werden müsse. Auf der Grundlage der Resolution 1441 und im Lichte der praktischen Erfahrungen bedürfe es einer Verstärkung des Instrumentariums der Inspektionen und Kontrollen, das die umfassende Abrüstung der irakischen Massenvernichtungswaffen dauerhaft sicherstellen könne. In der Verschärfung der Inspektionen liege eine Chance zu einer friedlichen Lösung (Rede von BM Fischer im Rahmen der öffentlichen Sitzung des VN-SR über die Situation zwischen Irak und Kuwait in New York am 5. Februar 2003).

Auf dieser Linie verabschiedete die Bundesregierung zusammen mit Frankreich und Russland am 10. Februar 2003 in Paris eine gemeinsame Erklärung, in der sie feststellten, dass es noch eine Alternative zum Krieg gäbe - der Einsatz von Gewalt könne nur ein letztes Mittel darstellen (France's, Germany's and Russia's joint declaration on Iraq to advocate continuing and intensifying the UN weapons inspections, Paris, 10. Februar 2003).

In seiner Regierungserklärung vor dem Bundestag legte Bundeskanzler Schröder am 13. Februar 2003 die Position der Bundesregierung dar:

„Unser unmittelbares Vorgehen orientiert sich im Wesentlichen an fünf Punkten:

1. Die Resolution 1441 enthält keinen Automatismus zur Anwendung militärischer Gewalt. Vordringliche Aufgabe ist es, sämtliche Mittel zur friedlichen Konfliktlösung auszuschöpfen und in ihrer Anwendung zu optimieren.
2. Irak muss umfassend und aktiv mit dem Weltsicherheitsrat und den Waffeninspektoren kooperieren. Wir brauchen eindeutige Klarheit über Massenvernichtungsmittel des Irak und, so es sie gibt, über deren endgültige Abrüstung.
3. Die Entscheidungskompetenz über den Fortschritt der Inspektionen und über sämtliche Konsequenzen liegt beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.
4. Entscheidendes Instrument für die Beseitigung verbotener irakischer Rüstungsprogramme ist und bleibt ein wirksames Inspektions- und

Verifikationsregime. Es muss ausgebaut und den Erfordernissen entsprechend verstärkt werden.

5. Unser Ziel ist es, dauerhafte Strukturen für die Eindämmung von vom Irak ausgehenden Gefahren sowie für Abrüstung und Stabilität in der gesamten Region zu schaffen.“

In dieser Regierungserklärung sagte Bundeskanzler Schröder außerdem:

„Darüber hinaus, meine Damen und Herren, haben auch die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie unsere Freunde und Verbündeten nach wie vor einen Anspruch darauf, von uns eine Antwort darauf zu erhalten, ob wir uns an einer Militäraktion beteiligen oder nicht. Diese Bundesregierung hat diese Frage mit Nein beantwortet und dabei bleibt es.“

Am 20. März 2003 begann der Irakkrieg.

## **b) Maßnahmen im Rahmen der Bündnisverpflichtungen**

Im Vorfeld des Irakkriegs baten die USA die Bundesregierung – und zahlreiche weitere Partner – um Unterstützung im Zusammenhang mit den geplanten militärischen Aktionen. Die Anfrage, die Deutschland betraf, bezog sich u.a. auf Überflug-, Bewegungs- und Zugangsrechte, auf den Transit amerikanischer Truppen in Deutschland und aus Deutschland heraus, auf ABC-Abwehrfähigkeiten, auf Militärpolizei und auf regionale Raketenabwehr - nicht spezifiziert auf bestimmte Systeme.

Bundeskanzler Schröder erklärte zur Deutschland betreffenden Anfrage der USA am 27. November 2002 in Berlin im Rahmen einer Pressekonferenz nach Unterrichtung der Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien und Fraktionen folgendes:

„Wir haben deutlich gemacht, dass wir uns an einer militärischen Operation nicht beteiligen werden. Vor diesem Hintergrund haben wir erklärt, dass wir mit der Anfrage wie folgt umgehen werden:

- Gewährung von Überflugrechten für die USA und die NATO-Mitgliedstaaten, die das wünschen.

- Reibungsloser Transit für Truppen der USA und der NATO-Mitglieder.
- Nutzung der USA-Militäreinrichtungen in Deutschland durch die USA und die Mitglieder.

Und natürlich, was für uns selbstverständlich ist:

Schutz von Einrichtungen, den wir leisten, wie wir das bisher auch tun oder mittun.“

Bundeskanzler Schröder konkretisierte damit gegenüber den Bündnispartnern diejenigen Maßnahmen, zu denen die Bundesregierung im Einklang mit der Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten zum Irak vom 21. November 2002 bereit war. Bundeskanzler Schröder bekräftigte im Rahmen seiner Regierungserklärung vom 13. Februar 2003 nochmals diese Bereitschaft:

„Auch heute bekennen wir uns ausdrücklich zu unseren Bündnisverpflichtungen und nehmen sie auch wahr. Das Bündnis hilft Partnern, die in Gefahr sind. Das bezieht sich ausdrücklich auch auf die Türkei, die sich auf unsere Solidarität bei einer Gefahrenabwehr jederzeit verlassen kann. Ich möchte auch sagen: Den Forderungen innerhalb der NATO, die in dieser Hinsicht erhoben worden sind, haben wir tatsächlich längst entsprochen. So habe ich schon im Dezember öffentlich zugesagt, dass die deutschen AWACS-Besatzungsmitglieder für den Schutz des Bündnisgebietes, damit auch für den Schutz der Türkei, zur Verfügung stehen. Ich habe zugleich darauf hingewiesen, dass es keine direkte oder indirekte Beteiligung an einem Krieg geben wird, und dabei bleibt es. Zusammen mit den Niederlanden stellen wir der Türkei das modernste Gerät zur Raketenabwehr zur Verfügung, das es in Europa zurzeit gibt, nämlich die Patriot-Systeme. Übrigens: Wir haben diese Systeme auch nach Israel geliefert. (...) Soldaten der Bundeswehr beschützen seit Ende Januar amerikanische Kasernen, Flugplätze und Einrichtungen. Etwa 1000 deutsche Soldaten sind bereits für diese Aufgaben eingesetzt und es werden deutlich mehr werden.“

Des weiteren wurde die Zusammenarbeit des Verteidigungsministeriums, bzw. der Bundeswehr, und der Dienste mit den USA im Rahmen bestehender Vereinbarungen fortgesetzt.

## **2. Aktivitäten des BND im Zusammenhang mit dem Irakkrieg**

Vor Beginn des Irakkrieges waren weder Verlauf und Dauer noch die möglichen Konsequenzen eines Militäreinsatzes absehbar. Aufgrund des vorzeitigen Abbruchs der VN-Inspektionen konnte die Frage der Existenz von Massenvernichtungswaffen oder Resten von Massenvernichtungswaffen, insbesondere im B- und C-Waffenbereich, nicht abschließend geklärt werden. Dies war vor dem Hintergrund der Erfahrungen des 1. Golfkrieges, während dessen Irak Israel mit SCUD-Raketen beschossen hatte, besonders beunruhigend.

Die Bundesregierung war daher sehr besorgt, dass es zu einer Destabilisierung der Region kommen könnte, mit negativen Folgen insbesondere für unsere Partner Türkei und Israel. Die Bundesregierung sah außerdem die Gefahr, dass der Militäreinsatz zu einem Auseinanderfallen des Irak führen könnte, zumal es keine glaubwürdige Opposition gab, die die politische Führung hätte übernehmen können. Befürchtet wurde auch, dass terroristische Gruppen Zulauf erhalten könnten. Nicht zuletzt befürchtete die Bundesregierung wie auch die VN eine humanitäre Katastrophe, vor allem eine hohe Anzahl von Flüchtlingen.

Aus Sicht der Bundesregierung genoss und genießt Deutschland in der Region besondere Glaubwürdigkeit. Auch angesichts der Mitgliedschaft Deutschlands im SR musste davon ausgegangen werden, dass Deutschland eine Rolle gegebenenfalls schon während, spätestens aber nach Beendigung des Konflikts spielen würde. Für die deutsche Außenpolitik entscheidend waren dabei der Erhalt der territorialen Integrität des Irak, die Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit den Vertretern des „neuen“ Irak sowie das Verhindern negativer Konsequenzen des Irakkriegs u.a. für den Nahost-Friedensprozess. Von Bedeutung war zudem die Frage, ob es die von der „Koalition der Willigen“ angenommenen Verbindungen zwischen dem Saddam-Regime und Terrorgruppen wie Al-Qaida gab oder nicht. In jedem Falle musste die Bundesregierung davon ausgehen, dass auch Deutschland als Teil der westlichen Werte-

gemeinschaft durch den Irakkrieg verstärkt von terroristischen Gruppen bedroht würde.

Deshalb war es für die Bundesregierung von besonderer Bedeutung, eigene Erkenntnisse über die Lage und die Entwicklung im Irak zu erhalten, um darauf aufbauend die weitere Politik der Bundesregierung, auch im SR gestalten zu können.

**a) Steigender Informationsbedarf zum Irak 2002/2003**

Die sich im Verlauf des Jahres 2002 konkretisierenden Überlegungen des BND zu einem erweiterten Einsatz im Irak erfolgten vor dem Hintergrund der herausragenden außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung der Entwicklung im Irak einerseits und der als unzureichend beurteilten Beschaffungslage andererseits.

So hatte sich bis Mitte 2002 die nachrichtendienstliche Beschaffungslage zum Irak spürbar verschlechtert. Der BND verfügte aus eigenem Aufkommen für alle Sachverhalte außerhalb der Suche nach möglichen irakischen Massenvernichtungswaffen, für die ein tragfähiges Lagebild vorlag, nur geringfügig über Erkenntnisse.

Partner konnten mangels eigenen Aufkommens diese Lücken nicht schließen. Einige waren zudem politisch, militärisch und damit auch nachrichtendienstlich in die sich bildende Koalition „Operation Iraqi Freedom“, unter Führung der USA eingebunden.

Die irakischen Dienste selbst, obwohl zur Zusammenarbeit mit dem BND bereit, waren nicht geeignet, die benötigten Informationen zu liefern.

Diesem sich rapide verschlechternden Aufkommen stand ein steigender Informationsbedarf der Bundesregierung und des Parlaments gegenüber. Neben der

Lage im irakischen Kurdengebiet und der Frage eventueller irakischer Massenvernichtungswaffen waren insbesondere folgende Themen zu beantworten:

- der Zustand des irakischen Streit- und Sicherheitskräftedispositivs,
- die politische Zuverlässigkeit der militärischen und politischen Entourage Saddam Husseins,
- die zivile Gesamtlage im Süd- und Zentralirak,
- das Verhältnis zwischen den Ethnien, insbesondere an den Grenzlinien Kurden-Sunniten und Sunniten-Schiiten sowie in Bagdad,
- mögliche politische Oppositionsgruppen als Nukleus für eine politische Nach-Saddam-Ordnung und
- die Auswirkungen auf die Nachbarländer, insbesondere Saudi-Arabien, die Golfstaaten und die Türkei.

Absehbar war, dass während des sich abzeichnenden militärischen Konfliktes alle militärischen Lageinformationen und Erkenntnisse zur zivilen Gesamtlage von höchstem Interesse sein würden. Nach damaliger Lageeinschätzung hätte der Konflikt auch unter punktuellen Einsatz von C-Kampfstoffen auf irakischer Seite geführt werden können. Bereits ab Herbst 1983 hatte das Regime Saddam Husseins chemische Waffen gegen kurdische Bevölkerungsteile des eigenen Landes im Nordirak eingesetzt. Der massivste Einsatz dieser Waffen fand am 16. März 1988 in Halabdscha mit ca. 5.000 Toten und mehr als 10.000 Schwerverletzten statt.

Für die Kriegs- und Nachkriegsphase galt das vorrangige Interesse den militärischen und zivil-militärischen Aktivitäten und der sich erkennbar formierenden Nachkriegs-Ziviladministration im Irak. Diese Informationen konnten durch den BND im wesentlichen nur durch Kooperation mit den USA gewonnen werden. Ein besonderes Informationsbedürfnis der Bundesregierung und des Parlaments war in der Tatsache begründet, dass die deutschen Streitkräfte (vor

allein die in Kuwait stationierten ABC-Abwehrkräfte der Bundeswehr) im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ in der Region eingesetzt waren.

Auf Bitten der Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und einiger Bundestagsfraktionen haben darüber hinaus der Präsident und andere Vertreter des BND bereits im Vorfeld des Konfliktes zur Lageentwicklung im Irak vorgetragen. Schwerpunkte waren dabei neben allen Fragen zum Thema möglicher Massenvernichtungswaffen in den Händen Saddam Husseins detaillierte Ausführungen zur erwarteten politischen und militärischen Lageentwicklung einschließlich der Auswirkungen auf die angrenzenden Staaten. Weiter hat der Präsident des BND im Kriegsverlauf wiederholt zum Thema im Sicherheitskabinett und im Bundessicherheitsrat vorgetragen.

Weitere Unterrichtungswünsche kamen auch aus den Ressorts. So hat das Auswärtige Amt in den sich entwickelnden Konflikt hinein in Ergänzung zur intensiven Berichterstattung des BND mit 17 Informationensersuchen im Zeitraum Oktober 2002 bis April 2003 um weitere Verdichtung des Lagebildes gebeten.

Der Bundesminister des Auswärtigen wurde im laufenden Krieg mindestens zweimal persönlich durch Spezialisten des BND detailliert zur Lage unterrichtet. Eine weitere persönliche Unterrichtung des Ministers fand durch die BND-Mitarbeiter, die während der Kriegshandlungen in Bagdad verblieben waren, am 16. Dezember 2003 in Amman/Jordanien statt. Bei diesem Zusammentreffen trugen die beiden BND-Mitarbeiter ihre Einschätzung der Lage im Irak vor.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat im gleichen Zeitraum mit sieben Informationensersuchen um weitere Ergänzung des Lagebildes gebeten. Der Generalinspekteur der Bundeswehr wurde mindestens zweimal persönlich durch den Präsidenten des BND unterrichtet. Darüber hinaus hat der Präsident des BND den Bundesminister des Auswärtigen in Gesprächen anlässlich von Sitzungen des Sicherheitskabinetts und des Bundessicherheitsrates über die Lage im Irak unterrichtet.

## **b) Verstärkung der Residentur Bagdad**

Nach Auswertung der geschilderten Beschaffungslage kristallisierte sich in der Diskussion sehr schnell und deutlich heraus, dass die Schere zwischen sinkendem Aufkommen einerseits und steigendem Informationsbedarf andererseits nur mit zusätzlichen Aufklärungsmaßnahmen zu schließen war. Es musste eine Lösung gefunden werden, die verlässliches eigenes Aufkommen mindestens zum Zentralirak, dem erwarteten militärischen Schwerpunkt und dem politischen Zentrum des Landes erbringen würde.

Weiter war zu beachten, dass alle übrigen Aufträge des BND, insbesondere im Kampf gegen den Terror, zur Unterstützung der Einsätze der Bundeswehr und im Rahmen des weltweiten Krisenmanagements weiterzuführen waren. Unter Berücksichtigung der vorhandenen personellen Ressourcen stand ab September 2002 fest, dass eine Verstärkung der Residentur Bagdad mit der Möglichkeit, BND-Mitarbeiter auch nach Evakuierung des diplomatischen Corps während des Krieges vor Ort zu belassen, die einzige schnell umsetzbare Option war.

## **c) Der nationale Entscheidungsprozess**

Zeitgleich zur dienstinternen Abstimmung der Vorbereitung des Einsatzes, war insbesondere die Zustimmung des Bundeskanzleramtes und des Auswärtigen Amtes notwendig.

In den Akten des BND findet sich ein handschriftlicher Vermerk des Leiters des zuständigen Regionalreferates der Abteilung Operative Aufklärung vom 08. November 2002, wonach in einem Gespräch des BND-Präsidenten mit dem Bundesminister des Auswärtigen zum Ausdruck gebracht worden sei, dass der

BND in Bagdad zu bleiben gedenke, falls das Auswärtige Amt sein Personal abziehen sollte. Daraus wird ersichtlich, dass die Optionen „Verstärkung“ und „Verbleib vor Ort auch im Kriegsfall“ von Beginn an parallel verfolgt und in den Entscheidungsprozess eingebracht wurden.

Bei einer Besprechung im Bundeskanzleramt am 26. November 2002 wurde die Frage der Verstärkung der Residentur Bagdad erörtert. Der Chef des Bundeskanzleramtes sagte zu, die Frage gegenüber dem Bundesminister des Auswärtigen am Rande der nächsten Kabinettsitzung anzusprechen.

Am 18. Dezember 2002 unterrichtete der BND-Abteilungsleiter Operative Beschaffung seine Abteilung darüber, dass nach erfolgter „Freigabe des Projektes durch das Auswärtige Amt (Gespräch BND-Präsident mit StS AA bei einer Besprechung im Bundeskanzleramt am 10. Dezember 2002 und Bestätigung am 17. Dezember 2002) (...) Umsetzungsmaßnahmen externer Natur unverzüglich eingeleitet [werden]“. Hiermit sind verwaltungstechnische Maßnahmen zwischen Auswärtigem Amt und BND zu verstehen, um den Einsatz von BND-Mitarbeitern im Ausland an einer deutschen Botschaft zu ermöglichen.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2002 übersandte der BND-Abteilungsleiter Operative Beschaffung dem Auswärtigen Amt die schriftliche Zusammenfassung des Inhaltes eines im Auswärtigen Amt am 06. Dezember 2002 geführten Gespräches. Das Schreiben enthält u.a. Verabredungen zur Umsetzung des Beschlusses, zwei zusätzliche BND-Mitarbeiter an die Residentur Bagdad zu entsenden.

Bei einer Besprechung im Bundeskanzleramt am 11. Februar 2003 erfolgte die Unterrichtung, dass zwei Mitarbeiter des BND zusätzlich zum bisherigen Residenturpersonal nach Bagdad entsandt worden sind. Die endgültige Entscheidung, die BND-Mitarbeiter vor Ort zu belassen, traf der Präsident des BND schließlich am 17. März 2003.

**d) Die Abstimmung mit US-Dienststellen**

Bereits im Rahmen der Entscheidungsfindung war klar, dass eine Verstärkung der Residentur und insbesondere ein Verbleib von zwei Mitarbeitern nach Kriegsbeginn in Bagdad nur in Abstimmung mit amerikanischen Stellen würde erfolgen können. Im Hinblick auf möglicherweise notwendige Evakuierungs- oder Dekontaminationsmaßnahmen würden die Mitarbeiter auf die Kooperationsbereitschaft der USA angewiesen sein. Gleichzeitig würde ein schneller Kommunikationsfluss in solchen Situationen am besten im Dreieck Bagdad – BND-Zentrale – US-Stellen gesteuert. Entsprechende Gespräche mit der US-Seite wurden aufgenommen.

Zum Schutze der Mitarbeiter in Bagdad und zur Kontrolle des Informationsaustausches wurde eine strikte Trennung zwischen denjenigen Stellen im BND, die mit der US-Seite Kontakt hielten, und den Mitarbeitern in Bagdad verfügt und einvernehmlich mit der US-Seite verabredet.

Daneben wurde eine Unterrichtung über anstehende Luftangriffe auf Bagdad zum Schutz der Mitarbeiter vor Ort vereinbart und Möglichkeiten zur Not-Evakuierung der BND-Mitarbeiter durch US-Spezialkräfte vorbereitet. Der BND war bei seinen Einsatzplanungen mit Blick auf die Sicherheit seiner Mitarbeiter, zum Beispiel im Falle einer bei Einsatz von C-Kampfstoffen erforderlichen Dekontamination, von der Unterstützung der US-Seite abhängig.

Zu einer schriftlichen Festlegung dieser Vereinbarungen kam es nicht. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass dem BND zum damaligen Zeitpunkt nicht bekannt war, wann es zu Kriegshandlungen zwischen den USA und dem Irak kommen würde. Diese Unsicherheit hatte entscheidende Auswirkungen auf den Abstimmungsprozess und führte auch dazu, dass dieser im wesentlichen mündlich erfolgte.

**e) Rahmenbedingungen und Auftrag für das Sonder-Einsatz-Team (SET)**

Von 1999 bis Herbst 2001 unterhielt der BND in Bagdad eine Residentur, die mit Billigung des zuständigen irakischen Nachrichtendienstes eingerichtet worden war. In dieser Zeit war die Residentur in der Dienstwohnung des Residenten untergebracht. Die Botschaft in Bagdad war nicht mit ständig anwesendem entsandten Botschaftspersonal besetzt und deswegen nicht tätig. Nach dem Eintreffen entsandten Botschaftspersonals im Herbst 2001 wurde die BND-Residentur in die Kanzlei der Botschaft verlegt.

Das die Residentur verstärkende SET wurde nach Eintreffen in Bagdad im Februar 2003 zunächst aus der Dienstwohnung des Residenten im Stadtteil Al Mansour heraus tätig. Nach Abzug des diplomatischen Personals nutzten die Angehörigen des SET dann die Kanzlei der Botschaft als Arbeitsraum. Mit Ausbruch des Krieges verlegten die beiden SET-Mitarbeiter aufgrund vorbeugender Sicherheitsüberlegungen auf Weisung der Leitung des BND ihren dienstlichen und privaten Aufenthaltsort in die Botschaft eines befreundeten Staates. Nach Ende der Kampfhandlungen nutzten die SET-Mitarbeiter wieder die Dienstwohnung des Residenten.

