AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 15.09.2026 | Marius Müller-Hennig

Raus aus der Grauzone

Russland setzt auf Sabotage und verdeckte Angriffe. Deutschland muss sich wehren – aber nicht mit denselben Mitteln.

Berichte über Drohnenvorfälle an Flughäfen, Wegwerf-Agenten, Sabotage und Desinformationskampagnen sind zu Dauerthemen geworden – in Deutschland ebenso wie in anderen EU- und NATO-Staaten, die die Ukraine in ihrem Verteidigungskrieg gegen die Russische Föderation unterstützen. Die Urheber solcher Aktionen operieren dabei gezielt unterhalb jener Schwelle, die eine eindeutige völkerrechtliche Reaktion ermöglichen würde. In Deutschland wird deshalb inzwischen offen erwogen, mit ähnlichen Mitteln zurückzuschlagen. Doch eine solche Strategie birgt Risiken: Wer selbst die Grenzen des Völkerrechts auslotet, schwächt jene regelbasierte internationale Ordnung, auf die Deutschland selbst angewiesen ist. Die entscheidende Frage ist daher nicht, wie sich solche Methoden spiegeln lassen, sondern wie Aggressionen wirksamer abgewehrt, aufgeklärt und mittels Völkerrecht angemessen abgeschreckt werden können.

Oft ist hierbei die Rede von einem hybriden Krieg. Doch ist diese Begrifflichkeit unpräzise und insbesondere die Kriegsbegrifflichkeit wird in diesem Zusammenhang problematisiert. Denn die Maßnahmen, die derzeit gegen die Bundesrepublik und andere Unterstützer-Staaten der Ukraine zum Einsatz kommen, sind ganz bewusst so gehalten, dass sie völkerrechtlich gerade noch nicht die Schwelle zum bewaffneten Angriff (und damit zum Krieg) überschreiten. Die Staaten, die derartige Instrumente einsetzen, wollen bewusst in einer völkerrechtlichen Grauzone verbleiben und so eine Eskalation zum Krieg (zumindest vorerst) vermeiden, zugleich aber eine effektive Reaktion der betroffenen Staaten erschweren. Für diese bieten sich auf den ersten Blick zwei Optionen an, um mit dieser Situation umzugehen: Die erste und naheliegendere Option ist defensiv und reaktiv. So kann der Schutz potentieller Ziele verbessert, die Resilienz der eigenen Systeme erhöht, die Täter und Täterinnen mit den Mitteln des nationalen Strafrechts polizeilich und juristisch verfolgt und der begrenzte völkerrechtliche Rahmen zur Reaktion auf derartige Aggression ausgeschöpft werden. Eine andere, jedoch sehr fragwürdige Option wäre es, ebenfalls in der

Grauzone zu agieren und ähnliche Maßnahmen gegen diejenigen Staaten zu ergreifen, von denen die Aggression ausgeht, in der Hoffnung, dass dies weitere Angriffe in der Grauzone abschreckt.

Wer selbst die Grenzen des Völkerrechts auslotet, schwächt jene regelbasierte internationale Ordnung, auf die Deutschland selbst angewiesen ist.

Die bisher in Deutschland ergriffenen Maßnahmen fallen unter die erste der beiden Optionen. Sie bewegen sich im Rahmen der bewährten Zuständigkeitsverteilung zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. So wurde ein Gemeinsames Zentrum zur Abwehr hybrider Bedrohungen (GAZ Hybrid), ein Gemeinsames Drohnenabwehrzentrum (GDAZ) sowie ein Technologiezentrum Drohnensicherheit eingerichtet. Mit derartigen, eher reaktiven und auf Resilienz ausgerichteten Schritten befindet sich die deutsche Sicherheitspolitik auf bekanntem Terrain: Sie komplettieren Einrichtungen wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ), in dem die verschiedenen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern sich jeweils abstimmen und austauschen. Aber auch verschärfte Sicherheitsanforderungen an Betreiber kritischer Infrastruktur wurden im nationalen und EU-Rahmen bereits vorgegeben.