Der oben beschriebene Entscheidungs- und Koordinierungsprozess für ein im Großraum Bagdad agierendes SET sowie die örtlichen Gegebenheiten ergaben insgesamt folgende Rahmenbedingungen:

- Die Mitarbeiter geben sich gegenüber den irakischen und US-amerikanischen Stellen so zu erkennen, dass eine Gefährdung aus diesen beiden Bereichen heraus minimiert werden kann.
- Eigenschutz der Mitarbeiter hat Vorrang.

- Die Mitarbeiter werden zur Selbstverteidigung ausgerüstet.
- Die Steuerung und Berichterstattung erfolgt ausschließlich über die BND-Zentrale, die Mitarbeiter haben insbesondere keinen unmittelbaren Kontakt zu US-Diensten und Gefechtsständen.
- Verbindung zu in Bagdad verbleibenden Geheimdienstvertretern anderer Länder kann unter Berücksichtigung des Eigenschutzes im Rahmen des Möglichen gesucht und gehalten werden.

Der Aufklärungsauftrag entsprach dem bestehenden Auftrag der Bundesregierung für den BND und wurde in den Monaten vor Kriegsbeginn mit insgesamt 50 Einzelanfragen zur Lageentwicklung im Irak von BKAm und AA präzisiert. Inhaltlich wurde hierbei ein breites Spektrum an Themen angefragt: Politische Optionen des Saddam-Regimes, vermutete Art der irakischen Kriegsführung, Kriegsszenarien, Haltung der Anrainerstaaten Iraks, mögliche Aktivitäten Iraks gegen Kurden im Irak, ökonomische Situation des Irak, Auswirkungen der internationalen Embargopolitik auf Bevölkerung und Regime, Versorgungslage der Bevölkerung, Auswirkungen von Flüchtlingsbewegungen aus Irak für die Anrainerstaaten der Regionen, Zugang oder Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen für das Regime, Politik des Irak gegenüber den Vereinten Nationen, Aktivitäten irakischer Nachrichtendienste, Rüstungsbeschaffungsaktivitäten im Ausland, politisches Potential der irakischen Exilopposition, Haltung der irakischen Bevölkerung sowie Beziehungen zu anderen Staaten. Diese Forderungen wurden in entsprechenden Aufträgen über die BND-Zentrale an das SET übermittelt. Darüber hinaus gehörte zum Auftrag des SET:

- Allgemein das Sammeln von Informationen zur Gewinnung eines eigenständigen Lagebildes der Bundesregierung.
- Insbesondere das Sammeln von Informationen mit dem Ziel,
  - o den Grad der Zerstörung in Bagdad festzustellen,
  - o militärische Bewegungen wahrzunehmen, sowie

- ein psychopolitisches Lagebild zu zeichnen (Beobachten und Melden von Ergebnissen der Gesprächsaufklärung).
- Die Ermittlung von GPS-Daten, um Angriffe auf gemäß Kriegsvölkerrecht geschützte zivile Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, diplomatische Einrichtungen) zu verhindern.
- Das Offenhalten von Kommunikationskanälen in den irakischen Führungsbereich.
- Das Schaffen von Voraussetzungen für eine Auftragserfüllung des BND nach dem Krieg.

Der Auftrag des SET war allgemein formuliert, um angesichts einer nicht absehbaren Lageentwicklung den Mitarbeitern einen breiten Handlungsrahmen zu geben. Es war vorgesehen, je nach Beobachtungsmöglichkeiten vor Ort, diesen allgemeinen Auftrag im Laufe des Einsatzes durch Einzelaufträge zu spezifizieren. Diese Art der Auftragssteuerung spiegelt sich auch in der Kommunikation zwischen BND-Zentrale und SET wider. So wurden im Zeitraum 25. Februar 2003 bis 26. April 2003 etwa 50 Einzelanfragen nach Bagdad übermittelt. Eine schriftliche Fixierung des allgemeinen Auftrages erfolgte hingegen nicht.

Ein Mitarbeiter des BND, der Telefonkontakte sowohl nach Bagdad als auch zur US-Seite unterhielt, erklärte später auf Befragen, er habe keine Kenntnis von den BND-internen Regelungen für die Freigabe von SET-Meldungen für die US-Seite gehabt. Hierzu ist festzustellen, dass es nicht zu den Aufgaben des Mitarbeiters gehörte, Informationen an US-Stellen weiterzugeben. Der Mitarbeiter war mit der militärischen Lagefeststellung befasst und hat entsprechend bei beiden Gesprächspartnern Lageinformationen erfragt. Er war nicht befugt, Lageinformationen an eine Seite weiterzugeben und hat dies auch nicht getan, wie von seinem Vorgesetzten bestätigt wurde.

**f) Einsatz des SET**

Im Januar 2003 waren die Vorbereitungen des BND so weit abgeschlossen, dass die Mitarbeiter in den Einsatz entsandt werden konnten. Am 15. Februar 2003 hat das SET seine Einsatzbereitschaft in Bagdad gemeldet und seine Tätigkeit aufgenommen.

Mit Eintreffen am Einsatzort wurde eine technisch und sicherheitlich belastbare dienstliche Kommunikation des SET mit der BND-Zentrale eingerichtet. Diese Kommunikation erfolgte auf drei Wegen:

- für die Übertragung von Text- und Bilddokumenten wurde eine mobile, gesicherte Datenleitung eingesetzt,
- Telefonate wurden zum einen über eine gesicherte Telefonverbindung abgewickelt und
- zum andern verfügte das SET über ein offenes Nottelefon (Satellitenmobiltelefon) für den Fall des Zusammenbruches aller sicheren Verbindungen.

Der erstgenannte Datenübertragungsweg wurde ausschließlich zwischen SET und dem zuständigen Regionalreferat der Abteilung Operative Beschaffung in der BND-Zentrale genutzt.

Die gesicherte Telefonverbindung war den zuständigen und für den Einsatz verantwortlichen BND-Mitarbeitern bekannt.

Die Telefonnummer für das offene Nottelefon war nur für den Dienstgebrauch vorgesehen und den Familienangehörigen nicht bekannt. Dem deutschen Geschäftsträger der Botschaft Bagdad, der sich zu dieser Zeit in Amman aufhielt, war diese Telefonnummer bekannt. So erfolgten über diese offene Telefonleitung Gespräche mit der Botschaft in Jordanien zur Regelung technischer Fragen in Unterstützung des SET und zu Fragen der möglichen Nothilfe für deutsche Journalisten in Bagdad.

Im Zeitraum zwischen Kriegsbeginn am 20. März 2003 und dem 27. März 2003 war es dem SET wegen einer technischen Störung nicht möglich, verschlüsselt zu kommunizieren. Auch im weiteren Kriegsverlauf kam es sporadisch zu einem Ausfall der verschlüsselten Sprachverbindung, so dass vereinzelt unverschlüsselt telefoniert wurde. Ein lückenloser Nachweis über die geführten Telefonate ist nicht vorhanden. Festzustellen ist jedoch, dass die Übermittlung relevanter Sachverhalte dokumentiert wurde. Demnach hat das SET in der fraglichen Zeit Informationen über die allgemeine Lage, die Schwerpunkte der Angriffe auf Bagdad und zu beschädigten Gebäuden übermittelt. In keinem dieser Telefonate wurden Koordinaten genannt.

Einzelverbindungs nachweise zu allen drei Kommunikationswegen liegen nicht mehr vor.

Keine der genutzten dienstlichen Telefonnummern war über das Internet recherchierbar.

Ein SET-Mitarbeiter kommunizierte mit seiner Familie über das Internet. D.h. der Mitarbeiter nutzte die dienstlich bereitgestellte Kommunikationsanlage neben der Weiterleitung dienstlicher Texte auch dazu, in Einzelfällen private Nachrichten an seine Familie in Deutschland weiterzugeben. Dies geschah in der Weise, dass eine verschlüsselte Nachricht aus Bagdad an die BND-Zentrale geleitet wurde. Dort bestand die Möglichkeit, eine Verbindung zum offenen Kommunikationsnetz (E-Mail) herzustellen und die Nachricht an die Familie weiterzuleiten.

Das SET hatte auch bei kritischen Sachverhalten keinen unmittelbaren Kontakt zu US-Stellen. Wie von Anfang an mit der US-Seite vereinbart, erfolgte die gesamte Kommunikation ausschließlich über die BND-Zentrale in Pullach.

Der Einsatz des SET in Bagdad unterlag erheblichen Einschränkungen:

Aufgrund der umfangreichen irakischen Sperrmaßnahmen an Brücken und Ausfallstraßen in Bagdad wurde der Bewegungsspielraum des beim irakischen Nachrichtendienst angemeldeten SET auf einen engen Raum in Bagdad beiderseits des Tigris begrenzt. Dabei stellten die regelmäßig zu passierenden irakischen Sicherheitskräfte an den Tigris-Brücken und die ständig wechselnden örtlichen Straßensperren für das SET eine erhebliche operative und sicherheitliche Behinderung dar. Jede einzelne Beobachtungsfahrt musste legendiert werden, d. h. sie musste durch mit Botschaftsaktivitäten zu verbindenden Zwecken erklärbar sein.

Die irakischen Kräfte bedeuteten ein hohes Risiko für das SET. In Bagdad wie im Gesamt-Irak war es untersagt, GPS-Gerät und Thuraya-Mobiltelefone mitzuführen. Nur mit diesen Geräten war es dem SET aber möglich, während der Beobachtungsfahrten hinreichend genaue Ortsangaben zu ermitteln. Diese waren notwendig, um Beobachtungen örtlich exakt zuordnen zu können.

Häufig ergibt sich der nachrichtendienstliche Wert einer Meldung aus ihrem Orts- und Zeitbezug. Einen vom vorhandenen Kartenmaterial und dessen Aktualität unabhängigen universellen Ortsbezug liefern geografische Koordinaten. Sie erlauben die schnelle und unmissverständliche Beschreibung einer Örtlichkeit, ohne dass zunächst eine Verständigung über Referenzmaterial erfolgen muss. Daher ist der BND bestrebt, in allen Fällen, in denen Sachverhalte mit Ortsbezug beschrieben werden sollen, die entsprechenden Meldungen mit einem geografischen Bezug in Form von Koordinaten zu versehen. Dies galt auch – aber nicht nur – für die Meldungen aus Bagdad.

Eine Entdeckung der GPS/Thuraya-Geräte im Fahrzeug des SET durch die zahlreichen irakischen Sicherheitskräfte hätte zur Gefährdung von Leib und Leben der SET-Mitarbeiter geführt.

Daneben schränkten nach Beginn der Kampfhandlungen die nicht immer vorher bekannten US-Luftangriffe, die zunehmende Ausländerfeindlichkeit in einzelnen Stadtvierteln und später die Plünderungen (bei denen ausländische Zuschauer nicht erwünscht waren) die Bewegungsfreiheit des SET ein.

Das SET konzentrierte daher seine Beobachtungsfahrten auf Strecken, entlang derer die Sicherheitslage kalkulierbar erschien. Dabei erweckte das mit Diplomatenschildern versehene Dienstfahrzeug insgesamt erhöhte Aufmerksamkeit, da es neben dem Geländefahrzeug einer weiteren Botschaft das - soweit erkennbar - einzige Diplomatenfahrzeug im Einsatz war. Dies wiederum erschwerte die Legendierung der Beobachtungsfahrten.

Bis zum Kriegsbeginn nahmen die wie vorgesehen hergestellten Kontakte zu den in der Stadt noch präsenten ausländischen Vertretungen so weit ab, dass letztendlich nur eine enge Zusammenarbeit mit einem befreundeten Land zur Gewährleistung des Eigenschutzes übrig blieb.

Trotzdem gelang es dem SET, insgesamt Material für mehr als 130 Meldungen zur Lage in Zentral-Bagdad zu beschaffen. Diese Meldungen deckten das gesamte Auftragsspektrum, soweit dies unter Kriegsbedingungen möglich war, ab.

Der Schwerpunkt der Berichterstattung aus Bagdad lag anfangs auf der Identifizierung und Zuordnung der Botschaften in Bagdad. Diese Informationen wurden durch die BND-Zentrale an US-Stellen zur Vermeidung von Angriffen auf kriegsvölkerrechtlich geschützte Einrichtungen weitergegeben.

Später berichtete das SET vornehmlich zum Charakter der militärischen- / Sicherheitskräftepräsenz in Bagdad, umfangreich zur allgemeinen Lage der Bevölkerung, zum Verhältnis der Ethnien untereinander sowie zu Einzelanfragen (Standort der Synagoge, Standort des Passamtes, Möglichkeit des Radio-/Fernsehempfanges u.a.).

Die sich schnell verändernden Sicherheitsmaßnahmen in Bagdad, die sich stetig verschlechternde Sicherheitslage in einzelnen Stadtteilen und nicht zuletzt die räumlich und zeitlich nicht zu kalkulierenden Luftschläge der strategischen Luftkriegsmittel der USA gegen hochwertige Infrastruktur ließen schon bald keinen geordneten Beobachtungseinsatz des SET mehr zu. Zwischen Auftrag und schriftlicher Beantwortung kam es zu Verzögerungen, so dass viele Lagemeldungen nicht mehr zur Beantwortung der ursprünglichen Fragen genutzt werden konnten.

Dies minderte nicht ihren Wert für die eigene Lagefeststellung.

Der Beitrag des SET-Einsatzes zum eigenständigen Lagebild der Bundesregierung geschah u.a. im Rahmen des im Auswärtigen Amt eingerichteten Krisenstabs: Im Zeitraum vom 20. März 2003 bis zum 30. April 2003 fanden zur Analyse der Lage und zur Beratung des weiteren Vorgehens – zunächst täglich – insgesamt 20 Sitzungen des Krisenstabs statt. Der BND war – über seinen Verbindungsbeamten im Auswärtigen Amt – integraler Bestandteil dieses Krisenstabs.

#### **g) Entwicklung der Zusammenarbeit mit US-Stellen**

Die US-Seite steuerte inhaltlich sehr weitgefächerte Auskunftersuchen ein. Von diesen wurden einige beantwortet, auch unter Heranziehung von SET-Meldungen.

Diese lassen sich thematisch wie folgt aufteilen:

- Meldungen beschäftigten sich mit kriegsvölkerrechtlich geschützten Einrichtungen oder humanitären Anliegen (Botschaften und Konsulate, Synagoge/Thora-Rollen, möglicher Aufenthaltsort eines vermissten US-

Piloten). Einige dieser Berichte waren mit geografischen Koordinaten versehen.

- Andere Meldungen schilderten in allgemeiner Form Stimmung und Versorgung der Bevölkerung in Bagdad.
- Einige waren Beiträge, die u.a. den Charakter der militärischen und polizeilichen Präsenz in der Stadt beschrieben.
- In einzelnen Meldungen waren diese Beschreibungen mit geografischen Koordinaten zu Aufenthaltsorten militärischer Kräfte (Einzelfahrzeuge in der Nähe des Offiziersclubs der Luftwaffe; Personal und Material irakischer Spezialtruppenteile) versehen.

Koordinaten waren darüber hinaus auch in einer Meldung<sup>1</sup> nach dem Luftangriff auf den vermuteten Aufenthaltsort von Saddam Hussein am 07. April 2003 enthalten.

In Umsetzung der politischen Grundhaltung der Bundesregierung wurden mündlich Auflagen für den Informationsaustausch mit der US-Seite mit folgender Maßgabe erteilt:

1. Keine Unterstützung des offensiven strategischen Luftkrieges (langfristig vorbereitete Ausschaltung von Infrastruktur und Führung).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hierzu gab es eine inhaltsgleiche Vorabmeldung.

<sup>2</sup>

- **operativ/strategische Ziele:** Hierzu entwickelt ein zuständiges Hauptquartier ca. 72 bis 120 Stunden im voraus auf Basis langfristig erstellter Zielkataloge die Zielplanungen. Es benötigt dazu konkrete Angaben zu den jeweiligen Zielen, u.a. zu Schutzmaßnahmen, Art, Funktion und Bedeutung des Ziels für die eigene und gegnerische Operationsführung. Derartige Informationsübermittlungen durch den BND haben nicht stattgefunden.
- **Ziele zur Luftnahunterstützung:** Diese Ziele werden zur Unterstützung der Kampfhandlungen von Spezialeinheiten am Boden bekämpft. Das SET des BND hatte weder eine diesbezügliche Ausbildung noch die dafür erforderliche Ausrüstung.
- **Zeitkritische Ziele:** Voraussetzung zu einer Reaktion innerhalb weniger Minuten ist die Fähigkeit zur „vernetzten Operationsführung“ zwischen Aufklärungssensoren, luftgestützten Führungsstellen, operativen Gefechts-

2. Keine Weitergabe von Informationen mit unmittelbarer Relevanz für die taktische Luft- und Landkriegsführung der Koalitionstruppen (direkte Unterstützung der eingesetzten Bodentruppen).
3. Unterstützung der Koalitionstruppen bei der Vermeidung von Angriffen auf gemäß Kriegsvölkerrecht geschützte Ziele.

Die vom BND erteilten Antworten auf US-Auskunftsersuchen haben diese Kriterien erfüllt. So beschrieben die mit Koordinaten versehenen Meldungen Sachverhalte, die für die strategische Luftkriegsführung entweder nicht von Interesse, oder der US-Seite schon vorher im Detail bekannt gewesen waren, so zum Beispiel die Kräfte beim Offiziersclub der irakischen Luftwaffe, der zum Meldungszeitpunkt nach zwei Angriffen bereits zerstört war. Die strategische Luftoffensive hat, wie eine Nachauswertung unter Heranziehung von Luftbildern zweifelsfrei ergeben hat, lediglich von langer Hand vorbereiteten Infrastrukturzielen gegolten. Für die taktischen Luftstreitkräfte waren die an die US-Seite weitergegebenen Informationen ohne Relevanz. Diese waren im Zeitraum 28. März 2003 bis 07. April 2003 durch die Bekämpfung aus der Luft von insgesamt etwa acht irakischen Divisionen südlich und später nördlich von Bagdad gebunden. Dabei wurden Kräfte von etwa 35.000 Mann mit ca. 600 gepanzerten Fahrzeugen aufgerieben. Die US-Luftstreitkräfte - dies war den für die Informationsfreigabe Verantwortlichen im BND bekannt - führten in diesem Zeitraum keine Angriffe auf kleine, bewegliche Trupps und Gruppen in Bagdad-Stadt durch. Das in Teilen der aktuellen Medienberichterstattung thematisierte Restrisiko, wonach durch BND-Informationen Angriffsziele für US-Streitkräfte lokalisiert worden sein könnten, war ausgeschlossen, weil zwischen den die Weitergabe der Meldungen auslösenden US-Auskunftsersuchen und den Antworten ein deutlicher, lagebedingter Zeitverzug lag.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis einer luftbildgestützten Nachauswertung der Koordinaten. Demnach ist an keiner dieser

---

ständen und Luftfahrzeugen. Weder das SET noch die Zentrale des BND waren Teil eines solchen Informationsverbundes.

Koordinaten ein Luftangriff oder eine vergleichbare Kriegshandlung erfolgt. Dabei hat sich auch bestätigt, dass in Bagdad-Stadt keine Luftangriffe auf Ziele außerhalb des strategischen Zielkataloges auf Militär- und Sicherheitskräfte erfolgt sind, ebenso kein nennenswerter Artilleriebeschuss. Die sporadischen Schießereien bei der Besetzung Bagdads wurden auf US-Seite nahezu ausschließlich unter Nutzung von Waffen des direkten Richtens (Gewehr, Maschinengewehr/-kanone, Panzerkanone) geführt.

Zur Klarstellung:

Insgesamt hat damit die BND-Zentrale sieben Koordinaten enthaltende Berichte an die US-Seite übermittelt. Diese Berichte basierten auf folgenden SET-Meldungen:

- Zwei Meldungen beinhalteten Koordinaten zu sieben zivilen Objekten (fünf Botschaften, ein Konsulat, die Synagoge).
- Vier Meldungen enthielten Koordinaten zu sieben militärischen Teileinheiten bzw. Objekten sowie zum Restaurant im Stadtteil Al Mansour, das zuvor Ziel eines versuchten Luftangriffs auf Saddam Hussein war:
  - Eine Meldung mit vier Koordinatenangaben zu Kräften der SRG und RG (LKW, Tank-LKW, Pick-Ups mit sMG auf den Ladeflächen und Soldaten in Stellungsräben). Bei diesen Kräften handelte es sich um mobile militärische Teileinheiten, wie sie überall im Stadtbild anzutreffen waren. Für die USA, die einen Luftkrieg gegen strategische Ziele führten, gehörten sie erkennbar nicht zum Zielspektrum. US-Bodentruppen waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Bagdad. Eine Nutzung der Koordinaten zur Bekämpfung der mobilen irakischen Kräfte schied daher aus. Die Übermittlung erfolgte zudem mit zeitlicher Verzögerung. Eine Nachauswertung anhand von Satellitenbildern zu all diesen Koordinaten ergab keine Anzeichen dafür, dass Ziele an diesen Koordinaten bekämpft worden wären,

- eine Meldung mit zwei Koordinatenangaben zu Gebäuden/Rohbauten in Nähe des zum damaligen Zeitpunkt bereits zerstörten Offiziersclubs der Luftwaffe; diese Koordinaten waren den USA bekannt. Hinsichtlich einer möglichen Nutzung der Koordinaten für einen Luftangriff gilt das bereits oben gesagte. Eine Nachauswertung anhand von Satellitenbildern ergab auch hier keine Anzeichen für eine Bekämpfung dieser Objekte nach der Übermittlung der Koordinaten,
- eine Meldung mit einer Koordinatenangabe des Ausweichquartiers des irakischen Nachrichtendienstes, das nicht unmittelbar angegriffen worden, aber durch Kollateralschäden beschädigt war; hier waren die Koordinaten von bekannten Koordinaten eines anderen Objektes rechnerisch abgeleitet, ihnen fehlte zudem die für einen Luftschlag erforderliche Genauigkeit. Auch das Ausweichquartier war nach Satellitenbildauswertung zu keinem späteren Zeitpunkt Ziel eines Luftangriffes; diese Meldung enthielt auch die Koordinaten des o. g. Restaurants im Stadtteil Al Mansour; zum Zeitpunkt der Meldung hatte der Angriff bereits stattgefunden,
- eine Meldung, in der die Koordinatenangabe des Restaurants im Stadtteil Al Mansour wiederholt wurde.

#### **h) Fehlgeschlagener Luftangriff auf Saddam Hussein am 07. April 2003**

Am 07. April 2003 unternahmen die US-Streitkräfte den Versuch, Saddam Hussein durch einen gezielten Luftangriff auf ein Gebäude im Stadtteil Mansour auszuschalten.

In einigen Medien wurde dem BND vorgeworfen, die US-Seite in diesem Zusammenhang im Vorfeld unterstützt zu haben. So habe die vermeintliche Lokalisierung Saddam Husseins in dem Gebäude auf der Beobachtung schwarzer Mercedes-Limousinen auf einer irakische Quelle der USA basiert,

der die US-Seite jedoch nicht völlig vertraut habe. Daher seien die BND-Mitarbeiter auf Bitte von US-Stellen in den Stadtteil Mansur gefahren und hätten das mögliche Ziel inspiziert. Sie sollen wenig später tatsächlich die Anwesenheit von mehreren schwarzen Mercedes-Fahrzeugen an die US-Seite weitergemeldet haben. Kurz darauf sei eine von einem US-Kampfflugzeug geworfene Bombe an dem Ort eingeschlagen und habe zwei Häuserblocks zerstört. Saddam Hussein sei nicht in dem Gebäude gewesen, es seien aber mindestens 12 Zivilisten ums Leben gekommen. Eine nach wie vor anonyme US-Quelle habe gegenüber Medien geäußert, „die Arbeit der Deutschen sei sehr wichtig für die Bombardierung an diesem Tag“ gewesen.

Tatsächlich war das SET weder an der Vorbereitung noch an der Durchführung dieses Luftangriffes beteiligt. Es hielt sich zum Zeitpunkt des Angriffes in der Botschaft eines befreundeten Landes auf. Die SET-Mitarbeiter waren somit unter den herrschenden Kriegsbedingungen ca. eine Stunde Fahrzeit vom Angriffsort entfernt.

Am 07. April 2003 um 14.15 Uhr mitteleuropäischer Zeit (16.15 Uhr Ortszeit) erschienen zwei Augenzeugen, die dem SET persönlich bekannt waren, in der Botschaft des befreundeten Landes. Ein Augenzeuge stand erkennbar unter Schock und berichtete, dass vor wenigen Stunden zwei Raketen eingeschlagen seien. Er war durch die Druckwelle der Bomben und durch Glassplitter aus den zersplitterten Fenstern eines Hauses (ca. 80m vom Angriffsort entfernt) leicht verletzt worden und hatte sich zur medizinischen Erstversorgung zum SET begeben. Er berichtete über den Angriffsort und über zivile Opfer.

Etwa zur gleichen Zeit ging über die BND-Zentrale fernmündlich beim SET die Einschätzung (mit geografischen Koordinaten) ein, dass es sich bei diesem Luftangriff um einen erfolgreichen Schlag gegen Saddam Hussein gehandelt habe.

In Kenntnis der Aussagen der Augenzeugen und der ungefähren geografischen Lage des angegriffenen Objektes bestätigte das SET den US-Angriff zunächst fernmündlich gegenüber der BND-Zentrale. Dabei übermittelte das SET auch eine zu einem früheren Zeitpunkt gewonnene Information, nach der sich in der Nähe des Einschlagortes ein Ausweichquartier des irakischen Nachrichtendienstes befinde. Diese Information war mit ungefähren Koordinatenangaben versehen, die das SET aus der koordinatenmäßig bekannten Lage des Hauses der dem SET bekannten Augenzeuge rekonstruiert hatte.

Diese Teilinformation wurde als übermittlungsfähig angesehen, da eine Verwendung der Koordinaten wegen deren fehlender Genauigkeit für einen ad-hoc Luftangriff nicht möglich war. Ein späterer Luftangriff im Bereich der weitergegebenen Koordinaten ist nach Auswertung zivilen Luftbildmaterials gesichert nicht erfolgt. Die Information an die BND-Zentrale wurde später auch schriftlich wiederholt. Eine von der BND-Zentrale geforderte zeitnahe Beobachtungsfahrt zum Angriffsort musste das SET aus Sicherheitsgründen ablehnen.

Die US-Seite wurde umgehend informiert, um zum einen den schwerwiegenden Fehlangriff mit zivilen Opfern mitzuteilen und zum anderen, um die schnelle Reaktionsfähigkeit des SET zu demonstrieren.

**i) Fernmündliche Weitergabe von Informationen der BND-Zentrale an US-Stellen**

Für die Kommunikation mit der US-Seite gab es im BND drei Ansprechstellen:

- die militärische Auswertung für alle Lageinformationen von und für die US-Seite (zentrale Freigabestelle für schriftliche SET-Berichte an die US-Seite),
- das Regionalreferat der Abteilung Operative Beschaffung für alle technischen Fragen und

- das Lage- und Informationszentrum für Kontakte außerhalb der erweiterten Regeldienstzeit oder wenn zu den ersten beiden Ansprechstellen keine Verbindung zustande kam.

In bestimmten Fällen, so wenn es um die Weitergabe von Informationen ging, die offenkundig dazu dienen konnten, einen Angriff auf durch Kriegsvölkerrecht geschützte Ziele zu verhindern, haben sich die Verantwortlichen in der für das SET zuständigen Führungsstelle und im Lage- und Informationszentrum des BND wegen akuten Handlungsbedarfs nicht an die grundsätzlich zuständige Freigabestelle gewandt. Beispielsweise wurde am 04. April 2003 – im Unterschied zu den ansonsten sehr viel längeren Bearbeitungszeiten - eine US-Anfrage nach dem vermuteten Aufenthalt von Regimegrößen in einem Hotel innerhalb weniger Minuten als unzutreffend beantwortet. Auf diese Weise konnte wahrscheinlich ein Beschuss des Hotels, das zu diesem Zeitpunkt auch mit Vertretern der internationalen Presse belegt war, im Zuge des US-Einmarsches nach Bagdad verhindert werden.

Zwischen dem 29. März und 10. April 2003 erfolgte in insgesamt vier Fällen eine Informationsweitergabe aus dem Lage- und Informationszentrum des BND heraus:

So wurden am 29. März und 07. April 2003 US-Auskunftsersuchen unter Verwendung bereits vorliegender aktueller Berichte aus Bagdad beantwortet. In diesen beiden Fällen ging es um angebliche Aufstände der schiitischen Minderheit, die nicht bestätigt werden konnten.

Am 09. April 2003, also während des laufenden US-Einmarsches in Bagdad, wurden in einem Fall Hinweise auf Plünderungen sofort weitergegeben.

Am 10. April 2003 wurden vom SET bereits gemeldete Daten zum Passamt in Bagdad unmittelbar weitergegeben, um das missbräuchliche Ausstellen von Ausweisdokumenten, z.B. zugunsten von Terrorismusverdächtigen, zu unterbinden.

## **j) Beurteilung der Zusammenarbeit des BND mit US-Stellen**

Die US-Seite hat die zur Verfügung gestellten Informationen als sehr wertvoll bewertet. Da sie weder für die Land- noch Luftkriegsführung von Belang waren, hat der Wert wohl vor allem in der Bestätigung der Erkenntnis „Bagdad-Stadt wird nicht militärisch verteidigt“ gelegen. Diese Erkenntnis hat sich auch aus dem breiten Medienbild und den eigenen US-Informationen bereits überzeugend ableiten lassen.

Insgesamt erfüllte die Zusammenarbeit Bagdad – BND-Zentrale – US-Stellen auf beiden Seiten die daran geknüpften Erwartungen. Die von der US-Seite bereitgestellten täglichen Lageinformationen vom Kriegsschauplatz ermöglichten zusammen mit eigenen Informationen die Darstellung und Bewertung eines auch im Nachhinein in wesentlichen Teilen zutreffenden Lagebildes sowohl für die militärische als auch für die zivile Lage in Bagdad.

Im Nachgang der „Operation Iraqi Freedom“ wurden die beiden Mitarbeiter des SET Bagdad mit einer US-amerikanischen Verdienstmedaille ausgezeichnet. Die für alle mit der Medaille Ausgezeichneten inhaltsähnliche Laudatio lautet:

"The United States of America [...] has awarded The Meritorious Service Medal to [...] German Army, for exceptionally meritorious achievement as a Senior Analyst from 1 February 2003 to 30 April 2003. His critical information to United States Central Command to support combat operations in Iraq reflects great credit upon himself and the German Federal Armed Services, and the friendship between Germany and the United States of America. 7 November 2003."

Diese Formulierung könnte vermuten lassen, dass mit der Medaille deutlich weitergehende als die beschriebenen Aktivitäten gewürdigt werden sollten. Nach eingehender Prüfung der verfügbaren Akten ist dies nicht der Fall. Die Verleihung und der Tenor der Laudatio entsprechen der zur Pflege des deutsch-amerikanischen Verhältnisses langjährig geübten militärpolitischen Praxis und Diktion.

Die Meritorious Service Medal wurde durch Executive Order 11448 des Präsidenten der Vereinigten Staaten am 16. Januar 1969 eingeführt. In der Rangfolge der zwölf möglichen Auszeichnungen für Angehörige der Streitkräfte bildet sie die viertunterste Stufe. Die Vergaberichtlinien machen ausdrücklich deutlich, dass es sich um eine Auszeichnung für „Nicht-Kombattanten“ handelt:

“The Meritorious Service Medal is awarded to any member of the Armed Forces of the United States or to any member of the Armed Forces of a friendly nation who, while serving in a noncombat area after 16 January 1969, has distinguished himself or herself by outstanding meritorious achievement or service.”

#### **k) Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten**

Neben dem beschriebenen Austausch mit der US-Seite haben auch andere Partner an der Berichterstattung des BND und an den gewonnenen Informationen in Bagdad partizipiert.

Eine von den Medien behauptete Zusammenarbeit mit iranischen Diensten bei der Aufklärung der irakischen Streitkräfte hat es weder im Vorfeld noch während des Irakkrieges gegeben. Entsprechend konnten auch keine iranischen Informationen an die US-Seite weitergegeben werden.

#### **l) Zusammenarbeit mit dem irakischen Nachrichtendienst**

Wie geplant wurde die Präsenz des SET als Abwesenheitsvertretung des Residenten beim irakischen Nachrichtendienst am 15. Februar 2003 angemeldet. In der Folge kam es zu mehreren Kontakten mit irakischen Vertretern, die weitgehend der Abwicklung technischer Details zum Verbleib des SET dienten.

Zum Austausch von Informationen kam es nicht, eine nennenswerte Behinderung der Aktivitäten des SET fand nicht statt. Beim letzten Treffen am 04. April 2003 waren bereits deutliche Auflösungserscheinungen auf irakischer Seite erkennbar.

**m) Bewertung aus nachrichtendienstlicher Sicht**

Der Einsatz von zwei Mitarbeitern des BND in Bagdad hat wesentlich zum eigenständigen Lagebild der Bundesregierung beigetragen.

Das SET hat unter hohem Risiko dank eines weitgefassten Auftrages und weitgehender Handlungsfreiheit mehr als 130 Meldungen erstellt.

Unter Verwendung von Meldungen des SET konnten bei Einhaltung der deutschen Freigaberegeln wesentliche Informationen gewonnen werden, die für ein umfassendes und aktuelles Lagebild zur Unterrichtung von Bundesregierung und Parlament nötig waren.

**n) Chronologie der Ereignisse:**

- 11.10.2002: Angesichts der wachsenden Spannungen sowie der zunehmenden Wahrscheinlichkeit von kriegerischen Auseinandersetzungen richtete das für die Residentur Bagdad zuständige Regionalreferat den schriftlichen Vorschlag an den Präsidenten des BND, mit dem Ziel der verbesserten Berichterstattung einen weiteren Mitarbeiter an die Residentur zu entsenden. Dem stimmte der Präsident des BND am 14.10.2002 zu.
- 18.11.2002: In den Akten des BND findet sich ein handschriftlicher Vermerk des Leiters des Regionalreferates, wonach Präsident BND beabsichtigt, die Planung für eine Verstärkung der Residentur in Bagdad mit dem Bundesminister des Auswärtigen zu erörtern.
- 26.11.2002: In einer Besprechung im Bundeskanzleramt wird die Frage der Verstärkung der Residentur Bagdad angesprochen. Der Chef des Bundeskanzleramtes sagt zu, die Frage gegenüber dem Bundesminister des Auswärtigen am Rande der nächsten Kabinettsitzung anzusprechen.
- 18.12.2002: Mit Vorlage informiert der Abteilungsleiter Operative Beschaffung den Präsidenten des BND über seine Planungen. Gleichzeitig unterrichtet er darüber, dass nach erfolgter „Freigabe des Projektes durch das AA (Gespräch Präsident mit StS AA im BKAm am 10.12. und Bestätigung [am] 17.12.) [...] Umsetzungsmaßnahmen externer Natur unverzüglich eingeleitet [werden]“.
- Mit Schreiben vom 18.12.2002 übersendet der Abteilungsleiter Operative Beschaffung dem AA die schriftliche Zusammenfassung des Inhalts eines im AA am 06.12.2002 geführten Gespräches. Das Schreiben enthält u.a. Verabredungen zur Umsetzung des Beschlusses der Entsendung zweier zusätzlicher Mitarbeiter an die Residentur Bagdad.
- 09.01.2003: In einem Gespräch mit einem US-Vertreter in Berlin setzt der Abteilungsleiter Operative Beschaffung diesen über die BND-seitig geplanten Verstärkungsmaßnahmen in Kenntnis. Dabei werden auch Aspekte möglicher praktischer Unterstützungsleistungen der USA für die BND-Mitarbeiter im Konfliktfall erörtert.
- 29.01.2003: Präsident BND erörtert in einer Unterredung mit einem US-Vertreter in Berlin den Sachverhalt. Er bekräftigt, dass der Dienst an der Option der Entsendung zweier zusätzlicher Mitarbeiter nach Bagdad festhalte, die auch während militärischer Auseinandersetzungen dort verbleiben sollen.

- 11.02.2003: In einer Besprechung im BKAmT werden die Teilnehmer darüber unterrichtet, dass entsprechend BND-interner Planungen zwei Mitarbeiter des BND zusätzlich zum bisherigen Residenturpersonal nach Bagdad entsandt wurden.
- 15.02.2003: Arbeitsbeginn des SET in Bagdad.
- 24.02.2003: BKAmT fordert vom BND nach Diskussion vorrangig Berichterstattung zu folgenden Themen (Übermittlung an das SET am 25.02.2003):
- Lebensmittelangebot,
  - Trinkwasserversorgung
  - medizinische Versorgung
  - Flüchtlingsbewegungen
  - Stimmung der Bevölkerung, der politischen und militärischen Elite etc.
- Eine Analyse der baulichen Gegebenheiten in der Botschaft ergibt, dass die Überlebenschancen im Falle eines Krieges mit B/C-Kampfstoffen für das Personal gering bis sehr gering sein würden. Die Zulieferung von ABC-Schutzausstattung der Bundeswehr wurde angekündigt.
- 26.02.2003: Entscheidung, dass aufgrund der Freiwilligkeit der BND-Mitarbeiter diese trotz der bestehenden baulichen Defizite in Bagdad verbleiben. Parallel werden die Berichte der BND-Mitarbeiter – insbesondere die Bilder zur allgemeinen Lage – intensiv in die Berichterstattung aufgenommen.
- 06.03.2003: Abteilungsleiter Operative Beschaffung des BND erörtert grundlegende Fragen eines etwaigen Verbleibs von BND-Mitarbeitern in Bagdad während eines Krieges mit US-Vertretern in Deutschland. Insbesondere werden dabei Schutzaspekte für die BND-Mitarbeiter sowie für den Bedarfsfall Evakuierungsoperationen für die BND-Mitarbeiter durch die US-amerikanische Seite besprochen.
- 07.03.2003: Letzte Erkundungsfahrt außerhalb Bagdads.
- 09.03.2003: Die ABC-Schutzausstattung wird geliefert.
- 12.03.2003: Erstmalige Information, dass Personal eines befreundeten Landes im Kriegsfall auch vor Ort verbleiben soll und über bessere Schutzmöglichkeiten verfügt.
- 17.03.2003: Die deutsche Botschaft wird bis auf die BND-Mitarbeiter evakuiert.

In einer Leitungsbesprechung beim Präsidenten des BND am 17.03.2003, in Anwesenheit fachlich betroffener Abteilungsleiter des BND, entscheidet der Präsident des BND, dass die BND-Mitarbeiter in Bagdad in enger Kooperation mit einem befreundeten Staat auch während kriegerischer Auseinandersetzungen in Bagdad verbleiben.

- 19.03.2003: Unmittelbar vor Beginn der Kriegshandlungen entscheidet der Präsident des BND, dass das SET in der Botschaft eines befreundeten Staates untergebracht wird. Diese Entscheidung ist vor dem Hintergrund des Umstandes zu sehen, dass dieser in Bagdad über eigenes, ausgebildetes Sicherungspersonal verfügt.
- 20.03.2003: Beginn der Kriegshandlungen. Neben dem Vormarsch am Boden finden kontinuierliche Luftangriffe (bis 10.04.2003, danach mit abnehmender Intensität) auf ausgewählte strategische Ziele im Raum Bagdad statt, die die BND-Mitarbeiter zum Teil aus nächster Nähe erfahren.
- 04.04.2003: US-Streitkräfte erreichen Bagdad.
- 07.04.2003: Fehlgeschlagener US-Luftangriff auf Saddam Hussein.
- 10.04.2003: Die US-amerikanischen Streitkräfte haben den äußeren Ring um Bagdad nahezu umschlossen. Die Polizeikräfte in Bagdad haben sich ergeben. Das US-Militär plant keine Übernahme der Polizeiaufgaben.
- Die deutsche Botschaft wird geplündert. Das SET versucht dies zu verhindern, muss sich aber der großen Anzahl der Plünderer beugen.
- 15.04.2003: Die militärischen Operationen sind weitgehend eingestellt, die Plünderungen halten an und anti-amerikanische Demonstrationen nehmen zu. Das SET berichtet bereits zu Nachkriegsszenarien.
- 01.05.2003: Offizielles Ende der Kriegshandlungen in Bagdad.
- 01.-03.05.2003 Reise des SET nach Amman mit anschließender Rückkehr nach Bagdad.
- 16.12.2003: Ende des Einsatzes des SET; Treffen der SET-Mitarbeiter mit dem Bundesminister des Auswärtigen in Amman anlässlich ihrer Rückreise.

### **3. Bewertung durch die Bundesregierung:**

Der Einsatz des BND in Bagdad während des Irakkrieges stand im Einklang mit der damaligen Irak-Politik der Bundesregierung. Der Einsatz war von ihr gewünscht und gebilligt. Der Beschluss, sich nicht am Krieg gegen den Irak zu beteiligen, bedeutete nicht, dass sich die Bundesregierung damit aus der internationalen Politik und aus ihrer Verantwortung verabschiedet hätte.

Als Grundlage für eine verantwortliche Politik musste die Bundesregierung ein Lagebild gewinnen, das sich nicht nur auf zur Verfügung gestellte Informationen von dritter Seite stützen durfte. Hierfür waren eigene Erkenntnisse nötig. Solche wurden vom Einsatz des SET in Bagdad erwartet. Die erfolgreiche Durchführung der Operation entsprach diesen Erwartungen und rechtfertigte den mit großen Risiken verbundenen Einsatz nachdrücklich.

Der Einsatz fand in einem schwierigen Umfeld statt – nicht nur, was die persönliche Sicherheit der beiden eingesetzten Beamten anbetraf. Der politische Kontext war aufgrund des Dissenses mit den USA über die Notwendigkeit eines militärischen Eingreifens kompliziert. Der Verbleib in Bagdad erforderte verlässliche Absprachen mit der amerikanischen Seite, gleichzeitig war der Handlungsspielraum dadurch eng begrenzt, dass der Einsatz keinesfalls Kampfhandlungen in irgendeiner Weise unterstützen durfte. Auch die nachträgliche Aufarbeitung hat gezeigt, dass die politisch und rechtlich gesetzten Grenzen während des Einsatzes beachtet wurden.