Nach der Attribution des Drohnenvorfalls in Leipzig beschloss die Bundesregierung zudem völkerrechtlich zulässige Maßnahmen wie die Schließung des russischen Generalkonsulats in Bonn und die Kündigung des Vertrags über das russische Haus in Berlin. Obwohl die Bundesregierung und die Bundesländer also keineswegs untätig geblieben sind, bleibt in der öffentlichen Diskussion der Eindruck, dass hier noch weitaus mehr Handlungsbedarf besteht. Ein *DGAP White Paper* vom Juli 2026 listet zum Beispiel eine ganze Reihe von Handlungsoptionen auf. Unter den vielen diskussionswürdigen Vorschlägen versteckt sich allerdings auch zumindest ein potentiell hochproblematisches Instrument unter der Überschrift der nachrichtendienstlichen Befugnisse: „Die Gegensabotage“.

Und ausgerechnet in der Leitung des BND hat man scheinbar ebenfalls weitergehende Vorstellungen davon, wie man auf die Aggression in der Grauzone reagieren sollte. So zeigte sich Martin Jäger, Präsident des Bundesnachrichtendienstes, schon auf der diesjährigen Münchener

Sicherheitskonferenz „zutiefst davon überzeugt, dass wir viel öfter beweisen sollten, dass wir in der Lage sind, sehr ähnliche Dinge zu tun, damit auch die andere Seite den Schmerz spürt“. Und mit der im Herbst anstehenden Reform der deutschen Nachrichtendienste könnte dies dem BND tatsächlich ermöglicht werden. Im Cyber- und Informationsraum, aber eben auch mit physischer Sabotage weltweit. Der BND wäre dann nicht länger der „Vegetarier unter den Geheimdiensten“, wie es in der Vergangenheit oft im Umfeld des Dienstes hieß. Dies ist jedoch ein in vielerlei Hinsicht sehr bedenkliches Unterfangen.

Mit Blick auf das nationale Recht hat die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) bereits sehr detailliert Vorbehalte zu verschiedenen Aspekten der breiteren BND-Reform formuliert. Im Kern kritisiert die GFF dabei die neuen operativen Befugnisse des BND als gefährlichen Kurswechsel, der tiefgreifende verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Zudem warnt sie vor einer „Logik des Ausnahmezustands“, die es der Regierung künftig erlauben würde, mit abgeschwächter parlamentarischer Kontrolle und ohne öffentliche Debatte grundrechtliche Schutzmechanismen auszusetzen. Aber jenseits der Folgen für die deutsche Rechtsordnung gilt es auch die völkerrechtlichen Konsequenzen einer derartigen Befugnis zu durchdenken. Die neuen Befugnisse zum verdeckten Handeln für den BND sind bisher so breit angelegt, dass dieser auch in einer Weise agieren könnte, die dem Völkerrecht schadet. Selbstverständlich ist nicht jede Maßnahme automatisch völkerrechtswidrig, nur weil sie verdeckt von Nachrichtendiensten vorgenommen wird. So ist unmittelbare Gefahrenabwehr bei einer laufenden Aggression völkerrechtlich zulässig, unabhängig davon, welche Behörde hier tätig wird. Sobald es aber um ein weiter ins Gefahrenvorfeld verlagertes, präventiv-intervenierendes Handeln geht, wird die Völkerrechtskompatibilität sehr fragwürdig. Dies gilt erst recht für ein *vergeltendes* verdecktes Handeln, wie es der BND-Chef in München zumindest angedeutet hat.

Der BND wäre dann nicht länger der „Vegetarier unter den Geheimdiensten“, wie es in der Vergangenheit oft im Umfeld des Dienstes hieß.

Und da sich die Regierung das verdeckte Handeln der Nachrichtendienste schon rein formell nicht zurechnen lässt, entzieht sie sich hiermit auch der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber der Staatengemeinschaft. Im Wesentlichen bliebe es also allein noch der internen Prüfung von Diensten, Regierung und Kontrollinstanzen überlassen, zu bewerten, ob eine Maßnahme völkerrechtskonform, im Graubereich oder gar völkerrechtswidrig ist. Der Gesetzesentwurf sieht allerdings bisher nur für die Grundanordnung des BND eine

Vorabkontrolle der Rechtmäßigkeit durch den Unabhängigen Kontrollrat vor, die dann vermutlich auch eine Kontrolle der Völkerrechtskonformität umfassen sollte. Für konkrete Handlungen des BND im Rahmen der Grundanordnung ist bisher aber weder im Vorfeld noch im Nachgang eine entsprechende Kontrolle vorgesehen. In der Begründung des ersten Referentenentwurfs war sie ursprünglich sogar explizit ausgeschlossen. Dies steht im Widerspruch zur vielfach beschworenen „Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“ und zum Bekenntnis der Bundesregierung zum Ziel einer regelbasierten internationalen Ordnung. Denn gerade wenn es tatsächlich um Vergeltungsaktionen gegen Aggressionen unterhalb der Schwelle zum militärischen Angriff gehen sollte (Stichwort „den Schmerz spüren“), würde man – ob gewollt oder ungewollt – derartiges Handeln noch weiter normalisieren. Dies widerspräche fundamentalen außenpolitischen Interessen Deutschlands.