Der erfolgreiche Einsatz unter hohem Risiko zeugte von Mut und Verantwortungsbereitschaft. Der Dank der Bundesregierung gebührt insbesondere den beiden Beamten, die dieses Risiko auf sich genommen haben, aber auch der Leitung des Bundesnachrichtendienstes, die hierfür die unmittelbare Verantwortung trug.

## **B. Bekämpfung des Internationalen Terrorismus**

### **1. Ausgangssituation nach dem 11. September 2001**

#### **a) Neue Bedrohungslage nach den Anschlägen vom 11. September 2001**

Die folgenden Ausführungen zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus müssen vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 und den damit verbundenen Konsequenzen gesehen und bewertet werden. Mit diesen von islamistischen Gewalttätern begangenen Anschlägen, bei denen mehr als 3.000 Menschen getötet wurden, hatte der Internationale Terrorismus eine neue Dimension erreicht. Die Anschläge von New York und Washington wurden nicht nur als Angriff auf die USA, sondern als Kampfansage gegen die gesamte zivilisierte Welt verstanden.

Der Gedanke der Attentäter, Linienflugzeuge als Waffen zu benutzen und dabei das eigene Leben nicht zu schonen, stellte Politik und Gesellschaft vor neue große Herausforderungen. Nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam im Jahre 1998 und der Attacke gegen die USS Cole im Hafen von Aden/Jemen im Jahr 2000 hatte al-Qaida mit den Anschlägen vom 11. September 2001 gezeigt, dass sie willens und fähig war, für ihre politischen Zielsetzungen tausendfachen Massenmord zu begehen. Und: Usama BIN LADEN und Ayman AZ-ZAWAHIRI als Köpfe der al-Qaida machten deutlich, dass der Kampf weitergehen sollte: Djerba, Riyad, Bali, Mombasa, Istanbul, Madrid und London waren in den folgenden Monaten und Jahren Fanale der Ernsthaftigkeit ihrer Ankündigungen.

Die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus und deren Bewältigung wurde zum zentralen Thema der Sicherheitspolitik in der internationalen Staatengemeinschaft. Dabei war allen bewusst, dass nur ein gemeinsames Vorgehen und enge internationale Kooperation Aussicht auf eine erfolgreiche Bewältigung dieser neuen Herausforderung hatte. Die schnellen Reaktionen von NATO, Europäischer

Union, Vereinten Nationen, G 8 und OSZE auf die Anschläge vom 11. September waren ein deutliches und ermutigendes Zeichen. Darüber hinaus galt es aber auch auf nationaler Ebene Vorkehrungen zu treffen, mit denen der neuen Bedrohung erfolgreich entgegen getreten werden konnte.

### **Notwendigkeit zur Anpassung der Sicherheitsstrukturen**

In Deutschland war ein wesentliches Instrument zur Anpassung der Sicherheitsstrukturen an die neue Bedrohungslage eine vom damaligen Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September einberufene Staatssekretärsrunde, die sogenannte Sicherheitslage<sup>1</sup>. In dieser in den ersten Monaten nach dem 11. September 2001 nahezu täglich zusammenkommenden Runde wurden maßgebliche Impulse zur Verbesserung des Schutzes vor terroristischen Anschlägen gesetzt. Dazu gehörten im gesetzlichen Bereich die beiden Antiterror-Pakete, die personelle und materielle Verstärkung der deutschen Sicherheitsbehörden sowie zahlreiche administrative Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der deutschen Bevölkerung, ausländischer, vor allem amerikanischer und israelischer Einrichtungen in Deutschland, des Flugverkehrs und anderer zentraler Verwaltungs- und Wirtschaftsbereiche.

Von besonderer Bedeutung für die Sicherheitspolitik und die Sicherheitsbehörden war, dass mutmaßliche Köpfe der Attentate vom 11. September, die sog. „Hamburger Zelle“, jahrelang in Deutschland gelebt hatten und hier ihren islamistischen Vorstellungen nachgegangen waren<sup>2</sup>. Für unsere Sicherheitsbehörden stellte sich damit die Frage: Gibt es neben dieser „Hamburger Zelle“ noch weitere,

---

<sup>1</sup> Regelmäßige Teilnehmer dieser „Sicherheitslage“ waren neben dem Chef BK die Staatssekretäre (StS) von AA, BMI, BMJ, BMVg, BMV sowie die Leitungen von BND, BfV, MAD und BKA. Anlassbezogen wurden der GBA und StS anderer Ressorts zu einzelnen „Sicherheitslagen“ hinzugezogen, u. a. aus dem BMG.

<sup>2</sup> Es ist festzuhalten, dass die Anschläge vom 11. September von der al-Qaida-Führung in Afghanistan geplant worden waren. Die Attentäter von Hamburg wurden aber zu „Key Playern“ bei der Umsetzung. Vgl. dazu u.a. „The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States“ o.J., S. 160 ff.

bislang unentdeckte islamistische Zellen, die ähnliche Anschläge planen? Dies war eine der zentralen Fragen, die in der „Sicherheitslage“ besprochen wurden.

Die Tatsache, dass es auch in Deutschland gewaltbereite Anhänger des extremistischen politischen Islam gab, war deutschen Sicherheitsbehörden bereits vor dem 11. September 2001 bekannt. Die Verfassungsschutzbehörden hatten eine Reihe von Personen unter Beobachtung.

Aufgrund nachrichtendienstlicher Hinweise aus Frankreich konnte Weihnachten 2000 in Frankfurt a.M. eine Gruppe von Personen vorwiegend algerischer Herkunft festgenommen werden, die Anschläge auf den Straßburger Weihnachtsmarkt geplant und mit der Vorbereitung bereits begonnen hatten<sup>1</sup>. Für die Sicherheitsbehörden war dies Anlass, die Gefährdung durch den islamistischen Terrorismus neu zu bewerten und über neue Ansätze zu deren Bekämpfung nachzudenken. Ein wesentliches Ergebnis war die Einrichtung eines sogenannten Informationboards, in dem sich Terrorismusexperten von BND, BfV und BKA regelmäßig zum Informationsaustausch über bestimmte Personen und Ereignisse trafen.

### **Dringende Aufklärung der Netzwerkstrukturen als neue Herausforderung**

Nach den Anschlägen vom 11. September wurde die Frage der Aufdeckung möglicher weiterer terroristischer Zellen in Deutschland zu einer Aufgabe von existenzieller Bedeutung. Die Verhinderung weiterer Anschläge, sei es nun in Deutschland oder auch in anderen Ländern, bekam höchste Priorität. Dies gilt auch heute noch.

---

<sup>1</sup> Nach dem Pseudonym ihres Anführers wurde dieser Personenkreis auch als „Meliani-Gruppe“ bekannt. Die Gruppe wurde von den Sicherheitsbehörden den sog. „Non-aligned-Mudjahedin“ zugerechnet. Darunter verstehen die Sicherheitsbehörden vor allem islamistische Klein- und Kleinstgruppen, vornehmlich in nicht-islamischen Ländern, die sich um eine Führungspersönlichkeit gesammelt haben und sich überwiegend von Allgmeinkriminalität finanzieren, jedoch über eine starke ideelle Bindung und über vielfältige Kontakte zum „Netzwerk“ der Mujahedin und des internationalen Jihad verfügen.

Für die Sicherheitsbehörden ist dies eine enorme Herausforderung, deren Bewältigung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist: Das klandestine Vorgehen solcher Zellen erschwerte ihre Identifizierung, ein nachrichtendienstliches Eindringen in diese sehr konspirativ agierende islamistische Szene ist aufgrund sprachlicher, kultureller und psychologischer Barrieren mit großen Schwierigkeiten verbunden. Technische Überwachungsmaßnahmen waren aufgrund des vorsichtigen Kommunikationsverhaltens der Verdächtigten nur begrenzt wirksam, hinzu kamen auch unzureichende Kapazitäten der Sicherheitsbehörden hinsichtlich der benötigten Sprachkenntnisse. Angesichts der Bedrohung und der Schwierigkeiten der Informationsgewinnung war es aber geboten, jegliche Information zu nutzen, die geeignet erschien, um terroristische Netzwerke aufzuspüren und aufzuklären.

Dabei bestand Einvernehmen, dass sich die deutschen Sicherheitsbehörden auch stärker auf die Nachrichtendienste<sup>1</sup> und Polizeibehörden in der islamischen Welt stützen mussten. Diese hatten ihre eigenen Erfahrungen mit dieser Art des Terrorismus und besaßen darüber hinaus erheblich bessere Zugangsmöglichkeiten als unsere traditionellen westlichen Partner. Dass eine solche Zusammenarbeit nicht unproblematisch sein würde, war den Verantwortlichen bewusst. Die Bewahrung rechtsstaatlicher Standards auch im Rahmen dieser Kooperation musste dabei gewährleistet sein.

Wie wichtig und dringend die Aufklärung der Mujahedin-Netzwerke in Deutschland war, offenbarte sich bei dem Anschlag am 11. April 2002 auf der tunesischen Ferieninsel Djerba. Bei diesem Anschlag, zu dem sich später al-Qaida bekannte, starben 21 Menschen, darunter 14 Deutsche. Wiederum gab es eine Spur nach Deutschland. Kurz vor seinem Selbstmordanschlag in der Synagoge auf Djerba hatte der Attentäter noch zwei Telefonate geführt: Eines mit einem zum Islam konvertierten deutschen Staatsangehörigen, das andere mit dem mutmaßlichen „Mastermind“ der Anschläge vom 11. September, Khalid Sheikh MOHAMMED.

---

<sup>1</sup> In zahlreichen islamischen Staaten haben die Nachrichtendienste auch polizeiliche Exekutivbefugnisse. In diese Fällen sind sie damit auch notwendige Kooperationspartner des BKA.

Wenngleich dem deutschen Staatsangehörigen eine Beteiligung an dem Anschlag von Djerba bislang nicht nachzuweisen war, führten diese Ereignisse zu weiterer Besorgnis in den deutschen Sicherheitsbehörden.

Eine zusätzliche Steigerung erfuhr diese Besorgnis im weiteren Verlauf des Jahres 2002, als sich eine islamistische Gruppe im Rhein-/Ruhrgebiet um eine Person mit dem Kampfnamen „ABU ALI“ auf die Durchführung von Anschlägen in Deutschland vorbereitete. Durch schnelles und entschiedenes Handeln unserer Sicherheitsbehörden und der Justiz konnten diese Pläne vereitelt werden. Die Mitglieder der Gruppe sind inzwischen zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt<sup>1</sup>.

In der Folgezeit haben Bundesregierung und deutsche Sicherheitsbehörden alle Anstrengungen unternommen, um Informationen über die islamistische Szene in Deutschland und deren internationalen Verbindungen zu erhalten. Die erweiterten rechtlichen Befugnisse für Nachrichtendienste und Polizeien wurden dafür genau so genutzt wie die intensive grenzüberschreitende Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung. Es galt, jede sich bietende Chance zu Verbesserung des Informationsstandes zu nutzen, um Schaden von Deutschland fernzuhalten.

## **b) Deutschlandbezüge – Perzeption der USA**

Die Existenz einer islamistischen Szene in Deutschland und anderen Ländern Europas war den USA aufgrund der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus bekannt. Insbesondere nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam im Jahre 1998 wurde vielfach in den USA die Auffassung vertreten, die deutschen und europäischen Sicherheitsbehörden gingen nicht energisch genug gegen diese Personen vor.

---

<sup>1</sup> Teilweise sind die Urteile noch nicht rechtskräftig.

Die Rolle der „Hamburger Zelle“ bei den Anschlägen vom 11. September 2001 verstärkte Zweifel bei den US-Behörden hinsichtlich der Wirksamkeit des rechtlichen Instrumentariums der deutschen Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus.

Verständlicherweise rückten dabei auch die bereits bekannten Islamisten in Deutschland in das Zentrum des US-Interesses. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten kam es zu einem intensiven Informationsaustausch über diese Personen. Die Anwesenheit von Verbindungsbeamten des FBI in der „Besonderen Aufbauorganisation (BAO) USA“ des BKA trug dazu bei, dass auch Ermittlungsergebnisse auf den polizeilichen Schienen schnell und umfassend ausgetauscht werden konnten. All das war getragen von dem festen Willen, weitere Anschläge, sei es nun in den USA oder in anderen Teilen der Welt, zu verhindern.

Dabei war für die USA der Präventionsgedanke deutlich wichtiger als der Strafverfolgungsaspekt. Dies fand seinen Ausdruck z. B. darin, dass wichtige al-Qaida-Mitglieder, wie z. B. Abu ZUBAIDA, Khalid Sheikh MOHAMMED oder Bin AL-SHIBH nach ihrer Festnahme nicht der amerikanischen Justiz überstellt wurden. Stattdessen wurden sie an - den deutschen Behörden - unbekanntem Orten festgehalten und befragt, um neue Erkenntnisse über Strukturen, Arbeitsweise und Personen der al-Qaida zu erhalten. Neben den umfangreichen Materialsicherstellungen in Afghanistan trug auch dieser Ansatz maßgeblich dazu bei, dass die US-Behörden bald über umfangreiches Wissen zu al-Qaida, ihrer Führung und ihren Strukturen verfügten. Und: Die USA sind bisher bereit, dieses Wissen mit uns zu teilen.

### **c) Solidarität mit den USA**

Die Anschläge des 11. September haben weltweit zu Solidaritätsbekundungen mit den USA geführt. Bereits am 12. September 2001 verurteilte der Sicherheitsrat (SR) der VN die Anschläge mit allem Nachdruck und bezeichnete sie - wie alle

Handlungen des Internationalen Terrorismus - als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der VN-Charta hob der SR dabei sowohl in der Resolution 1368 (2001) als auch später erneut in der Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 ausdrücklich hervor. Mit der Resolution 1373 (2001) rief der SR - unter Kapitel VII der VN-Charta handelnd - die Mitgliedstaaten der VN darüber hinaus auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um terroristische Handlungen zu verhüten. Dazu gehörten auch politische, wirtschaftliche, polizeiliche und gesetzgeberische Maßnahmen.

In Deutschland haben sich noch am Abend des 11. September 2001 zweitausend Menschen zu einer spontanen Beileidkundgebung und zu einem Gottesdienst im Berliner Dom versammelt. Am Tag darauf hat der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag zu den Anschlägen Folgendes ausgeführt:

„Meine Damen und Herren, ich habe dem amerikanischen Präsidenten das tiefempfundene Beileid des gesamten deutschen Volkes ausgesprochen. Ich habe ihm auch die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte – Solidarität Deutschlands zugesichert. Ich bin sicher, unser aller Gedanken sind bei den Opfern und ihren Angehörigen. Ihnen gilt unser Mitgefühl, unsere ganze Anteilnahme. Ich möchte hier in Anwesenheit des neuen amerikanischen Botschafters Dan Coats noch einmal ausdrücklich versichern: Die Menschen in Deutschland stehen in dieser schweren Stunde fest an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika. Selbstverständlich bieten wir den Bürgern und Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika jede gewünschte Hilfe an, natürlich auch bei der Ermittlung und Verfolgung der Urheber und Drahtzieher dieser niederträchtigen Attentate.“

Der Deutsche Bundestag hat am 19. September 2001 die menschenverachtenden Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika aufs Schärfste verurteilt, die Solidarität Deutschlands mit dem amerikanischen Volk bekundet und die Resolution 1368 (2001) des SR der VN begrüßt. Der Deutsche Bundestag hat darüber hinaus seine Unterstützung für die Bereitschaft der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, konkrete Maßnahmen des Beistands für die Vereinigten Staaten zu ergreifen, zu denen politische und wirtschaftliche Unterstützung sowie

die Bereitstellung geeigneter militärischer Fähigkeiten zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus zählen.<sup>1</sup>

**d) Beistandsverpflichtung des Art. 5 des Nordatlantikvertrages**

Am 12. September 2001 hat der NATO-Rat beschlossen, dass die Terrorangriffe - sofern sie von außen gegen die USA verübt wurden - als Angriffe auf alle Bündnispartner im Sinne der Beistandsverpflichtung des Art. 5 des Nordatlantikvertrages zu betrachten sind. Am 2. Oktober 2001 legten die USA im NATO-Rat dar, dass die Angriffe nachweislich von außen gegen die USA verübt wurden. Daraufhin bekräftigte und präziserte das Bündnis am 4. Oktober 2001 die Beistandsverpflichtung aus Art. 5 und beschloss eine Reihe ziviler und militärischer Maßnahmen:

- Verstärkter Austausch von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen;
- Unterstützung für Alliierte und Staaten, die wegen ihrer Unterstützung der Anti-Terrorismuskampagne erhöhten Bedrohungen ausgesetzt sein könnten;
- Verstärkte Sicherheitsvorkehrungen für US-amerikanische Einrichtungen und die anderer Alliierten durch NATO-Gastnationen;
- Ersatz für im Verantwortungsbereich des Bündnisses stationierte alliierte Kräfte, die zur unmittelbaren Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus außerhalb des Bündnisgebietes verlegt werden;
- Überfluggenehmigungen für US-Flugzeuge und Flugzeuge anderer Alliierten, im Einklang mit den notwendigen Regelungen über den Luftverkehr und nationalen Verfahren, für militärische Flüge im Zusammenhang mit Operationen gegen den Terrorismus;
- Zugangsgenehmigung zu Häfen und Flugplätzen für die USA und andere Alliierte;

---

<sup>1</sup> Siehe Bundestagsdrucksache 14/6920

- Verlegung von Teilen der ständigen Marine-Einsatzverbände der NATO in das östliche Mittelmeer;
- Genehmigung der Unterstützung durch die NATO-Frühwarnflugzeuge (AWACS<sup>1</sup>-Flotte).

Damit war auch die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung zu Maßnahmen der Bündnispartner gegen den Internationalen Terrorismus beizutragen. Dem ist die Bundesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten nachgekommen.

Was Überfluggenehmigungen für US-Flugzeuge angeht, waren und sind die USA – wie fast alle NATO-Partner - auf der Grundlage des Aufenthaltsvertrags von 1954 (Artikel 1 Abs. 4) und des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut von 1957 (Artikel 57 Abs. 1) im Besitz einer Dauergenehmigung für ihre Militärluftfahrzeuge. Für Deutschland hat der NATO-Beschluss insofern keine Änderung bzw. Neuerung bestehender Regelungen bewirkt.

#### **e) Intensivierung nationaler und internationaler Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus**

In den Monaten und Jahren nach dem 11. September 2001 hat die Bundesregierung diese Erklärungen und Verpflichtungen mit Leben gefüllt. Die Bekämpfung des Internationalen Terrorismus blieb sowohl national als auch international eine der wichtigsten Aufgaben. Dies galt besonders innerhalb der transatlantischen Beziehungen; auch dann noch, als es Ende 2002/Anfang 2003 zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen der US-Administration und der Bundesregierung über den Irak-Konflikt und seine Bewältigung kam.

---

<sup>1</sup> Airborne Warning and Control System.

Insgesamt wurde ein Bündel verschiedener Initiativen verfolgt und in Maßnahmen umgesetzt. Die intensivierete Zusammenarbeit betraf diplomatische, polizeiliche, justizielle, militärische und nachrichtendienstliche Ansätze:

#### **ea) Terrorismusbekämpfung mit Mitteln der Diplomatie**

Das „Anti-Terror-Paket“, das der Deutsche Bundestag nach dem 11. September 2001 beschlossen hatte, ermöglichte dem Auswärtigen Amt, Strukturen zu schaffen, die sich mit der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung befassen. So wurde im Auswärtigen Amt die Stelle eines Beauftragten für Internationale Terrorismusbekämpfung und –prävention eingerichtet, der von einem Arbeitsstab für Internationale Terrorismusbekämpfung und –prävention mit insgesamt 5 Mitarbeitern bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben unterstützt wird. An den Auslandsvertretungen entstand ein Netz von sogenannten „AT-Referenten“. Diese wurden an Auslandsvertretungen eingerichtet, an denen sich wichtige internationale Organisationen mit Fragen der Terrorismusbekämpfung befassen (z.B. New York/UNO, Brüssel/NATO und EU, Wien/OSZE) bzw. in wichtigen Partnerstaaten (USA, Russland) oder Staaten, die für die Terrorismusbekämpfung aus anderen Gründen besonders wichtig sind.

#### **eb) Kooperation im Bereich von Polizei und Justiz**

##### **eba) Gemeinsame Zielsetzung**

Die Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus im polizeilichen wie im justiziellen Bereich ist maßgeblich bestimmt von der vorrangigen Aufgabe der Verhinderung von Anschlägen gegen die Zivilbevölkerung.

Die strafrechtlichen Ermittlungen wegen des Straftatbestands der Bildung - inländischer wie ausländischer - terroristischer Vereinigungen (§§ 129a, 129b StGB) richten sich im Zuge dieser gemeinsamen Anstrengungen gegen alle gewaltbereiten islamistischen Organisationen und Strukturen, deren Agenda einen

staatsschutzrelevanten Deutschlandbezug aufweist. Neben Anschlägen im Ausland mit deutschen Opfern stehen vor allem Aktivitäten von Jihadisten im Inland und terroristische Unternehmungen, die von deutschem Boden ausgehen, im Fokus der Ermittlungen.

Eine der Grundvoraussetzungen effektiver Ermittlungsarbeit in diesem Bereich besteht darin, dem internationalen Beziehungsgeflecht und den grenzüberschreitenden Planungs- und Vorbereitungstätigkeiten der jihadistischen Terrorgruppen durch internationale Zusammenarbeit auf allen Ebenen zu begegnen. In der konkreten Umsetzung bedeutet das, die Ermittlungen nicht an Staatsgrenzen abubrechen. Vielmehr sind sie, um Anschlagsvorhaben zu verhindern, im regelmäßig gebotenen unverzüglichen Zusammenwirken mit den von den Mitgliedern dieser Gruppen gewählten Transit- und Zielländern weiter zu führen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen ausländischen Strafverfolgungsorgane und insbesondere die Ausgestaltung ihrer Befugnisse weichen zum Teil erheblich von den deutschen Maßstäben ab. Das ist schon im europäischen Rechtsraum, weit mehr aber noch in afrikanischen, arabischen und sonstigen asiatischen Ländern festzustellen, denen im Zusammenhang mit dem islamistischen Terrorismus eine besondere Bedeutung zukommt.

### **ebb) Polizeiliche Kooperation**

In der Folge der Ereignisse des 11. September 2001 haben sich für das BKA im Rahmen der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung folgende strategische Handlungsfelder abgeleitet:

- Aufklärung und Abwehr des Terrorismus (durch Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder als Zentralstelle nach § 2 BKAG zur Verhinderung von Straftaten);
- Bekämpfung terroristischer Strukturen durch strafrechtliche Ermittlungsverfahren;
- und Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.

Entscheidend hierfür sind die rechtzeitige und umfassende Zusammenführung, Analyse und Bewertung relevanter Erkenntnisse unterschiedlicher nationaler und internationaler Erkenntnisträger.

Als neue nationale Zusammenarbeitsformen sind beispielhaft die Beteiligung der Polizei von Bund und Ländern im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin-Treptow, phänomen- oder anlassbezogene Sachbearbeiter-tagungen und der Einsatz von Regionalsachbearbeitern im GTAZ zu nennen. Die Ermittlungs- und Auswertekompetenz des BKA auf dem Gebiet des islamistischen Terrorismus wurde in einer Gruppe in Berlin gebündelt. Darüber hinaus wurde das BKA-Verbindungsbeamtensystem sowohl national (BfV, BND) wie auch international (z.B. Saudi-Arabien, Kuwait, Maghreb-Staaten) sukzessive ausgebaut.

Die zentrale Entwicklung und Koordination von so genannten „Gefährder“-Programmen als Reaktion auf die Ereignisse des 11. September 2001 hat sich bewährt. Weiterhin wird die Optimierung des Melde- und Berichtswesens in der Bund-Länder-Zusammenarbeit, eine ständige Qualitätssicherung des Lageberichts wesens sowie die bereits 1988 eingeführte zentrale polizeiliche Gefährdungsbewertung durch das BKA fortgeführt.

Ferner ist die Bundesregierung an der Umsetzung der auf europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus beteiligt. Dies betrifft insbesondere den Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, welcher nach den Anschlägen von London im Juli 2005 um die gemeinsame Strategie zur Terrorismusbekämpfung ergänzt wurde. Der Aktionsplan enthält mehr als 160 Einzelmaßnahmen, darunter beispielsweise Maßnahmen in den Bereichen Polizei, Visapolitik und Grenzschutz. In diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert ist die Einrichtung einer Europol Task Force zur Durchführung umfassender Analysen, die Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS), der Aufbau einer europäischen Visadatenbank (VIS) und die Einführung der europäischen Terrorismuslisten, auf deren Grundlage europaweit Vermögenswerte eingefroren werden können.

## **ebc) Justizielle Kooperation**

### **Zur internationalen Zusammenarbeit**

Die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit ist deutlich geworden bei den Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts (GBA) gegen die Mitglieder und Unterstützer der so genannten Hamburger Zelle um den Attentäter Mohamed ATTA wegen der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA. So wurden beispielsweise im Strafverfahren gegen Mounir EL MOTASSADEQ, der nach Aufhebung der ersten Verurteilung durch den Bundesgerichtshof vom Hanseatischen Oberlandesgericht nach erneuter Hauptverhandlung am 19. August 2005 wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu einer Freiheitsstrafe von 7 Jahren verurteilt wurde, zahlreiche Rechtshilfeersuchen nicht nur an die USA, sondern auch an den Libanon, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien und nicht zuletzt Syrien gestellt.

Insgesamt wurden seit dem 11. September 2001 etwa 70 Rechtshilfeinzelfälle im Zusammenhang mit Terrorismusstrafverfahren anhängig gemacht, von denen zahlreiche noch offen sind.

Aufgrund des gewachsenen Bedarfs nach internationaler Kooperation auch über ein konkretes Ermittlungsverfahren hinaus hat der GBA im Juni 2002 eine Verbindungsbeamtin zum US-Justizministerium gesandt, die bis Mitte 2005 dauerhaft in Washington tätig war und in vielfältiger Weise praktische und rechtliche Unterstützung bei der justiziellen Aufarbeitung der Anschläge vom 11. September 2001 auf deutscher und US-amerikanischer Seite geleistet hat. Seither finden aufgrund der geknüpften Verbindungen immer wieder informelle Gespräche zu allen Fragen des islamistischen Terrorismus mit den amerikanischen Kollegen statt. Im Verhältnis zu Frankreich wird diese Aufgabe vom Verbindungsbeamten des Bundesministeriums der Justiz im französischen Justizministerium wahrgenommen. Diese Position hatte gerade aus diesem Grund von Januar 2002 bis August 2005 eine Mitarbeiterin des GBA inne.

Der Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus dienen auch verschiedene neu abgeschlossene Verträge auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Von besonderer Bedeutung sind hier das Übereinkommen zwischen der EU und den USA und das bilaterale Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA, die noch ratifiziert werden müssen. Im Rahmen der EU kommt der durch Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 ins Leben gerufenen Einrichtung EUROJUST, die der Förderung und Verbesserung der Koordinierung der in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen dient, bei der Verfolgung terroristischer Straftäter eine bedeutende Rolle zu. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die Rechtsinstrumente zum Europäischen Haftbefehl und über die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen.

#### **Zur nationalen Zusammenarbeit**

Auf nationaler Ebene kommt dem engen Informationsaustausch des GBA mit den Strafverfolgungsbehörden der Länder sowie den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder im Sinne eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes eine besondere Bedeutung zu. Alle staatlichen Organe, insbesondere die Landesstaatsanwaltschaften, stehen in der Pflicht, in ihrer täglichen Arbeit ein waches Auge auf das potenzielle Randgeschehen als Indikator für islamistisch-terroristische Aktivitäten zu werfen. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Unterrichtung der betroffenen Behörden über bekannt gewordene Handlungsmuster der Jihadisten, um eine verantwortungsbewusste Sensibilisierung zu erreichen. Konkretisiert wird dieser ganzheitliche Ansatz durch Anlaufstellen, die über islamistisch-terroristische Hintergründe Auskunft geben können. So werden den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror gegenübergestellt. Der GBA wirkt daher am Aufbau eines Netzes von Ansprechpartnern bei den Staatsanwaltschaften mit, die ebenso wie die Ansprechpartner bei der Polizei und im Strafvollzug regional direkt und bundesweit über den GBA, das BKA und den Strafvollzugsausschuss der Länder verknüpft sind.

### **ec) Militärische Kooperation bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus**

Der Einsatz militärischer Mittel ist als eines der Elemente einer Gesamtstrategie zu sehen, die Maßnahmen auch und gerade in zahlreichen anderen, nicht-militärischen Bereichen umfasst. Die Bundesregierung hat im internationalen Rahmen eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus durchgeführt.

Dazu gehören:

- Eine deutsche Beteiligung an den bei der „Operation Enduring Freedom“ (OEF) eingesetzten See- und Luftstreitkräften wird in enger Abstimmung mit den Koalitionspartnern kontinuierlich überprüft und an die aktuellen Erfordernisse angepasst. Unser Beitrag bei OEF umfasst derzeit den durchgehenden Einsatz einer Fregatte zur Seeraumüberwachung sowie als unterstützendes Element die Marinelogistikbasis in Djibouti.
- Im Rahmen von OEF waren in Afghanistan Kräfte des Einsatzkontingents Spezialkräfte (KSK) im Einsatz. Die Spezialkräften haben im arbeitsteiligen Zusammenwirken mit anderen Verbündeten Beiträge zum Auftrag gemäß Ziffer 3 des Bundestagsbeschlusses vom 16. November 2001 geleistet.
- Als weiterer deutscher Beitrag zu OEF werden zur luftgestützten medizinischen Notfallversorgung und Evakuierung unverändert MEDEVAC Flugzeuge<sup>1</sup> mit entsprechendem fliegerischen sowie sanitätsdienstlichen Personal bereitgestellt.
- Die Teilnahme an der Seeraumüberwachung und Aufklärung im Mittelmeer ist weiterhin im Rahmen der permanenten deutschen Beteiligung an den „Standing NATO Maritime Groups“ und einzelner zeitlich befristeter nationaler Bereitstellungen zu „Operation Active Endeavour“ beabsichtigt.

---

<sup>1</sup> Kurzform für „medical evacuation“.

- In Afghanistan wird der integrierte und krisenpräventive Ansatz bei der Anwendung ziviler und militärischer Maßnahmen von der Internationalen Gemeinschaft seit 2001 konsequent und erfolgreich umgesetzt. Die NATO setzte die Politik der Sicherheitsunterstützung und Stabilisierung Afghanistans auf der Grundlage des Mandats der VN fort. Im Zuge des Regionalisierungsansatzes der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) wurde mit dem Abschluss der Erweiterungsschritte nach Norden und Westen Ende August 2005 zunehmend mehr Verantwortung übernommen. Deutschland leistet einen substantiellen Beitrag durch größere Führungsverantwortung in der Nordregion. Als nächster Schritt ist für das Frühjahr 2006 die Erweiterung nach Süden vorgesehen.
- Im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“, eines umfassenden Programms der praktischen bilateralen Zusammenarbeit zwischen der NATO und einzelnen Partnerstaaten, wurden auf einem Expertentreffen im Februar 2005 Wege zu einer effizienteren Umsetzung des „Partnerschafts-Aktionsplans gegen den Terrorismus“ erörtert.
- Die Bundesregierung setzt ihren intensiven bilateralen Dialog zu terrorismusbezogenen Fragen fort, insbesondere auch mit unseren Partnern in EU und NATO.

Im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus plant die Bundesregierung derzeit keine Intensivierung im Sinne einer Ausweitung des militärischen Beitrages. Gleichwohl wird der bestehende Beitrag, z.B. im Rahmen von OEF, weiter fortgeschrieben und optimiert. Hierbei gilt die strikte Einhaltung des geltenden Völkerrechtes sowie ein vorzugsweise multinationaler Ansatz als Leitlinie.

#### **ed) Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit**

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 wurden neben einer deutlichen Intensivierung des traditionell bilateral stattfindenden Informationsaustausches

zwischen den Nachrichtendiensten auf internationaler Ebene auch verstärkt multinationale Zusammenkünfte und Gremien ins Leben gerufen:

#### **eda) Multilaterale Foren nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit**

##### **Counter Terrorist Group (CTG)**

Der im Herbst 2001 gegründeten CTG gehören derzeit 29 Inlandsdienste der 25 EU-Mitgliedsstaaten sowie der Schweiz und Norwegens an. Auftrag der CTG ist die Erstellung von „Threat Assessments“ zum islamistischen Terrorismus. Hierunter fallen sowohl Ad-hoc-Berichte zu aktuellen Ereignissen wie allgemeinere Ausarbeitungen bis hin zu dem jährlichen Europäischen Lagebild. Die Ausarbeitungen der CTG werden diversen Einrichtungen der EU bzw. den nationalen Innenministerien, sowie – im deutschen Fall – auch den LfV zur Verfügung gestellt.

Die CTG unterliegt einem Vorsitz, der parallel zum jeweiligen EU-Vorsitz wechselt. Während der Vorsitz vor allem organisatorische Aufgaben wahrnimmt, sind die „Heads of Services“ (HoS) das eigentliche Steuerungsgremium der CTG, die sich halbjährlich treffen. Für die Umsetzung auf Arbeitsebene ist das Gremium der „Heads of Units“ (HoU) verantwortlich, das sich vierteljährlich sowie aus besonderem Anlass trifft.

##### **Situation Center der EU (SITCEN)**

Das seit 1999 bestehende SITCEN setzt sich aus dem Lagezentrum, einer nachrichtendienstlichen Analyseeinheit und dem Beraterstab im EU-Ratssekretariat unter dem Hohen Vertreter der EU für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Solana, zusammen.

Um dem im Hinblick auf den Aufbau einer eigenständigen EU-Außen- und Sicherheitspolitik erhöhten Bedarf an nachrichtendienstlichen Informationen gerecht werden zu können und unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. September

2001, wurde im Februar 2002 die Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ) eingerichtet, welche die Berichterstattung des SITCEN (Assessments) wahrnimmt. Diese besteht aus Vertretern der Auslandsnachrichtendienste Großbritanniens, Frankreichs, Spaniens, der Niederlande, Italiens, Schwedens, Deutschlands, Sloweniens, Polens, Finnlands und Ungarns. Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Spanien und Belgien haben zusätzlich Mitarbeiter der Inlandsnachrichtendienste entsandt.

Regionale Themenschwerpunkte, die sich auch in der Organisation der NDZ widerspiegeln, sind Balkan, GUS, Nahmittelost/Nordafrika, Asien und Lateinamerika. Daneben gibt es zwei thematische Arbeitseinheiten mit den Schwerpunkten Internationaler Terrorismus und Proliferation.

### **Terrorist Threat Intelligence Unit (TTIU) der NATO**

Die TTIU der NATO hat Ende 2004 ihre Arbeit aufgenommen. In der TTIU sind Deutschland, die USA, Großbritannien und Spanien vertreten. Die Position der deutschen Vertretung ist seit April 2005 besetzt. Wesentliche Aufgabe der TTIU ist die Unterrichtung von NATO-Stellen über terrorismusbezogene Sachverhalte und Einschätzungen.

Zu den einzelnen Aufgaben gehören u.a.:

- Unterrichtung von NATO-Institutionen/-Angehörigen über terrorismusbezogene Sachverhalte;
- Erstellung von integrierten „Intelligence Security-Berichten“ mit Terrorismusbezug, die NATO-Entscheidungsträgern, den NATO-Commands, einzelnen NATO-Mitgliedern u.a. zur Verfügung gestellt werden;
- Aufbau von direkten Verbindungen zu Sicherheits- und Nachrichtendiensten in NATO-Staaten mit dem Ziel, nachrichtendienstliche Berichte/Informationen zu erhalten;

- Aufbau von Verbindungen zu Sicherheits- und Nachrichtendiensten der „Partnership for Peace“-Mitglieder und den mediterranen Staaten mit dem Ziel, die Terrorismus-Komponente in der „Intelligence Liaison Unit“ zu stärken;
- Aufbau und Förderung eines „Frühwarnsystems“ (NATO Intelligence Warning System) in welchem Terrorismus-Sachverhalte kontinuierlich aktualisiert werden;
- die TTIU hat sich zum Ziel gesetzt, eine Positionierung als Kompetenzzentrum für Internationalen Terrorismus innerhalb der „NATO- Intelligence Community“ zu erreichen.

Hauptabnehmer der TTIU sind die „Intelligence Bedarfsträger“ im NATO-Hauptquartier, einschließlich des NATO Atlantic Council (NAC), der Generalsekretär des Bündnisses, das Military Committee sowie andere der NATO nahestehende Institutionen.

### **edb) Nationale Zusammenarbeit**

Zu den unmittelbar nach den Anschlägen beschlossenen Maßnahmen, die auf eine Optimierung des Informationsaustausches innerhalb des Verfassungsschutzverbundes gerichtet sind, gehört vor allem die Einrichtung einer eigens für die Erfassung der relevanten Personen des Beobachtungsbereichs islamistischer Terrorismus geschaffenen Datei (Arabische Mujahedin Datei – AMD).

Der gleichermaßen intensivierten und systematisierten Informationsaustausch mit dem BKA wurde wesentlich durch den Austausch von Verbindungsbeamten zwischen BfV, BKA und BND unterstützt, der insbesondere die Einbindung des Verfassungsschutzes in die Arbeit der „BAO USA“ gewährleistete. Bereits vor dem 11. September 2001 wurde der Austausch gerade von operativ sensiblen Daten im damals so genannten „Informationboard“ institutionalisiert. Das letztgenannte Gremium wird heute als eine von acht Arbeitsgruppen, die dem Informations-

austausch zwischen den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern dient, im GTAZ fortgeführt.

Zu den Arbeitsschwerpunkten des im Dezember 2004 in Berlin eingerichteten GTAZ gehören vor allem:

- der Informationsaustausch;
- die Bewertung von Gefährdungserkenntnissen in Echtzeit;
- und gemeinsame Analysen im Bereich des islamistischen Terrorismus.

Derzeit sind im GTAZ Vertreter von fast 40 Behörden vertreten. Durch diese Bündelung von Fachwissen im GTAZ wurde die Reaktionsfähigkeit bei konkreten Gefahren und die Identifikation von Netzwerkstrukturen bereits im Vorfeld von Anschlagplanungen wesentlich verbessert.

#### **f) Schlussfolgerungen und Ausblick**

Die internationale Staatengemeinschaft hat in den vergangenen Jahren große Anstrengungen bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus unternommen. Dabei konnten die terroristischen Strukturen geschwächt werden. Dazu zählt vor allem der Verlust der Basis Afghanistan sowie die Festnahme zahlreicher wichtiger Operateure und Führungsfiguren. Ohne das große Engagement der USA wären diese Erfolge nicht möglich gewesen. Die terroristischen Strukturen haben sich jedoch als sehr flexibel erwiesen, sie konnten sich erfolgreich den neuen Gegebenheiten und dem erhöhten Verfolgungsdruck anpassen.

Al-Qaida ist jetzt nicht nur eine Organisation, sondern auch eine Ideologie mit inspirierender Wirkung. Die Bedrohung hat sich jedoch nicht verringert, sie hat sich verändert und ist eher noch schwieriger zu bekämpfen. Die Anschläge in Madrid und in London haben uns deutlich vor Augen geführt, dass auch Europa in das Zielspektrum der Islamisten fällt. Die jüngsten Drohungen von Usama BIN LADEN und seines Stellvertreters Ayman AZ-ZAWAHIRI belegen genauso wie die Gewaltakte eines Abu Musab AZ-ZARQAWI und seiner Gefolgschaft im Irak die

anhaltende Bedrohung durch den Internationalen Terrorismus. Dessen gemeinsame Bekämpfung bleibt auch künftig eine wesentliche Aufgabe, die nur in internationaler Zusammenarbeit erfolgreich bewältigt werden kann. Ohne umfassenden Informationsaustausch mit den Sicherheitsbehörden unserer Partner wird uns die Überwindung dieser globalen Bedrohung nicht gelingen.

Bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus dürfen rechtsstaatliche Grundsätze nicht in Frage gestellt werden. Deutschland muss zugleich im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit allgemein anerkannte Regeln, insbesondere die Wahrung der erforderlichen Vertraulichkeit, anerkennen, um ein verlässlicher Kooperationspartner zu bleiben. Eine Isolation in der internationalen Gemeinschaft kann sich Deutschland nicht erlauben: Dies würde deutsche Sicherheitsbehörden vom internationalen Informationsfluss ausschließen und die Terrorismusgefahr in unverantwortlicher Weise erhöhen.

**2. Festnahmen und Gefangenentransporte durch ausländische Stellen außerhalb eines rechtsförmlichen Verfahrens; Berichte über Geheimgefängnisse und Folter**

**a) Angeblich illegale CIA-Flüge über Deutschland, Geheimgefängnisse und Folter in Europa**

**aa) Berichte über angeblich illegale CIA-Flüge über Deutschland**

**aaa) Kenntnisstand der Bundesregierung**

Der Bundesregierung sind Medienberichte über angebliche geheime Gefangenentransporte der Central Intelligence Agency (CIA) durch Europa und die Bundesrepublik Deutschland bekannt. Diese waren bereits mehrfach Gegenstand von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum und von Medienvertretern. Bei der Beantwortung der Anfragen sowie im Rahmen der für den vorliegenden Bericht durchgeführten Untersuchungen wurde deutlich, dass die Bundesregierung über keine eigenen Erkenntnisse zu den in Rede stehenden Flügen (siehe im Einzelnen die nachfolgende Listung) verfügt. Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Nachrichtendienste der USA, insbesondere die CIA, über eigene Flugzeuge verfügen oder solche bei privaten Gesellschaften chartern. Sie hat aber weder Kenntnisse über die Identität und die Benutzung dieser Flugzeuge noch über die beförderten Personen und/oder das Frachtgut. Auch US-Außenministerin Rice hat bei den Gesprächen mit Bundesminister Dr. Steinmeier am 29. November 2005 in Washington und am 06. Dezember 2005 in Berlin keine Informationen über CIA-Flüge zur Verfügung gestellt.