Statt die bestehende völkerrechtliche Grauzone verdeckt auszunutzen, sollte die Bundesregierung daher vielmehr eine völkerrechtliche Normentwicklung vorantreiben, um derartiges Verhalten zu kriminalisieren und etwaige Lücken im Völkerrecht zu schließen. Zudem sollte sie internationale Mechanismen zur Attribution und Ahndung aggressiven Verhaltens in dieser Grauzone mitentwickeln – einen Ansatz, den Richard W. Maass als „Legal Deterrence by Denial“ bezeichnet.

Jenseits der völkerrechtlichen Fragwürdigkeit hätten die Befugnis und die Befähigung zur verdeckten Intervention in der Grauzone aber auch für den Bundesnachrichtendienst selbst sowie für die außen- und sicherheitspolitische Machtbalance in der Bundesregierung schwerwiegende Konsequenzen. So untersteht der BND – historisch gewachsen – als einziger Bundesoberbehörde noch immer direkt dem Bundeskanzleramt. Mit den neuen Befugnissen könnte das Außenhandeln der Bundesrepublik für besonders sensible Regionen und Konflikte damit zukünftig auch operativ direkt aus dem Bundeskanzleramt gesteuert werden, ohne auf die Ressourcen des Auswärtigen Amts und der deutschen Botschaften zurückgreifen zu müssen. Der schon lange beklagte Bedeutungsverlust des Auswärtigen

Amts würde damit potentiell noch einmal dramatisch beschleunigt. Zudem droht auch tatsächlicher Schaden für die deutsche Außenpolitik, wenn diplomatische und geheimdienstliche Instrumente zeitgleich und gegebenenfalls mit unterschiedlicher Ausrichtung eingesetzt werden.

Schließlich würden Befugnis und Fähigkeit zum verdeckten Handeln unsere Nachrichtendienste zwangsläufig auch von ihrer eigentlichen Aufgabe ablenken: dem Gewinnen und Aufbereiten von Informationen zur Generierung eines verlässlichen Lagebildes. Sie müssen vor allem Gefahren und Risiken frühzeitig erkennen und zutreffend bewerten. Und genau bei diesem Kerngeschäft gibt es durchaus Verbesserungsbedarf. Der Aufbau und Einsatz neuer operativer Fähigkeiten für verdecktes Handeln würde hiervon ablenken. Denn die politische Aufmerksamkeit der Fachaufsicht würde sich zwangsläufig besonders auf die neuen Fähigkeiten und deren Einsatz richten. Einerseits, weil hohe (weitgehend unrealistische) Erwartungen hiermit verbunden wären, und andererseits, weil ihr Einsatz um ein Vielfaches skandalträchtiger und potentiell folgenreicher wäre als das eigentliche nachrichtendienstliche Kerngeschäft. Innerhalb des Dienstes selber würde zudem die faktische Aufweichung des Trennungsgebots einen wesentlichen Pfeiler der behördlichen Organisationskultur und des Selbstverständnisses erschüttern: dass die deutschen Nachrichtendienste eben ganz bewusst Nachrichtendienste und keine Geheimdienste sein sollen.

Unsere Nachrichtendienste zu stärken, ist angesichts der aktuellen Bedrohungslage zweifelsohne dringend geboten. Wir brauchen sie, um Bedrohungen für die Bundesrepublik im Graubereich besser aufzuklären. Wir brauchen sie nicht, um selber verdeckt mit fragwürdigen und kaum kontrollierbaren Mitteln in einem völkerrechtlichen Graubereich zu agieren. Denn eine Demokratie, die selbst den Graubereich ausnutzt, riskiert, jene regelbasierte Ordnung zu untergraben, die sie doch eigentlich verteidigen möchte.



Marius Müller-Hennig
Berlin

Marius Müller-Hennig ist in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der FES für Recht, Freiheit und Sicherheit zuständig. Zuvor war er in der Internationalen Politikanalyse zuständig für Außen- und Sicherheitspolitik und leitete das FES-Büro in Bosnien-Herzegowina.