**Feststellungen der Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS)**

In der Kleinen Anfrage der Fraktion „DIE LINKE“ (BT-Drucksache Nr. 16/83 vom 23. November 2005, Frage 7) wurde die Bundesregierung aufgefordert, die Flüge aufzulisten, die seit dem 11. September 2001 von den „Linien“ „Tepper Aviation“, „Pegasus Technologies“ und „Aero Contractors“ sowie mit den Flugzeugen der Registrierungsnummern N313P und N379P im deutschen Luftraum durchgeführt

worden sind. Der Kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache Nr. 16/141 vom 5. Dezember 2005, Frage 6) zufolge werden die Registrierungsnummern N313P und N379P einem angeblich von der CIA kontrollierten Unternehmen „Premier Executive Transport Services“ zugeschrieben.

Die Bundesregierung hat hierzu die bei der DFS auf Grund der eingereichten Flugpläne vorhandenen Daten zusammengestellt. Flugpläne sind für alle nach Instrumentenregeln durchgeführten Flüge vorzulegen. Sie enthalten Angaben zum Luftfahrzeug, zur Streckenführung, zur Art des Fluges und der Anzahl der insgesamt an Bord befindlichen Personen. Informationen über die Passagiere, den Auftraggeber und die Zweckbestimmung des Fluges sind hingegen in den Flugplänen nicht enthalten. Die nachfolgende Zusammenfassung der von der DFS vorgenommenen Auflistung lässt daher keine Rückschlüsse auf die vermuteten Hintergründe der Flüge zu.

Flüge von Unternehmen mit der Bezeichnung „Pegasus Technologies“ und „Aero Contractors“ sind der DFS nicht bekannt. Die Flüge der „Tepper Aviation“ wurden mit den Registrierungsnummern N2189M (Hercules C130) und N8183J (Hercules C130) durchgeführt. In dem Zeitraum 11. September 2001 bis 7. April 2005 wurden mit den genannten vier Flugzeugen N313P (Boeing 737), N379P (Gulfstream V), N2189M und N8183J insgesamt 367 Flüge im deutschen Luftraum durchgeführt. Vier Flüge waren bei der Flugplanaufgabe als Staatsflüge gekennzeichnet worden. In den übrigen Fällen wurde als „Flugart“ das Kürzel „G“ = General Aviation/Allgemeine Luftfahrt angegeben. Bei den Flugzeugkennzeichen handelt es sich um zivile Registrierungen. Von den 367 Flügen starteten oder landeten 309 in Frankfurt/Main, 24 in Ramstein und 1 Flug in München. Die restlichen 33 Flüge waren Überflüge.

Die von Frankfurt ausgehenden Flüge hatten hauptsächlich folgende Ziele (Klammer = Anzahl der Flüge): Baku/Aserbaidschan (42), Washington/USA (20), Amman/Jordanien (11), Taschkent/Usbekistan (10), Luxor/Ägypten (7), Ramstein (6),

Dubai/VAE (6), Glasgow/GB (6), Bagdad/Irak (5), Islamabad/Pakistan (5), sonstige Zielflughäfen (36)<sup>1</sup>. Die in Frankfurt gelandeten Maschinen kamen überwiegend aus (Klammer = Anzahl der Flüge): Washington/USA (43), Taschkent/Usbekistan (26), Baku/Aserbajdschan (19), Amman/Jordanien (7), Bagdad/Irak (5), sonstige Abgangsflughäfen (55)<sup>2</sup>.

### **Feststellungen des Luftfahrt-Bundesamtes (LBA) und Presseanfragen**

Die Redaktion der Zeitschrift „Stern“ erkundigte sich am 09. Dezember 2005 beim LBA, ob von dieser Behörde Einflugerlaubnisse für folgende Flüge erteilt worden seien:

- Flug „Spar 92“ am 17. Februar 2003 mit einem zivilen Learjet LJ 35 von Aviano nach Ramstein,
- Flug am 17. Februar 2003 mit einer zivilen Gulfstream, Registrierungsnummer N85VM,
- 20 weitere Flüge mit N85VM zwischen Juli 2002 und Mai 2004,
- Landung einer zivilen Maschine mit Registrierungsnummer N368CE der „Wells Fargo Bank Northwest Trustee“ am 30. Oktober 2005 in Frankfurt/Main.

Das LBA hat hierzu festgestellt, dass für keinen der Flüge eine Einflugerlaubnis beantragt wurde und dass weder die Kennzeichen noch das genannte Luftfahrtunternehmen dem LBA bekannt sind. Auch für weitere angebliche CIA-Flüge sind beim LBA keine Erlaubnisse beantragt worden.

Dazu ist anzumerken, dass der nichtgewerbliche Luftverkehr in Deutschland grundsätzlich keiner Einflugerlaubnis bedarf (vgl. nachstehender Abschnitt „Rechtlicher Rahmen“).

---

<sup>1</sup> 23 Einzelziele, jeweils unter 5 Flüge.

<sup>2</sup> 29 Einzelabgangsorte, jeweils unter 5 Flüge.

In einer Anfrage an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 04. Januar 2006 bittet die Redaktion des „Stern“ unter Bezugnahme auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) um Angaben zu Flugbewegungen von 20 einzeln aufgelisteten US-registrierten Flugzeugen im deutschen Luftraum. Unter den aufgeführten Kennzeichen befinden sich auch die in den vorstehenden Abschnitten bezeichneten Registrierungsnummern. Mit Blick auf die „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ – Einstufung der Einzeldaten, die eine Weitergabe an die Presse nicht zulässt, wurde eine die o.g. Liste der 367 Flüge ergänzende Auflistung von der DFS bisher nicht vorgenommen.

Die nachfolgend erläuterte Liste von EUROCONTROL berücksichtigt bis auf 4 Kennzeichen die vom „Stern“ nachgefragten Flugzeuge. Dies trifft auch zu für das Flugzeug mit der Registrierungsnummer N368CE, das laut „Stern“ vom 9. Februar 2006 erneut im Januar und Februar 2006 in Frankfurt/Main gelandet sein soll. Recherchen der DFS haben bestätigt, dass die bezeichnete Maschine in der Zeit vom 2. Januar 2006 bis 5. Februar 2006 insgesamt 32 Flüge zwischen Frankfurt/Main und einigen von EUROCONTROL aufgeführten Zielen durchgeführt hat. Die Flüge waren in den Flugplänen weder als militärische Flüge ausgewiesen noch waren sie als gewerbliche Flüge beim LBA beantragt. Ähnliche Fragen wie die des „Stern“ wurden auch von anderen Medienorganen gestellt und im gleichen Sinne behandelt.

### **Feststellungen von EUROCONTROL**

Der Vorsitzende des Rechts- und Menschenrechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und Schweizerische Ständeratsabgeordneter, Dick Marty, hat in einem Informationsmemorandum vom 22. November 2005 verlautbart, dass ihm Human Rights Watch (HRW) eine Liste von Flugzeugen übergeben habe, die der CIA direkt oder indirekt zuzuordnen seien. Auf ein entsprechendes Ersuchen von Herrn Marty hat die europäische Flugsicherungsorganisation EUROCONTROL mit Zustimmung ihrer Mitgliedstaaten die Flugbewegungen der ihr

benannten 41 Flugzeuge in den 35 Mitgliedstaaten der Organisation für die Jahre 2001 bis 2005 zusammengestellt und Herrn Marty am 23. Januar 2006 zur vertraulichen Behandlung übermittelt. Der Bundesregierung wurde ein Auszug mit den Deutschland betreffenden Starts und Landungen übersandt. Überflüge sind darin nicht enthalten. Insgesamt erfasst die Deutschland betreffende Liste 23 Flugzeugkennzeichen.

Ob die restlichen 18 von Herrn Marty bezeichneten Flugzeuge in anderen europäischen Staaten oder überhaupt nicht in Erscheinung getreten sind, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

Der Deutschland betreffende Teil der EUROCONTROL-Liste enthält insgesamt 720 Flüge, d. h. 1440 Starts und Landungen, wovon 769 auf deutschen Flughäfen stattfanden. Hiervon entfielen auf Frankfurt/Main 655, Augsburg 39, Ramstein 37, München 15, Stuttgart 13, Ganderkesee bei Bremen 4, Berlin/Schönefeld 2, Köln-Bonn 2, Nürnberg 2.

Die 325 in Frankfurt gestarteten Flüge hatten hauptsächlich folgende Ziele (Klammer = Anzahl der Flüge): Aschgabad/Turkmenistan (53), Baku/Aserbaidschan (43), Bagdad/Irak (27), Sarajevo/Bosnien und Herzegowina (26), Skopje/Mazedonien (24), Washington/USA (18), Amman/Jordanien (12), Augsburg (10), Ramstein (10), sonstige Zielflughäfen (102)<sup>1</sup>. Die in Frankfurt gelandeten 330 Flüge kamen überwiegend aus (Klammer = Anzahl der Flüge): Aschgabad/Turkmenistan (52), Washington/USA (29), Bagdad/Irak (25), Sarajevo/Bosnien und Herzegowina (23), Taschkent/Usbekistan (22), Tirana/Albanien (22), Baku/Aserbaidschan (20), Augsburg (14), Skopje/Mazedonien (12), sonstige Abgangsflughäfen (111)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 46 Einzelziele, jeweils unter 10 Flüge.

<sup>2</sup> 47 Einzelabgangsorte, jeweils unter 10 Flüge.

Wesentliche Teile der EUROCONTROL-Liste stimmen mit der DFS-Aufzeichnung (vgl. oben) überein. Auffallend ist, dass das in der DFS-Liste mit insgesamt 113 Flügen aufgeführte Luftfahrzeug mit dem Kennzeichen N379P in der EUROCONTROL-Liste nicht enthalten ist. Offenbar ist dieses Kennzeichen von Herrn Marty nicht abgefragt worden. Die zahlenmäßigen Abweichungen ergeben sich auch aus der wesentlich höheren Zahl der von EUROCONTROL erfassten Flugzeuge, der Nichtberücksichtigung von Überflügen bei EUROCONTROL und aus dem abweichenden Erfassungszeitraum. Im Gegensatz zur EUROCONTROL-Liste, welche den Zeitraum 01. Januar 2001 bis 31. Dezember 2005 umfasst, bezieht sich die DFS-Liste auf den in der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 23. November 2005 nachgefragten Zeitraum ab 11. September 2001 (bis 07. April 2005).

#### **aab) Rechtlicher Rahmen für Flüge ausländischer Luftfahrzeuge über Deutschland**

Die Diskussion um die angeblich illegalen CIA-Flüge hat auch die Frage aufgeworfen, unter welchen Voraussetzungen ausländische Luftfahrzeuge nach Deutschland einfliegen und deutsches Hoheitsgebiet überfliegen können. Hierzu wird im Folgenden ein kurzer zusammenfassender Überblick gegeben:

##### **Grundlagen**

Der internationale Luftverkehr kann nur deshalb so reibungslos funktionieren, weil die dafür notwendigen Rahmenbedingungen in einem weltweit anerkannten Übereinkommen niedergelegt sind. Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 – kurz „Chicagoer“- oder „ICAO-Abkommen“ genannt –, welches von 189 Staaten ratifiziert wurde, enthält umfassende betriebliche, technische und verkehrsrechtliche Regelungen zur Gewährleistung eines sicheren und geordneten Luftverkehrs. In Artikel 1 ist festgelegt, dass jeder Staat über seinem Hoheitsgebiet die volle und ausschließliche Lufthoheit besitzt. Daraus folgt der

Grundsatz, dass Ein- und Überflüge erlaubnispflichtig sind, soweit nicht ausdrücklich Ausnahmen zugelassen sind.

Das deutsche Luftverkehrsgesetz (LuftVG) setzt dieses Prinzip um, indem es in § 2 Absatz 7 festlegt, dass ausländische Luftfahrzeuge grundsätzlich einer Einflug-erlaubnis bedürfen. Ausnahmen sind nur auf Grund besonderer völkerrechtlicher Abmachungen zulässig.

### **Erlaubnispflicht und Erlaubnisfreiheit**

Für die Beurteilung der Frage, ob eine Einflugerlaubnis erforderlich ist oder nicht, kommt es entscheidend auf die Art des Fluges an: Handelt es sich entweder um einen Flug mit einem Privatluftfahrzeug oder mit einem Staatsluftfahrzeug, dient der Flug entweder gewerblichen oder nichtgewerblichen Zwecken.

### **Flüge mit Privatluftfahrzeugen (Ziviler Luftverkehr)**

Der zivile Luftverkehr kann gewerblicher oder nichtgewerblicher Art sein:

Der gewerbliche Luftverkehr ist durch eine auf Gewinnerzielung gerichtete und auf Dauer angelegte Unternehmensbetätigung gekennzeichnet. Er erfährt seine hauptsächlichliche Ausprägung im Fluglinienverkehr, im Gelegenheitsverkehr (auch Charterverkehr genannt) sowie im Taxiluftverkehr. Er ist grundsätzlich erlaubnispflichtig. Erlaubnisfrei sind lediglich Überflüge und Landungen zu technischen Zwecken, z. B. zum Betanken. Das ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 ICAO-Abkommen, der Vereinbarung über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 07. Dezember 1944 – Deutschland und USA sind jeweils Vertragspartner- sowie aus § 96 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO).

Der nichtgewerbliche Luftverkehr bedarf grundsätzlich keiner besonderen Einflug-erlaubnis. Art. 5 Abs. 1 des ICAO-Abkommens sieht hierfür ausdrücklich eine Befreiung vor. Dem trägt das deutsche Luftrecht durch die Vorschriften in § 2 Abs. 7

LuftVG und § 96 Abs. 1 LuftVZO Rechnung. Dem nichtgewerblichen Luftverkehr gleichgestellt ist der so genannte Werksverkehr. Hierbei handelt es sich um Flüge, die der Betreiber eines Luftfahrzeugs für eigene Zwecke durchführt, z. B. die Beförderung von Firmenangehörigen durch firmeneigene Flugzeuge.

### **Flüge mit Staatsluftfahrzeugen**

Für Flüge mit Staatsluftfahrzeugen gelten besondere Regeln. Staatsluftfahrzeuge unterliegen grundsätzlich nicht dem ICAO-Abkommen, wobei Luftfahrzeuge, die im Militär-, Zoll- und Polizeidienst verwendet werden, als Staatsluftfahrzeuge i.S.d. ICAO-Abkommens gelten (Artikel 3 Buchst. a und b ICAO-Abkommen). Artikel 3 Buchstabe b ICAO-Abkommen enthält keine abschließende Umschreibung des allgemeinen Begriffs „Staatsluftfahrzeuge“, sondern führt nur diejenigen Staatsluftfahrzeuge auf, die nicht dem ICAO-Abkommen unterliegen<sup>1</sup> – dies aber insofern abschließend -, also solcher, die im Militär-, Zoll- und Polizeidienst verwendet werden. Diese können insbesondere nicht die Freiheiten nach Artikel 5 des ICAO-Abkommens in Anspruch nehmen. Staatsluftfahrzeuge, die nicht dem ICAO-Abkommen unterliegen, dürfen das Hoheitsgebiet eines anderen Staates nur überfliegen oder dort landen, wenn sie eine Bewilligung durch besondere Vereinbarung oder auf andere Weise erhalten haben (Artikel 3 Buchstabe c ICAO-Abkommen), ohne hierfür aus dem ICAO-Abkommen Rechte herleiten zu können.

Im Militärdienst verwendete Staatsluftfahrzeuge bedürfen danach stets einer Genehmigung, die als Military Diplomatic Clearance (MDC) erteilt wird. Für Militärluftfahrzeuge insbesondere der NATO-Staaten können vom Bundesministerium der Verteidigung Dauergenehmigungen erteilt werden. Die USA sind im Besitz einer solchen Dauergenehmigung. Die Dauergenehmigung zur Landung ist auf die alten Bundesländer beschränkt und berechtigt nicht zum Einflug in den Luftraum der

---

<sup>1</sup> Dokument C-WP/9835 v. 22.09.1993 C-WP/9835 v. 22.09.1993 zu TOP 16 der 140. Sitzung des Rates der ICAO; siehe auch Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 3. A. (2005), S. 266.

neuen Bundesländer und nach Berlin. In diesen Fällen ist immer eine Einzelgenehmigung zu beantragen. Lediglich bei einem Überflug dieser Bundesländer sowie für den Einflug nach Berlin zum Besuch der diplomatischen Vertretungen ist für Nationen mit gültiger Dauergenehmigung keine Einzelgenehmigung erforderlich. Die Dauerfluggenehmigung der USA gilt grundsätzlich nur für militärische Luftfahrzeuge ihrer Streitkräfte. Andere von den Streitkräften eingesetzte Flugzeuge bzw. in ihrem Auftrag eingesetzte Flugzeuge können dann der Dauerfluggenehmigung unterfallen, wenn eine Einzelfallprüfung durch die zuständigen deutschen Behörden ergeben hat, dass der Flug als militärischer Flug einzustufen ist.

Für Luftfahrzeuge im Zoll- und Polizeidienst ersetzt die Aufgabe eines Flugplans bei der Flugsicherung mit entsprechendem Eintrag auf dem Flugplanantrag, z.B. X/Polizeiflug, die gesonderte Beantragung einer Einflug- und Verkehrserlaubnis.

Von diesen Flügen mit Staatsluftfahrzeugen („Staatsflüge“) im Sinne von Art. 3 ICAO-Abkommen zu unterscheiden sind so genannte zivile Staatsflüge. Hierunter sind sonstige Flüge zu nicht-gewerblichen staatlichen Zwecken mit zivil registrierten Luftfahrzeugen zu verstehen. In der Regel handelt es sich dabei um die Beförderung von Staatsoberhäuptern, Regierungsmitgliedern, Parlamentspräsidenten usw. oder um humanitäre Flüge bzw. Hilfsflüge bei Naturkatastrophen. Wegen des nicht-gewerblichen Charakters solcher Flüge und des Vertrauens, das sich Staaten im Bereich der internationalen Luftfahrt grundsätzlich untereinander entgegenbringen, werden solche Flüge in Deutschland wie nichtgewerblicher (ziviler) Luftverkehr nach Artikel 5 ICAO-Abkommen behandelt. Sie bedürfen daher keiner besonderen luftverkehrsrechtlichen Erlaubnis.

Das Auswärtige Amt hat diesen Sachverhalt angesichts einer insofern nicht einheitlichen Staatenpraxis in einem Merkblatt vom 15. April 2004 niedergelegt, das mit einer Rundnote vom 22. April 2004 an alle fremden Missionen in Deutschland ver-

sandt wurde. In dem Merkblatt heißt es in Ziffer 3 („Staatsflüge nach Deutschland zu sonstigen nicht-gewerblichen Zwecken“):

„Wenn die gültigen Fluglärm- und sonstigen luftverkehrsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden, können zivile Staatsflüge nach Deutschland zu sonstigen nicht-gewerblichen Zwecken ohne Einholung einer Einfluggenehmigung durchgeführt werden.“

### **Untersagungsmöglichkeiten bei erlaubnisfreien Flügen**

Nach § 96a LuftVZO kann die Erlaubnisbehörde auch bei sonst erlaubnisfreien Flügen den Einflug untersagen, wenn der Verdacht besteht, dass der Verkehr die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört. Das Recht zum freien Überflug nach Art. 5 ICAO-Abkommen steht unter dem Vorbehalt, eine Landung verlangen zu können. Dieses Recht kann ausgeübt werden, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, d. h. aus genau demselben Grund, aus dem auch ein erlaubnisfreier Einflug untersagt werden kann. Voraussetzung ist, dass die Erlaubnisbehörde Kenntnis von diesen Umständen hat.

Zusammenfassend ist festzustellen: Erlaubnispflichtig sind alle gewerblichen Flüge nach Deutschland sowie alle militärischen, zollamtlichen oder polizeilichen Flüge nach und über Deutschland, wobei für zollamtliche und polizeiliche Flüge die Aufgabe eines Flugplans die Beantragung einer Erlaubnis ersetzt. Nicht erlaubnispflichtig sind der nichtgewerbliche Luftverkehr sowie gewerbliche Überflüge.

### **Erlaubnisbehörden**

Erlaubnisbehörde für militärische Flüge ist das Bundesministerium der Verteidigung (§ 30 Abs. 2 LuftVG, § 97 LuftVZO), für alle sonstigen Flüge das LBA.

Das LBA erteilt sowohl Einzelerlaubnisse für bestimmte Flüge als auch Sammelerlaubnisse für Flugketten<sup>1</sup>, z.B. im Ferienreiseverkehr. Der internationale Fluglinien-

---

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine Reihe von Flügen zwischen festgelegten Flughäfen für einen bestimmten Auftraggeber (i.d.R. Reiseveranstalter).

verkehr wird zumeist auf der Basis bilateraler Luftverkehrsabkommen in Form einer Dauergenehmigung gestattet. Für den vollständig liberalisierten innereuropäischen Luftverkehr wird einmalig eine so genannte Streckengenehmigung erteilt.

Dem LBA obliegt auch die Aufsicht über die Einhaltung der Genehmigungsvorschriften. Verstöße gegen die Erlaubnispflicht können grundsätzlich als Ordnungswidrigkeit nach § 58 LuftVG geahndet werden (vgl. § 58 i.V.m. § 2 Abs. 7 LuftVG: Bußgeld bis zu 10.000 Euro). Für die in Rede stehenden Flüge mit den oben genannten Flugnummern wurden beim LBA keine Einflugerlaubnisse beantragt.

### **Flugplanabgabe bei der Flugsicherung**

Von der verkehrsrechtlichen Einflugerlaubnis zu unterscheiden ist die Pflicht zur Aufgabe (Einreichung) eines Flugplans für Zwecke der Flugsicherung. Die Flugplanpflicht erstreckt sich nach § 25 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) auf alle den deutschen Luftraum berührenden Flüge nach Instrumentenflugregeln. Der nach ICAO-Vorschriften standardisierte Flugplan enthält neben den allgemeinen Angaben zum Luftfahrzeug und zur Streckenführung auch Angaben über die Anzahl der an Bord befindlichen Personen, nicht jedoch Auflistungen der einzelnen Passagiere. Ferner ist die Art des Fluges anzugeben. Es wird nach folgenden Flugarten unterschieden:

S = Linienflug (scheduled air service);

N = Gelegenheitsflug (non-scheduled air transport operations);

G = Allgemeine Luftfahrt (general aviation). Nach der ICAO-Definition handelt es sich hierbei um nichtgewerblichen Luftverkehr;

M = Militärflug (military);

X = Sonstiger Flug (other than any of the defined categories above). Unter diese Kategorie fallen z.B. Staatsflüge (außer Militär), Rettungsflüge, Testflüge, Trainingsflüge.

Der Flugplan enthält keine Angaben zu dem Auftraggeber (Charterer) und der Zweckbestimmung des Fluges. Er wird über die Flugfernmeldesysteme des jeweiligen Abfluglandes an sämtliche von dem Flug betroffenen Flugsicherungsstellen (in Deutschland die DFS) übermittelt. Die Aufgabe der Flugsicherung erstreckt sich auf die Gewährleistung der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs. Hierzu gehört insbesondere die Flugverkehrskontrolle zur Überwachung und Lenkung der Bewegungen im Luftraum und auf den Rollflächen der Flugplätze. Die Angaben im Flugplan dienen ausschließlich der flugsicherungstechnischen Abwicklung.

Der vertrauliche Umgang mit den so gewonnenen Daten ist insbesondere dann geboten, wenn deren Veröffentlichung für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein kann. Die von der DFS und von EUROCONTROL erstellten Listen mit detaillierten Informationen sind „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft worden, weil die Sorge besteht, dass eine nicht sach- und fachgerechte Interpretation der Daten zu einer Beeinträchtigung der auswärtigen Beziehungen führen kann. Nicht zuletzt stehen auch Gründe des Datenschutzes der Weitergabe von Einzeldaten entgegen, da es möglich ist, von den Luftfahrzeugkennzeichen auf die Person des Halters oder des Eigentümers<sup>1</sup> zu schließen. Solange nicht feststeht, dass mit den in Rede stehenden Flügen illegale Zwecke verfolgt wurden, dürfte das Interesse der Halter bzw. Eigentümer von Luftfahrzeugen an der Nichtweitergabe gezielter Informationen wie etwa datumsgenauer Reiseweg, Aufenthaltsdauer usw. das Interesse Dritter an der Kenntnis der Daten überwiegen.

---

<sup>1</sup> Dies gilt nicht für die Person des Auftraggebers.

### **aac) Bewertung**

Da die bei der Flugsicherung einzureichenden Flugpläne auf Grund weltweit geltender völkerrechtlicher Vorgaben weder Angaben über Auftraggeber und Zweck der Flüge noch über die Identität der an Bord befindlichen Personen enthalten, ist es den Luftverkehrsbehörden nicht möglich, Aussagen über die Hintergründe der unter den vorstehenden Ziffern beschriebenen Flüge zu treffen. Die in der Regel angegebene Flugart „Allgemeine Luftfahrt“ („G“) kennzeichnet den nichtgewerblichen Charakter und damit im Ergebnis die luftverkehrsrechtliche Erlaubnisfreiheit der Flüge. Tatsächlich wurden beim LBA auch keine Einflugerlaubnisse für Flüge etwa im Auftrag der CIA beantragt. Selbst wenn es sich bei den in Rede stehenden Flügen (siehe oben „Kenntnisstand“) um solche von „Diensten“ handelte, wurden diese nahezu ausschließlich als nichtgewerbliche (zivile) Flüge durchgeführt.

Die Bundesregierung geht weiterhin davon aus, dass die vorstehend aufgeführten Flüge in Übereinstimmung mit den Vorschriften des deutschen und internationalen Luftrechts durchgeführt worden sind. Sie sieht daher gegenwärtig keinen Anlass, Änderungen der bestehenden Rechtslage oder der Erlaubnisverfahren anzustreben. Sollten Missbräuche des erlaubnisfreien Einflugs festgestellt werden, ist die Bundesregierung in der Lage, diese kurzfristig auf der Basis der geltenden Vorschriften abzustellen.

### **ab) Berichte über Geheimgefängnisse und Folter inner- und außerhalb Europas**

#### **aba) Kenntnisstand der Bundesregierung**

Der Bundesregierung sind Medienberichte über angebliche Geheimgefängnisse der CIA in Ost-Europa sowie damit in Zusammenhang stehende Berichte über Folter in- und außerhalb Europas bekannt. Auch die Berichte von Nicht-Regierungs-Organis-

sationen wie „Human Rights Watch“ liegen der Bundesregierung vor. Die in den Berichten enthaltenen Behauptungen bedürfen der Klärung. Die Bemühungen anderer Stellen wie z.B. des Europarats um Aufklärung werden durch die Bundesregierung unterstützt (siehe hierzu unten).

Das Thema war darüber hinaus mehrfach Gegenstand bilateraler Kontakte der Bundesregierung mit der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika. Diese versicherte sowohl gegenüber der EU-Präsidentschaft als auch gegenüber der Bundesregierung, dass US-Aktivitäten im Ausland im Einklang mit US-Gesetzen und internationalen Verpflichtungen der USA stehen, die USA aber bereit seien, eventuelle Fehler gegebenenfalls zu berichtigen. Sie wies ferner darauf hin, dass das Vorgehen der US-Nachrichtendienste im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus und der Verpflichtung der Regierungen gesehen werden müsse, ihre Bürger zu schützen. Die USA haben in einem Bericht vom 6. Mai 2005 an den VN-Ausschuss gegen Folter ausführlich zur Lage der Gefangenen in Guantanamo und in Afghanistan Stellung genommen. Auch in diesem Bericht bekräftigen die USA ihre Bindung an das Folterverbot.

Der Schweizer Ständeratsabgeordnete Dick Marty wurde Anfang November von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PV) beauftragt, einen Bericht über so genannte „Geheimgefängnisse“ und „Verbringungen“ in Mitgliedstaaten des Europarates zu erstellen und eine Debatte in der PV vorzubereiten. Der Berichtsersteller hat am 22. November 2005 sowie am 22. Januar 2006 „Informationsberichte“ über den Fortschritt seiner Untersuchungen über angebliche Geheimgefängnisse in den Mitgliedstaaten des Europarates („Alleged secret detentions in Council of Europe member states“) vorgelegt.

Der Berichtsersteller kommt in dem Informationsbericht vom 22. Januar 2006 zu dem Schluss, dass „Hunderte Charter-Flüge der CIA durch mehrere europäische Staaten erfolgt seien“, und dass es „in höchstem Maße unwahrscheinlich sei, dass die

europäischen Regierungen, oder zumindest ihre Geheimdienste, hiervon nichts gewusst hätten“. Es scheine, dass Personen entführt, ihrer Freiheit und all ihrer Rechte beraubt und über europäische Staaten in Länder verbracht worden seien, wo sie Folter und unmenschlicher Behandlung ausgesetzt gewesen seien. Gleichzeitig gäbe es bisher keine Beweise für Geheimgefängnisse in Rumänien, Polen oder anderen Mitgliedstaaten des Europarates. In den Informationsberichten des Berichterstatters wird festgehalten, dass die Regierungen von Polen und Rumänien die Existenz von Geheimgefängnissen auf polnischem bzw. rumänischem Territorium abgestritten haben. Der Berichterstatter wird seinen Abschlussbericht frühestens für die Sitzungswoche der PV im April 2006 (10. bis 23. April) vorlegen können.

Der Bundesregierung ist darüber hinaus bekannt, dass angebliche geheime Gefangenentransporte Gegenstand von zwei staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren sind (siehe hierzu Ziffer 2 b) „Einzelfälle“).

#### **abb) Völkerrechtliche Bewertung der Vorwürfe durch die Bundesregierung**

Sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus müssen im Einklang mit dem Völkerrecht stehen. Die am 8. Oktober 2004 einstimmig im SR der VN angenommene Resolution 1566 (2004) erinnert in diesem Zusammenhang alle Staaten

„dass sie sicherstellen müssen, dass alle Maßnahmen, die sie zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen, mit allen ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht im Einklang stehen, und dass sie derartige Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechten, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, treffen sollen“ (Präambel Paragraph 6).

Die Bindung an das Völkerrecht gilt auch dann, wenn Staaten sich bei der Abwehr eines terroristischen Angriffs, eines fortdauernden terroristischen Angriffs oder bei

der Abwehr eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs in zulässiger Weise auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der VN-Charta berufen.

Wird das Selbstverteidigungsrecht im Rahmen eines bewaffneten Konflikts ausgeübt, sind die Regeln des Humanitären Völkerrechts, insbesondere das Recht der Genfer Rotkreuzübereinkommen von 1949 sowie menschenrechtliche Mindeststandards zu beachten. Bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus außerhalb eines bewaffneten Konflikts gelten die Regeln des Friedensvölkerrechts, insbesondere zum Schutz der Menschenrechte. Hieraus können sich unterschiedliche Rechtsgrundlagen des Völkerrechts für Festnahme, Haft und Behandlung von Gefangenen ergeben.

Die völkerrechtliche Position der Bundesregierung stellt sich im Zusammenhang mit den nachfolgenden fünf Themenbereichen im Einzelnen wie folgt dar:

### **Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht**

Es ist inzwischen anerkannt, dass terroristische Angriffe, wenn sie von außen gegen einen Staat geführt werden, das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 VN-Charta (bzw. für die Bündnispartner Artikel 5 Nordatlantikvertrag) auslösen können. Das Selbstverteidigungsrecht kann zudem auch im Fall eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs in Anspruch genommen werden. Die Haltung der Bundesregierung hierzu ist:

„Ein ‚bewaffneter Angriff‘ im Sinne von Artikel 51 der Charta setzt den Einsatz von Waffengewalt gegen einen Staat voraus. Die von der Generalversammlung im Jahre 1974 verabschiedete Resolution 3314 (XXIX) zur Definition der Aggression nennt in ihrem Artikel 3 Beispielfälle für einen solchen Einsatz von Waffengewalt gegen einen Staat, wobei inzwischen anerkannt ist, dass auch nichtstaatliche Akteure einen ‚bewaffneten Angriff‘ führen können. Abwehrmaßnahmen gegen einen unmittelbar bevorstehenden Angriff setzen voraus, dass der handelnde Staat schlüssig nachweist, dass eine Angriffsbedrohung unmittelbar und überwältigend ist, so dass ihm keine andere Wahl der Mittel und keine Zeit für weitere Überlegungen bleibt“ (Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 15/3635, Frage 32, auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 15/3554).

Die Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts gegen terroristische Angriffe nach Artikel 51 VN-Charta bzw. Artikel 5 Nordatlantikvertrag lässt zunächst offen, welche Regeln bei der Ausübung dieses Rechts zur Anwendung kommen. Hier ist zu unterscheiden: Wird das Selbstverteidigungsrecht im Rahmen eines bewaffneten Konflikts im Sinne des Humanitären Völkerrechts (bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Streitkräften bzw. Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil eines Staatsgebiets in der Weise ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und die Regelungen des Humanitären Völkerrechts anzuwenden vermögen) ausgeübt, so findet das Humanitäre Völkerrecht Anwendung.

Bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus außerhalb eines bewaffneten Konflikts finden in völkerrechtlicher Hinsicht die menschenrechtlichen Garantien Anwendung. Terroristen außerhalb eines bewaffneten Konflikts sind Straftäter und können überall dort, wo ein Staat nach völkerrechtlichen Regeln seine Jurisdiktion ausüben kann, vor Gericht gestellt werden.

### **Status von Gefangenen im Krieg gegen den Terrorismus („war against terrorism“)**

Die USA vertreten die Ansicht, dass es sich beim „Krieg gegen den Terrorismus“ um einen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts handelt. Die Inhaftierung gefangener Terroristen sei daher völkerrechtlich so lange gerechtfertigt, wie dieser „Krieg“ andauere. Zugleich stehen die USA jedoch auf dem Standpunkt, dass das geltende Völkerrecht keine adäquaten Regelungen für Personen vorsehe, die im Kampf gegen den Internationalen Terrorismus gefangen genommen werden (sog. „unlawful combatants“ bzw. „enemy combatants“). Die gegen al-Qaida/Taliban-Gruppierungen gerichteten militärischen Aktionen betrachten die USA weiterhin als bewaffneten Konflikt im Sinne des Humanitären Völkerrechts mit der Konsequenz,

dass die gefangen genommenen Terroristen bis zu dem Zeitpunkt, wo sie keine Gefahr mehr darstellen, inhaftiert bleiben.

Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Berufung auf die im Völkerrecht nicht vorgesehene Kategorie der „unlawful combatants“ oder „enemy combatants“ problematisch. Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit den Gefangenen in Guantánamo die Schaffung dieser Kategorie abgelehnt. Die Bundesregierung begründet ihre Auffassung wie folgt:

Personen, die im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts im Sinne des Humanitären Völkerrechts (bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Streitkräften von Staaten) gefangen genommen werden, sind entweder Kriegsgefangene, die nach den Regeln des III. Genfer Rotkreuzübereinkommens von 1949 zu behandeln sind, oder aber Zivilpersonen, die dem IV. Genfer Rotkreuzübereinkommen von 1949 unterfallen. Personen, die im Rahmen von nicht-internationalen bewaffneten Konflikten (Definition s. o.) gefangen genommen werden, genießen den Schutz der gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Rotkreuzübereinkommen von 1949 und, für die Vertragsparteien, der Regelungen des Zusatzprotokolls II von 1977 zu den Genfer Rotkreuzübereinkommen von 1949). Sie sind insbesondere „unter allen Umständen mit Menschlichkeit zu behandeln“, „grausame Behandlung und Folterung“ sowie „Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung“ sind „jederzeit und überall verboten“.

Bei Zweifeln am Status von in internationalen bewaffneten Konflikten gefangenen Personen sind die Vertragsstaaten des III. Genfer Rotkreuzübereinkommens zudem gemäß Artikel 5 verpflichtet, bis zur Klärung des Status durch ein zuständiges Gericht diese wie Kriegsgefangene zu behandeln.

Werden Personen außerhalb eines bewaffneten Konflikts gefangen genommen, so sind sie nicht nach den Regeln des Humanitären Völkerrechts zu behandeln. Auf sie

finden – aus völkerrechtlicher Sicht – die menschenrechtlichen Garantien Anwendung. Hierzu zählen insbesondere:

- Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung;
- Recht auf den gesetzlichen Richter und auf ein faires Gerichtsverfahren mit rechtsstaatlichen Garantien innerhalb einer angemessenen Frist oder Entlassung aus der Haft;
- Unterrichtung bei Festnahme über die Gründe der Festnahme und unverzügliche Mitteilung über die erhobenen Beschuldigungen;
- menschliche Behandlung / Achtung der Menschenwürde.

Von einigen dieser menschenrechtlichen Garantien, die sich auf die Freiheitsentziehung beziehen, darf ein Staat im „Krieg oder in einem anderen öffentlichen Notstand“ abweichen (vgl. etwa Artikel 15 EMRK, Artikel 4 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte). Ein Staat muss einen solchen „Notstand“ ausdrücklich erklären. Abweichungen von den Garantien sind nur zulässig, „soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen“ stehen.

### **Verbot der Folter**

Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ist Bestandteil des unabdingbaren Völkergewohnheitsrechts. Es beansprucht absolute Geltung, d.h. Ausnahmen sind unter keinen Umständen erlaubt.

Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ist in einer Reihe von Übereinkommen auch völkervertragsrechtlich verankert. Zu nennen sind insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984, die

Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987. Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gilt ausdrücklich auch für Personen, die in bewaffneten Konflikten festgehalten werden, d.h. sowohl für Kriegsgefangene als auch für internierte Zivilisten.

Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ist absolut „notstandsfest“, auch im Zusammenhang mit der Vernehmung von Terroristen. Dies hat nicht zuletzt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Irland v. Großbritannien (Urteil vom 18. Januar 1978, Serie A 25, Nr. 163) zu Verhörtechniken britischer Sicherheitsorgane gegenüber verdächtigten Terroristen bestätigt.

Die Bundesregierung hat anlässlich der öffentlichen Diskussion in Deutschland um den Fall des Frankfurter Polizeivizepräsidenten unmissverständlich klargestellt, dass das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung absolut gilt, d.h. ausnahmslos auch im Notstand. Beim Folterverbot handelt es sich nach Überzeugung der Bundesregierung um eines der elementaren und unabdingbaren Grund- und Menschenrechte der internationalen Staatengemeinschaft.

Die USA ist ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, das in seinem Artikel 1 den Begriff „Folter“ definiert und in seinem Artikel 16 den Begriff „andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“.

Die USA haben bei der Ratifizierung des Übereinkommens eine interpretative Erklärung zu dessen Artikel 1 abgegeben und einen Vorbehalt gegen das Verbot der „grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung“ in Artikel 16 einge-

legt. Die Erklärung und der Vorbehalt der USA werden seit Jahren u.a. vom Antifolter-Ausschuss (Committee Against Torture), dem Vertragsorgan des Übereinkommens gegen die Folter, kritisiert.

Die USA haben jedoch nie bestritten, dass die Anti-Folterkonvention auch außerhalb des US-Territoriums gilt, also etwa in US-Gefängnissen auf Kuba, im Irak oder in Afghanistan. Auch haben sie nie das Verbot der Abschiebung bei drohender Folter („non-refoulement“) in Frage gestellt.

### **Verbot von Geheimgefängnissen**

Das Völkerrecht verbietet nach Überzeugung der Bundesregierung die Einrichtung von so genannten „Geheimgefängnissen“. Es sieht zwingend die Unterrichtung von Angehörigen oder des Heimatstaates einer festgenommenen oder gefangen genommenen Person vor.

Das geheim gehaltene Festhalten von Personen an unbekanntem Orten („secret or unacknowledged detention“) kann den Verbotstatbestand des „Verschwindenlassen“ von Personen („enforced disappearances“) erfüllen. Der VN-Menschenrechtsausschuss unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 hat festgestellt:

„The prohibitions against the taking of hostages, abductions or unacknowledged detention are not subject to derogation. The absolute nature of these prohibitions, even in times of emergency, is justified by their status as norms of general international law“ (General Comment Nr. 29, Ziff. 13(b)).

Auch die VN-Generalversammlung, die VN-Menschenrechtskommission und das IKRK haben „enforced disappearances“ verurteilt. Im Rahmen der VN-Menschenrechtskommission ist vor kurzem ein Entwurf für ein völkerrechtlich verbindliches Instrument gegen das "Verschwindenlassen" von Personen erarbeitet worden. Deutschland hat aktiv an den Beratungen in der hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe mitgewirkt und befürwortet eine eigenständige Konvention gegen das "Verschwindenlassen" von Personen.

Auch die PV des Europarats hat in ihrer EntschlieÙung 1463 (2005) die Forderung nach einem völkerrechtlich verbindlichen Instrument in der Frage der „enforced disappearances“ unterstützt. Dieses Instrument solle u.a. auch enthalten:

„unqualified prohibition of any form of incommunicado detention and of any secret places of detention.“

### **MaÙnahmen zur Überstellung von Gefangenen („rendition“ und „extraordinary rendition“) und Refoulement-Verbot**

Die USA definieren „rendition“ als das Verbringen von Personen in einen anderen Staat. Darunter fallen sowohl das Verbringen von Personen in die USA (aus einem anderen Staat mit dessen Zustimmung), als auch von den USA in einen anderen Staat (etwa zu Zwecken des VerhÖrs). Letzteres wird in den USA mitunter als „extraordinary rendition“ bezeichnet. „Rendition“ und „extraordinary rendition“ können auch dergestalt kombiniert werden, dass eine Person aus einem anderen Staat als die USA nicht in die USA, sondern unmittelbar in einen Drittstaat verbracht wird.

Solche „renditions“ folgen offenbar nicht den Regeln über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, die vorsehen, dass in justizförmlichen Verfahren auf entsprechende Ersuchen hin Personen zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung ausgeliefert werden oder dass inhaftierte Personen vorübergehend als Zeugen zu einer Gegenüberstellung oder zur Augenscheinseinnahme an einen ausländischen Staat überstellt werden.

Bei der völkerrechtlichen Bewertung der „rendition“-Praxis der USA gilt es, die Aspekte möglicher Verletzung staatlicher Souveränität und möglicher Verletzung der Menschenrechte der betroffenen Person zu unterscheiden.

Stimmt ein Staat zu, dass Personen von seinem Territorium in einen anderen Staat verbracht werden, so ist eine Verletzung der staatlichen Souveränität nicht gegeben. Anders liegt der Fall, wenn eine Person ohne Zustimmung des Territorialstaates außer Landes verbracht wird. In der Vergangenheit sind vereinzelt Fälle von „rendition“ bekannt geworden. Hierzu zählen etwa der Fall des Terroristen „Carlos“ (Verbringen des Terroristen Carlos vom Sudan nach Frankreich mit Zustimmung der sudanesischen Behörden (1994)) oder der Fall Öcalan (Verbringen des Kurdenführers Ö. von Kenia in die Türkei mit Zustimmung der kenianischen Behörden (1999)). In diesen Fällen lag eine Souveränitätsverletzung des Sudan oder Kenias nicht vor.

Hiervon zu trennen ist die Frage, ob und inwieweit diese Form der „rendition“ gegen individuelle Menschenrechte verstößt. Die Rechtsprechung der Straßburger Organe deutet darauf hin, dass die „rendition“ *als solche* keine Verletzung individueller Menschenrechte durch den Staat darstellt, in den die Person verbracht wurde.

Hervorzuheben ist, dass die von den Straßburger Organen entschiedenen Fälle das Verbringen von Personen aus einem Nicht-Vertragsstaat in einen Vertragsstaat der EMRK und (notwendigerweise) Verfahren allein gegen den Vertragsstaat betrafen. Eine „rendition“ durch einen Vertragsstaat der EMRK außerhalb der hierfür vorgesehenen förmlichen Verfahren der Auslieferung/Rechtshilfe wäre mit Artikel 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) wohl nicht in Einklang zu bringen und würde – zumindest in Deutschland – auch gegen innerstaatlich geltendes Recht verstoßen. Für Deutschland gilt, dass förmliche Verfahren eingehalten werden müssen, was in der Vergangenheit auch geschehen ist.

Das Verbringen von Personen in andere Staaten, etwa zu Zwecken des Verhörs, ist aus völkerrechtlichen Gründen dann abzulehnen, wenn hierdurch eine Verkürzung der völkerrechtlich garantierten Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgen soll. Auf jeden

Fall völkerrechtlich verboten ist eine solche „extraordinary rendition“ unter Verletzung des Gebotes des „non-refoulement“ bzw. des absoluten Folterverbots.

Nach dem Gebot des „non-refoulement“ dürfen Personen nicht an Staaten überstellt oder in Staaten abgeschoben werden, in denen ihnen Folter oder unmenschliche Behandlung oder Strafe droht. In Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 („Folter-Übereinkommen“) heißt es in Artikel 3 hinsichtlich des Folterverbots:

„Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden.“

Bei der Feststellung, ob solche Gründe vorliegen, berücksichtigen die zuständigen Behörden alle maßgeblichen Erwägungen einschließlich des Umstands, dass in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht.“

### **abc) Ergebnis und Folgen für die Bundesregierung**

Nach Überzeugung der Bundesregierung darf der Kampf gegen den Internationalen Terrorismus nur unter Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht geführt werden. Bundeskanzlerin Merkel und Bundesaußenminister Dr. Steinmeier haben deutlich gemacht, dass der Internationale Terrorismus entschlossen bekämpft werden müsse, bei der Wahl der Mittel jedoch rechtsstaatlichen Prinzipien sowie dem Recht des jeweiligen Landes und seinen internationalen Verpflichtungen uneingeschränkt Rechnung getragen werden müsse. Die Bundesregierung duldet insbesondere auf ihrem Hoheitsgebiet nur solche Maßnahmen ausländischer Regierungen, die im Einklang mit dem deutschen und dem internationalen Recht stehen.

Sie hat sich deshalb zunächst im EU-Rahmen gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten für eine Klärung der Vorwürfe eingesetzt, die in den Medienberichten

erhoben wurden. Auch im Rahmen bilateraler Gespräche mit der Regierung der USA wurde auf eine Aufklärung gedrängt.

Die Bundesregierung hat dem Europarat Unterstützung bei der Aufklärung zugesagt. Hierzu gehört insbesondere auch die Beantwortung der vom Generalsekretär des Europarates, Terry Davis, gemäß Artikel 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gestellten Fragen zur Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Bestimmungen der EMRK im deutschen Recht.

Nach ersten schriftlichen Anfragen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) im Juni 2005 zu „außerordentlichen Überstellungen“ („extraordinary renditions“) an Rat und Kommission hat das EP am 15. Dezember 2005 die Durchführung einer eigenen parlamentarischen Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit den Arbeiten des Europarates gefordert. Am 18. Januar 2006 folgte die Einrichtung und Mandatierung eines „nichtständigen Ausschusses zur Untersuchung des Transports und der illegalen Inhaftierung von Gefangenen in Europa durch die CIA“, dessen Zusammensetzung am 19. Januar 2006 beschlossen wurde. Die Konstituierung des Ausschusses fand am 26. Januar 2006 statt. Der Ausschuss hat am 13. Februar 2006 die inhaltlichen Beratungen aufgenommen.

Sollten der Bundesregierung anlässlich des Bemühens um Aufklärung der o.g. Vorwürfe Fälle bekannt werden, in denen nationales Recht verletzt wurde, werden die zuständigen Behörden die nach deutschem Recht notwendigen Schritte einleiten. Über die erforderlichen Maßnahmen – gegebenenfalls auch der Bundesregierung – wird unter Berücksichtigung des Einzelfalls entschieden.

**ac) Ausländische Befragungsergebnisse als Indizien für Inhaftierung und Transporte von Personen außerhalb strafprozessualer Maßnahmen**

Im Zusammenhang mit dem Kenntnisstand der Bundesregierung zu angeblich illegalen CIA-Flügen über Deutschland sowie zu den Vorwürfen angeblicher Geheimgefängnisse in- und außerhalb Europas wird bisweilen auf der Bundesregierung vorliegende Befragungsergebnisse ausländischer Behörden hingewiesen.

Der Bundesregierung wurden in der Vergangenheit gelegentlich und in unregelmäßigen Abständen Befragungsergebnisse - auch von amerikanischer Seite - angeboten, soweit diese nach Ansicht der ausländischen Behörden für die deutschen Behörden von Interesse sein konnten. Die Befragungsergebnisse enthalten Aussagen, die die Befragten zu bestimmten Themen gemacht haben. Sie enthalten indes keine Angaben zu Aufenthaltsorten der Inhaftierten oder zu deren Verbringung in andere Länder. Den Befragungsprotokollen lassen sich auch keine Angaben zu den Umständen der Befragung oder dem Zustand der Inhaftierten entnehmen.

Die Bundesregierung ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht daran gehindert, derartige Befragungsergebnisse entgegenzunehmen. Bloße Vermutungen über bestimmte Befragungspraktiken in einzelnen Ländern können nicht Grundlage dafür sein, konkrete Hinweise auf mögliche terroristische Aktivitäten nicht zur Kenntnis zu nehmen. Zwar kann die Bundesregierung nicht ausschließen, dass Befragungen durch ausländische Behörden im Einzelfall mit einer Verletzung von Rechten der Befragten einhergehen; sie ist jedoch zum Schutz der öffentlichen Sicherheit Deutschlands gehalten, Hinweisen auf möglicherweise bevorstehende Gewalttaten mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland nachzugehen.

Hiervon zu trennen ist die Frage der Verwertbarkeit von Befragungsergebnissen im Strafprozess. Das absolute Folterverbot ist in der deutschen Rechtsordnung fundamental verankert. Erkenntnisse, die im Ausland durch Sicherheitsbehörden anderer Staaten unter Folter gewonnen werden, dürfen entsprechend § 136a Abs. 3 Satz 2 StPO im deutschen Strafprozess nicht verwertet werden.

## **Teile B. 2 b) und B. 3 a) bis f)**

Die Veröffentlichung der in dem Bericht in den o.g. Teilen aufgeführten Einzelfälle ist nach dem Votum des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit datenschutzrechtlich nicht zulässig (Schreiben vom 22. Februar 2006). Dieser Teil des Berichts ist deshalb als Verschlussache „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft und wird nur den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Kenntnis gegeben.

**g) Verfahren für künftige Befragungen von im Ausland - durch dortige Sicherheitskräfte - inhaftierten Personen durch Mitarbeiter deutscher Nachrichtendienste**

Befragungen von im Ausland inhaftierten Personen sind ein unverzichtbarer Bestandteil der nachrichtendienstlichen Informationsgewinnung zur Aufklärung von Gefährdungen durch den Internationalen Terrorismus im Rahmen des jeweiligen gesetzlichen Auftrags von BND, BfV und MAD und der ihnen hierzu verliehenen Befugnisse. Die zur Befragung in Betracht zu ziehenden Personen sind potentielle Wissensträger im Bereich des Internationalen Terrorismus. Ihre Befragung ist daher - zunächst unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Aussagen - grundsätzlich geeignet, wichtige Erkenntnisse zu Strukturen, Zielen und konkreten Planungen terroristischer Organisationen im In- und Ausland zu erbringen, die auf anderem Wege in der Regel nicht zu erlangen sind. Vor allem versprechen solche Befragungen auch wertvolle Ansätze für weiterführende Aufklärungsaktivitäten der Nachrichtendienste. Unabdingbare Voraussetzung dafür sind ständige Überprüfungen, Bewertungen und Einordnungen der Befragungsergebnisse.

Im begründeten Einzelfall kann eine Befragung auch in einem anderen Gefahrenbereich als dem Internationalen Terrorismus erforderlich sein.

Befragungen durch Nachrichtendienste erfolgen unabhängig von konsularischen Betreuungsmaßnahmen und förmlichen Vernehmungen in Rechtshilfeverfahren und dienen der Gewinnung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse. Solche Befragungen finden nicht mit der Zielrichtung statt, die gewonnenen Erkenntnisse in Strafverfahren einzuführen.

Schon bisher erfolgen Befragungen in enger Abstimmung mit den zuständigen Sicherheitsbehörden der betroffenen Staaten. Freiwilligkeit und das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen sind unverzichtbare Voraussetzungen. Eine Befragung unterbleibt, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestehen,

dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen wird. Sofern sich solche Anhaltspunkte während einer Befragung ergeben, wird diese umgehend abgebrochen.

Über Befragungen im vorstehenden Sinne bzw. die Teilnahme an einer solchen Befragung wird die Bundesregierung künftig das Parlamentarische Kontrollgremium jeweils unverzüglich nach Abschluss einer Befragung der betreffenden Person b.z.w. vierteljährlich zu aktuell laufenden Befragungen unterrichten. Die Präsidenten von BND, BfV und MAD werden hierzu den Abteilungsleiter 6 im Bundeskanzleramt in seiner Funktion als Koordinator für die Nachrichtendienste rechtzeitig über entsprechende konkrete Maßnahmen ihrer Dienste unterrichten.

Angehörige von deutschen Ermittlungsbehörden werden künftig zu solchen Befragungen nicht mehr hinzugezogen.

## C. Schlussfolgerungen

1. Die Bundesregierung beurteilt den Einsatz des BND-Sondereinsatzteams (SET) in Bagdad im Vorfeld und während des Irak-Krieges heute nicht anders als damals. Ausgehend von der politischen Entscheidung, sich militärisch an diesem Krieg nicht zu beteiligen, durfte und konnte sich die Bundesregierung nicht von ihrer internationalen Verantwortung verabschieden. Deutschland war in Bündnisverpflichtungen eingebunden, die in der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 noch einmal bekräftigt worden waren. Die internationale Verantwortung Deutschlands umfasste unmittelbar die Sicherheit von Verbündeten wie der Türkei und von Freunden wie Israel. Eine mögliche Destabilisierung der gesamten Nah-Mittelost-Region hätte zudem direkte Auswirkungen für die nationale Sicherheit der Bundesrepublik zur Folge gehabt.

Wie in diesem Bericht dargelegt, sollte der Einsatz des BND in Bagdad auch während der Kriegshandlungen zu einem eigenständigen Lagebild beitragen. Nur auf der Grundlage authentischer Informationen war es der Bundesregierung möglich, ihrer vielfältigen Verantwortung gerecht zu werden. Der Handlungsspielraum der beiden eingesetzten BND-Mitarbeiter war klar definiert und sehr eingeschränkt: dies zunächst einmal aufgrund der Sicherheitssituation während der Kampfhandlungen, aber auch durch die strikten politischen Vorgaben, nach denen die BND-Mitarbeiter durch ihren Einsatz keinesfalls die Kampfhandlungen unterstützen durften.

Diesen Vorgaben und Erwartungen ist der Einsatz gerecht geworden. Die nachrichtendienstlichen Informationen aus Bagdad waren für die Politik der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg zwar nicht allein entscheidend, aber sie haben einen wesentlichen Beitrag zum eigenen Lagebild als wichtiger Grundlage für politische Entscheidungen geleistet. Der vorliegende Bericht verdeutlicht dies ebenso wie die Tatsache, dass der Einsatz stets im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben erfolgte. Die Erfahrung aus dieser nachrichtendienstlichen Operation lässt für die Bundesregierung nur die

Schlussfolgerung zu: In einer vergleichbaren Situation würde sie ähnlich verfahren.

2. Nach intensiver Prüfung der Frage angeblicher Flüge fremder Nachrichtendienste zum illegalen Gefangenentransport über deutschem Territorium hat die Bundesregierung festgestellt, dass sie über keine eigenen Erkenntnisse zu den im Bericht behandelten Flügen verfügt.

Der internationale Flugverkehr kann nur deshalb so reibungslos funktionieren, weil die dafür notwendigen Rahmenbedingungen in internationalen Luftfahrtabkommen (insbes. dem Chicagoer Abkommen) niedergelegt sind. Diese Rahmenbedingungen sehen vor, dass der nicht-gewerbliche Luftverkehr insgesamt sowie gewerbliche Überflüge nicht erlaubnispflichtig sind. Der nationale Gesetzgeber ist an diese Vorgaben gebunden. Die Bundesregierung sieht darüber hinaus gegenwärtig keinen Anlass, Änderungen der bestehenden nationalen Rechtslage oder der Erlaubnisverfahren anzustreben. Erwiesenen Verstößen wird die Bundesregierung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln begegnen.

3. Die Bundesregierung hat zu keinem Zeitpunkt Zweifel daran gelassen, dass sie die Praxis der sog. „renditions“, die offenbar nicht den Regeln über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen folgt, im Hinblick auf allgemein anerkannte völkerrechtliche Prinzipien (insbes. Menschenrechtsschutz und Staatensouveränität) für problematisch hält.
4. Was den Fall der mutmaßlichen Freiheitsberaubung eines deutschen Staatsbürgers betrifft, haben deutsche Stellen erst nach dessen Rückkehr erstmals Hinweise auf eine mögliche Entführung erhalten. Die Bundesregierung hat alles zur Aufklärung des Sachverhalts getan, was bis zum jetzigen Zeitpunkt möglich war. Der vorliegende Bericht gibt diese Bemühungen wieder (vgl. dazu B. 2 ba).

5. Bundeskanzlerin Dr. Merkel hat sich vor ihrem Besuch in Washington zu dem Gefangenenlager auf Guantánamo öffentlich geäußert und gesagt: „eine Institution wie Guantánamo kann und darf auf Dauer so nicht existieren.“ Sie hat bei ihrem Besuch zudem gegenüber Präsident Bush den Fall des in Guantánamo einsitzenden türkischen Staatsangehörigen angesprochen, der zuvor in Deutschland gelebt hat. Die Bundesregierung verfolgt in derzeit laufenden Gesprächen mit der US-Regierung das Ziel einer schnellstmöglichen Freilassung.
  
6. Die Bundesregierung ist dafür kritisiert worden, dass sie Angebote aus dem Ausland angenommen hat, Terrorismusverdächtige zu befragen, auch wenn Gefangennahme und Haftbedingungen unter rechtstaatlichen und menschenrechtlichen Gesichtspunkten nicht immer zweifelsfrei waren. Diese Kritik wird entschieden zurückgewiesen: Es kann keinerlei Zweifel geben, dass die Befragung von Terrorismusverdächtigen, die u.U. Auskunft über terroristische Bedrohungen für Deutschland geben können, gerechtfertigt und im Hinblick auf die Verantwortung der Bundesregierung für die Sicherheit der Bürger in Deutschland geboten war und ist. Daraus gewonnene Erkenntnisse dienen der Aufklärung und Gefahrenabwehr.

Die Bundesregierung hat ein Verfahren für künftige nachrichtendienstliche Befragungen festgelegt. Freiwilligkeit und das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen bleiben unverzichtbare Voraussetzungen für die Durchführung einer Befragung. Eine Befragung unterbleibt, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen wird. Sofern sich solche Anhaltspunkte während einer Befragung ergeben, wird diese umgehend abgebrochen.

Über Befragungen im vorstehenden Sinne bzw. die Teilnahme an einer solchen Befragung wird die Bundesregierung künftig das Parlamentarische Kontrollgremium jeweils unverzüglich entweder nach Abschluss einer Befragung b.z.w. vierteljährlich zu laufenden Befragungen unterrichten. Die Präsidenten von

BND, BfV und MAD werden hierzu den für die Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes zuständigen Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt rechtzeitig über entsprechende konkrete Maßnahmen ihrer Dienste unterrichten. Angehörige von deutschen Ermittlungsbehörden werden künftig zu solchen Befragungen nicht mehr hinzugezogen.

7. Die Bundesregierung hat im Interesse einer breiten Unterrichtung der Öffentlichkeit über die in Rede stehenden Sachverhalte ihre Möglichkeiten zur weitgehenden Offenlegung der Fakten und Entscheidungsgrundlagen bis an die Grenze des Vertretbaren ausgeschöpft. Die Grenzen einer Offenlegung werden zunächst bestimmt durch Rechte des Persönlichkeitsschutzes. Dem wurde in Abstimmung mit dem Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Rechnung getragen. Zusätzlich waren besondere öffentliche Belange zu schützen, darunter internationale Beziehungen und Belange der inneren und äußeren Sicherheit sowie die Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Strafverfolgungsorganen und Nachrichtendiensten.

Dabei ist zu unterstreichen, dass Geheimhaltung kein Selbstzweck ist. Nur wenn garantiert ist, dass zugesagte Vertraulichkeit – sei es in der Außenpolitik oder auf dem Gebiet von Justiz, Polizei und Nachrichtendiensten – auch eingehalten wird, wird Deutschland auch künftig international als Partner akzeptiert werden. In diesen Bereichen gibt es klare gesetzliche Bestimmungen über die Vertraulichkeit von Informationen. Außerdem stünde insbesondere für die Nachrichtendienste mit einem Bruch zugesagter Vertraulichkeit ihre gesamte Arbeits- und Kooperationsfähigkeit auf dem Spiel. Die erfolgreiche Bewältigung der anstehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen, wie z. B. Internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder regionale Krisen, wird aber nur in breiter internationaler Kooperation gelingen. Deutschland muss daher ein angesehener und akzeptierter Partner in der internationalen Staatengemeinschaft bleiben.

## Abkürzungsverzeichnis

AAI	Ansar al-Islam
AMD	Arabische Mujahedin Datei
AWACS	Airborne Warning and Control System
BAO-USA	Besondere Aufbauorganisation USA
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
CITF	Kriminalpolizeiliche Ermittlungsgruppe des US-Verteidigungsministeriums
CTG	Counter Terrorist Group
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DoJ	Department of Justice (USA)
DoS	Department of State (USA)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EUROJUST	Am 28.02.2002 ins Leben gerufene Einrichtung, die der Förderung und Verbesserung der Koordinierung der in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen dient
EWO	Einwohnermeldeamt
FBI	Federal Bureau of Investigation (USA)
FNKr	Feldnachrichtenkräfte
GENIC	German National Intelligence Cell
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GTAZ/NIAS	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum / Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle

GTAZ/PIAS	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum / Polizeiliche Informations- und Analysestelle
HoS	Heads of Services
HoU	Heads of Units
HIG	Hesb e Islami Gulbuddin
HUMINT	Human Intelligence
HRW	Human Rights Watch
ICAO-Abkommen	Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 07. Dezember 1944
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IIZ	islamisches Informationszentrum Ulm e.V.
IKI	Islamisches Multikulturinstitut
IKRK	Internationale Komitee des Roten Kreuzes
ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan
JT	Jamaa at-Tabligh
KMNB	Kabul Multinational Brigade
MDC	Military Diplomatic Clearance
MKH	Multikulturhaus e.V. Neu-Ulm
MOI	Ministry of the Interior
NAC	NATO Atlantic Council
NDZ	Nachrichtendienstliche Zelle
OEF	Operation Enduring Freedom
PP Schwaben	Polizeipräsidium Schwaben, Augsburg
PRT	Provincial Reconstruction Team
PV	Parlamentarische Versammlung des Europarates

RA	Rechtsanwalt
SET	Sonder-Einsatz-Team
SIS	Schengener Informationssystem
SITCEN	Situation Center (EU)
SUPINTREP	Supplementary Intelligence Report
TTIU	Terrorist Threat Intelligence Unit (NATO)
US-CITF-OP	Kriminalpolizeiliche Ermittlungsgruppe der US-Streitkräfte
VIS	Visa-Informations-System
WÜK	Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen