

Die Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste

Die Kontrolle der Nachrichtendienste dürfte in Deutschland eigentlich kein Thema für die Polizei sein. Beide Arten von Sicherheitsbehörden sind in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Trennungsgebotes organisatorisch getrennt, haben unterschiedliche Aufgaben, Befugnisse und Arbeitsweisen. Da sich in jüngster Zeit zunehmend zwischen Polizei und Nachrichtendiensten Berührungspunkte ergeben und sie teilweise sogar eng zusammenarbeiten, wie beispielsweise im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) und im Gemeinsamen Internet-Zentrum in Berlin-Treptow, ist die Kontrolle der Geheimdienste auch für die Polizei relevant geworden. Deutlich wird dies auch in einem Vorschlag, wonach das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages (PKGr) zukünftig nicht nur die Nachrichtendienste, sondern neben dem Zollkriminalamt auch das Bundeskriminalamt kontrollieren soll, wenn die Bundesregierung dem Bundestag wegen Geheimhaltung unvollständige Auskunft erteilt.

Ausgangssituation

In den letzten Jahren sind personelle und materielle Ressourcen sowie die Befugnisse der Nachrichtendienste deutlich angewachsen, ohne dass die Kontrolle dieser Entwicklung angepasst wurde. Das Parlament fordert seit Jahren mehr Kompetenzen bei der Kontrolle des BND. Die Bundesregierung nahm sich 1998 und 2002 vor, neben den Aufgaben und Strukturen, der Effektivität und den Befugnissen auch die Kontrolle der Nachrichtendienste zu evaluieren und die daraus notwendigen Reformkonsequenzen zu ziehen¹. Nunmehr soll angesichts der jüngsten Vorfälle beim BND, die zur Einrichtung des 1. Untersuchungsausschusses des 16. Deutschen Bundestages geführt haben, eine grundlegende Reform der parlamentarischen Kontrolle 2009 ins Bundesgesetzblatt². Ziel ist, die Kontrolle zu intensivieren, ohne die Leistungsfähigkeit der Dienste zu beeinträchtigen.

Wer sich länger mit Sicherheitspolitik und Nachrichtendiensten befasst hat, der kennt den Satz: „Was bei der Polizei eine Panne ist, wird beim Geheimdienst zum Skandal.“ Überspitzt formuliert lautet das Problem beider Sicherheitsorgane: Während sich die Polizei in unserer Gesellschaft hoher Akzeptanz erfreut, gerade weil sie dem Bürger offen gegenübertritt, gelten die Geheimen per se als suspekt. Den Nachrichtendiensten wird abwechselnd alles und nichts zugetraut³. Gründe für das fehlende Vertrauen mag es einige geben, in erster Linie liegt es in fehlender Transparenz der Organisationen und ihrer Aktivitäten, ihrem vermuteten Einfluss und ihrem unterstellten Machtstreben. Die Geheimhaltung sorgt nicht nur für Neugier, sondern für Misstrauen. Es macht Geheimdienste aus, dass sie zur Aufgabenerfüllung zwangsläufig klandestin agieren müssen. Transparente Nachrichtendienste kann sich der Staat sparen, sie erbringen keinen Erkenntnismehrwert. Wer einen rundum gläsernen Nachrichtendienst fordert, sollte klar sagen, dass er eigentlich gar keinen Dienst will. Völlig auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse zu verzichten, will vor allem angesichts des islamistischen Terrors aber kaum einer. Das Problem der Geheimdienste in Deutschland würde in seinem Grunde auch bleiben, selbst wenn sich die Bundesrepublik Deutschland entschließen würde, die deutschen Nachrichtendienste abzuschaffen. Um es in Abwandlung von Clausewitz zu sagen: Alle reichen Völker haben Geheimdienste im Land, im Idealfall nur die eigenen. Das gilt insbesondere für einen reichen Industriestaat wie die Bundesrepublik Deutschland.



Regierungsdirektor Dr. jur. Jens
Singer



Wenn es die Dienste also geben soll und ihnen auch die für Ihren gesetzlichen Auftrag erforderlichen Befugnisse zugestanden werden, braucht es im demokratischen Rechtsstaat ein Korrektiv, eine effektive Kontrolle, schon um ein Eigenleben zu verhindern. Die staatliche Kontrolle der Nachrichtendienste erfolgt in einer Aufgabenteilung zwischen Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit. Die Frage der konkreten Ausgestaltung und Effizienz der staatlichen Kontrolle der Nachrichtendienste ist seit Jahrzehnten Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Erörterungen⁴. Geradezu reflexhaft wird auf das Bekanntwerden besonderer Vorkommnisse nach besserer Kontrolle gerufen, wobei im Zentrum immer wieder die parlamentarische Kontrolle steht.

Bei den Debatten könnte man den Eindruck haben, dass sich die Wahrnehmung auf das Parlament und insbesondere das PKGr als Kontrolleur beschränkt. Dabei ist an der Kontrolle der Nachrichtendienste eine Vielzahl unterschiedlicher, nicht nur staatlicher Akteure beteiligt. Der weit überwiegende Teil der Kontrolltätigkeit wird durch die Exekutive geleistet. Zu nennen ist hier in erster Linie die Fach- und Dienstaufsicht durch die vorgesetzten Obersten Bundesbehörden wie das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien des Innern bzw. der Verteidigung. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die Beiträge des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit.

Die richterliche Kontrolle von BND und Verfassungsschutz prüft gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, ob die Rechte der von der Tätigkeit einer Behörde betroffenen Bürger gewahrt sind⁵. Die Wahrung der Belange dieser betroffenen Minderheit ist zwar auch Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle, sie prüft und sichert darüber hinaus aber die Wahrung der Belange der politischen Mehrheit.

Wenn Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) einräumen, dass sie von besonderen Vorkommnissen nicht im Gremium, sondern zunächst durch die Medien erfahren haben, verdeutlicht dies die Bedeutung von Presse und Fernsehen für die Kontrolle der Dienste⁶. Zwar werden häufig diese Vorgänge als Beleg für die Defizite bei der Kontrolle der Nachrichtendienste angeführt. Richtig ist vielmehr, dass im Rahmen der durch die freiheitlich-demokratischen Grundordnung garantierten Pressefreiheit die Medien eine wichtige Funktion im Gesamtsystem der Kontrolle wahrnehmen. Ob in einem optimalen System staatlicher Kontrolle der Dienste der Presse noch eine Funktion zukäme, ist eine hypothetische Frage.

Parlamentarische Kontrolle

Die Nachrichtendienste des Bundes unterliegen – wie alle anderen Zweige der Exekutive auch – der parlamentarischen Kontrolle der Regierungstätigkeit (Art. 65 GG) durch das Plenum des Deutschen Bundestages, insbesondere dessen Innen-, Verteidigungs- und Haushaltsausschuss, die Fraktionen und die einzelnen Abgeordneten. Auch in diesem staatlichen Aufgabenfeld besteht das Recht des Parlaments, in Form von mündlichen oder schriftlichen Fragen, Kleinen oder Großen Anfragen an die Bundesregierung, sowie durch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, Aufklärung über nachrichtendienstliche Vorgänge und Einzelfälle aus BND, BfV und MAD zu verlangen⁷. Abgesehen von Untersuchungsausschüssen, die sich als geeignet erwiesen haben, auf Fehlentwicklungen öffentlich hinzuweisen und solchen wirksam entgegenzusteuern, bringt der Einsatz der sonstigen Instrumente den Abgeordneten jedoch noch weniger als in anderen Bereichen Erfolg, d.h. die gewünschten besonderen Erkenntnisse. Die Bundesregierung verweist hinsichtlich der Offenlegung VS-geschützter Vorgänge⁸ aus Gründen des Geheimschutzes und im Hinblick auf die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes häufig auf die Zuständigkeit spezieller Gremien des Parlaments⁹. Geheimschutz verträgt sich nur eingeschränkt mit der hohen Zahl von Abgeordneten und vor allem der Öffentlichkeit der Sitzungen (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG). Um diesem Spannungsverhältnis gerecht zu werden, existieren spezielle Organe des Bundestages: Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), das Vertrauensgremium nach § 10a Bundeshaushaltsordnung¹⁰ und das G 10-Gremium für die speziellen Kontrolle auf dem Gebiet der geheimen Überwachung der Post und des Fernmeldeverkehrs.

Vom Vertrauensmännnergremium zum parlamentarischen Kontrollgremium

Das Parlamentarische Kontrollgremium ist hervorgegangen aus der 1999 umbenannten Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK), die durch das Gesetz über die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978¹¹ als zusätzliches und spezielles parlamentarisches Kontrollinstrument geschaffen wurde. Vorgänger der PKK war das seit 1956 existierende und ursprünglich nur aus den Fraktionsvorsitzenden gebildete Parlamentarische Vertrauensmännnergremium (PVMG)¹². Trotz seiner Exklusivität konnte der kleine Kreis anfänglich weder Zeitpunkt, Themen noch Intensität der Berichterstattung bestimmen, sondern war weitestgehend auf das Entgegenkommen der Bundesregierung angewiesen, mithin des zu kontrollierenden politisch verantwortlichen Organs. Die PKK war der Mittelweg zwischen dem ohne spezielle Rechtsgrundlage agierenden PVMG und einem verfassungsrechtlich abgesicherten Bundestagsausschuss für Nachrichtendienste, dessen Einführung 1969 an der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit scheiterte¹³.

Das PKGr ist bis heute eine sehr exklusive Runde. Wenn auch nicht mehr die Fraktionsvorsitzenden, so finden sich unter den neun Mitgliedern in der Regel herausgehobene Abgeordnete des Deutschen Bundestages, keine Hinterbänkler, sondern stellvertretende Fraktionsvorsitzende oder Parlamentarische Geschäftsführer¹⁴. Ihre herausgehobene Stellung in den Fraktionen soll einerseits Garant für eine hinreichende Vertrauensbasis sein, welche der Regierung eine nach den Umständen vollkommene Unterrichtung ermöglicht. Andererseits begründet sich in der Stellung der Mitglieder ein Problem der parlamentarischen Kontrolle, denn diese Abgeordneten haben „auch noch anderes zu tun“, und damit sind keine Nebentätigkeiten gemeint. Es fehlt schlichtweg die Zeit für intensives Aktenstudium oder Kontrollen vor Ort in Pullach oder Köln-Chorweiler. Bereits die vom Bundestag eingesetzte Enquêtekommission Verfassungsreform hat dieses Argument 1976 ausgeführt¹⁵: Die Mitglieder des Vertrauensmännnergremiums hätten zahlreiche andere Aufgaben und können die der parlamentarischen Kontrolle nur nebenher erfüllen. Dagegen würden Mitglieder eines ordentlichen Ausschusses dessen Zuständigkeitsbereich als ihre vordringliche Aufgabe ansehen, der sie sich mit ganzer Kraft widmen würden.

Ein Ausschuss für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste?

Die Einrichtung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste, mit oder ohne verfassungsrechtliche Einrichtungsgarantie wie die in Art. 45a, Abs. 1 GG für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung wäre die grundsätzliche Alternative zum PKGr. Der Ausschuss für Verteidigung hat verfassungsrechtlich normiert auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses (Art. 45a, Abs. 2 Satz 1 GG). Dies wäre auch ein Konzept für die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, wie auch die Verankerung des PKGr im Grundgesetz als Art. 45d GG.

Lehnt man die verfassungsrechtliche Einrichtungsgarantie ab, könnte die Einsetzung auch

durch ein Bundesgesetz vorgeschrieben oder zumindest zugelassen werden. Selbst ohne gesetzliche Regelung könnte der Bundestag nach seiner Geschäftsordnung einen ständigen Ausschuss nach § 54 Abs. 1 Satz 1 GOBT einrichten.

Gegen einen solchen Ausschuss wurde Mitte der 70er Jahre vorgebracht, dass Vertreter radikaler Parteien in den Ausschuss gelangen könnten¹⁶. Auch würde die Regierung mit ihrer Informationsbereitschaft zurückhaltender werden, wenn der Ausschuss im Wege der parlamentarischen Kontrolle substantiierte Auskunftsverlangen stellen und jederzeit ein formelles parlamentarisches Untersuchungsverfahren einleiten könnte. Die Beteiligung von Abgeordneten in einem institutionellen Ausschuss an Entscheidungen der Regierung im nachrichtendienstlichen Bereich könnte zu Konflikten dieser Abgeordneten führen, sobald der Ausschuss als Untersuchungsausschuss tätig würde, da sich die Untersuchung beanstandeter Entscheidungen auch gegen die Abgeordneten selbst richten müsste. Es wurde als Gefahr angesehen, wenn ein solcher Ausschuss aus seiner Kontrolltätigkeit bei den Nachrichtendiensten politisches Kapital schlagen würde.

Fest steht, dass ein Ausschuss für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste auch nicht der Aufarbeitung einer Materie für das Plenum des Bundestages dienen würde, sondern der abschließenden Behandlung von Vorgängen. Der darin liegende Systembruch wäre vielleicht noch zu verschmerzen. Es ist aber zu berücksichtigen, dass es für die vorgesetzten Obersten Bundesbehörden des Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und des Militärischen Abschirmdienst mit den Bundesministerien des Innern und der Verteidigung zuständige Ausschüsse bereits gibt (Innen- und Verteidigungsausschuss)¹⁷. Zu diesen beiden Ausschüssen würde ein Ausschuss für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste in Konkurrenz treten. Konkurrenzreibe-

eien stehen einer effektiven Kontrolle entgegen.

Hierin liegt letztlich auch das zentrale Problem, wenn man die Kontrolle durch den ND-Ausschuss oder das PKGr auch auf die Tätigkeiten des Bundeskriminalamtes erstreckt¹⁸. Ein weiteres Gremium würde zwangsläufig in Konkurrenz zum Innenausschuss treten. Aufgrund ihrer Größe und der in der Praxis kaum noch zu garantierenden Geheimhaltung werden in einem Ausschuss kaum sensible Fakten, sondern allenfalls nur allgemeine Informationen zur Verfügung gestellt werden, will die Bundesregierung die Auftragserfüllung der Nachrichtendienste weiterhin gewährleisten.

Gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 GOBT sind die Beratungen der Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich. Erst durch einen Beschluss wird die Öffentlichkeit zugelassen. Doch selbst ohne Öffentlichkeit ist neben der regelmäßig relativ großen Anzahl von Ausschussmitgliedern eine große Zahl von Beamten der Bundesregierung, des Bundestages und sogar des Bundesrates (Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG!) Zutrittsberechtigt und häufig auch anwesend¹⁹. Selbst in einem so genannten geschlossenen Ausschuss²⁰, wie etwa der Verteidigungsausschuss, erweist sich in der Praxis eine konsequente Geheimhaltung als nicht leistbar²¹. Schon der Eindruck eines unzureichenden Geheimschutzes kann das Gewinnen von menschlichen Quellen erheblich erschweren.

Aufgrund der genannten Argumente ist das Parlamentarische Kontrollgremium gegenüber der Einrichtung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste vorzugswürdig, aber reformbedürftig. Gemäß einer Umfrage des Nachrichtenmagazins Der Spiegel glauben gerade mal 16 Prozent der Befragten, dass das PKGr den BND umfassend kontrollieren kann²².

Reform des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Trotz langwieriger Debatten und mehreren Reformen ist festzustellen, dass die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste Verbesserungsbedarf hat. Es ist schon beachtlich, dass die Reform der Kontrolle und die Instrumente alle schon früher in der Diskussion standen²³. Zur Verbesserung der personell begründeten Situation bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten an:

Mehr Abgeordnete

andere Abgeordnete oder

Unterstützung für die Abgeordneten.

Die zahlenmäßige Erweiterung des Parlamentarischen Kontrollgremiums wäre grundsätzlich machbar. Dass letztlich nur neun Abgeordnete von 613 Mitgliedern des Deutschen Bundestages die Hauptlast der parlamentarischen Kontrolle tragen, erscheint unverhältnismäßig. Gegen eine zahlenmäßige Erweiterung sprechen aber die oben zu dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste genannten Argumente des Geheimschutzes. Eine behutsame zahlenmäßige Aufstockung wäre mit den

Geheimhaltungserfordernissen noch vereinbar, ob sie jedoch auch die Verbesserung der Kontrolle im gewünschten Ausmaß erbringen würde, ist zu bezweifeln. Zudem ist die Opposition, der aus politischen Gründen an regierungskritischem Vorgehen gelegen ist, im PKGr immer mit einer erheblichen Zahl von Abgeordneten vertreten, abgesehen von den Zeiten einer großen Koalition, die im Parlamentarismus als Ausnahme gelten.

Auch der Wunsch nach anderen Abgeordneten ist wenig zielführend. Es dürfte schwer fallen, ein geeignetes Profil zu zeichnen: Prominenz oder Hinterbänkler? Jung und ehrgeizig statt alt und erfahren? Lässt sich wirklich behaupten, dass bei gestandenen Abgeordneten das Risiko der Profilierung durch öffentliche Kommunikation von Erkenntnissen aus dem PKGr geringer sein soll?²⁴ Zumal die Fraktionen sich nicht vorschreiben lassen werden, wen sie entsenden. Zudem übernimmt kaum ein Abgeordneter gerne eine arbeitsintensive Aufgabe, die für seine persönliche Profilierung in Partei oder Wahlkreis wenig bringt.



© Deutscher Bundestag / Lichtblick/Achim Melde

Geheimschutz verträgt sich schlecht mit der hohen Zahl der Abgeordneten. Foto: Deutscher Bundestag/Lichtblick/Achim Melde

Personelle Unterstützung für das PKGr?

Zur Entlastung der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums bestehen gleich mehrere Möglichkeiten. Zunächst bietet es sich an, das Sekretariat des PKGr²⁵ aufzuwerten, personell zu verstärken und von ND-fremden Aufgaben wie allgemeinen Parlamentsdiensten zu entlasten. Eine solche Maßnahme wäre ohne Gesetzesänderung möglich und erscheint sinnvoll. Bei der letzten Novellierung des PKGrG wurde die Möglichkeit der Beauftragung eines Sachverständigen zur Wahrnehmung der Kontrollaufgaben im Einzelfall eingeführt (§ 2c Satz 1 PKGrG) ²⁶. In der laufenden Legislaturperiode wurde davon Gebrauch gemacht, indem 2005 der ehemalige Bundesrichter Gerhard Schäfer mit der Untersuchung der Journalistenbeobachtung durch den BND betraut wurde.

Derzeit wird sogar ein Beauftragter für die Nachrichtendienste vorgeschlagen, der vergleichbar dem Wehrbeauftragten vom Bundestag gewählt, an die Bundestagsverwaltung organisatorisch angebunden ist und mit einem Stab von Mitarbeitern eigenständige Untersuchungen durchführen, Akten einsehen und Zeugen befragen würde und so das Gesamtbild im Auge behalten könnte²⁷. Er würde Kontinuität und Professionalität der Kontrolle gewährleisten, indem er selbst und in seinem Stab das Spezialwissen vorhält, welches für die effektive Kontrolle der Dienste erforderlich ist und den Mitgliedern des PKGr regelmäßig fehlt. Die ND-Kontrolle wäre seine Hauptaufgabe und nicht lediglich eine unter vielen wie bei Mitgliedern des PKGr. Gegen die Einrichtung eines solchen Amtes sprechen jedoch gewichtige Gründe: Die Kontrolle der Nachrichtendienste ist eine der vornehmsten Aufgaben des Parlaments, die schon wegen der Legitimation der Kontrolle nicht delegiert werden sollte. Wenn der ND-Beauftragter neben dem PKGr existieren würde, käme es fast zwangsläufig zu konkurrenzbedingten Reibereien. Wie jede öffentliche Institution würde ein solcher Beauftragter wohl auch ein Eigenleben entwickeln.

Um diese Probleme gar nicht erst entstehen zu lassen, erscheint die Einrichtung eines ständigen Beauftragten, der vom PKGr gewählt und entlassen wird, eine sinnvolle Alternative. Dieser würde auf der Arbeitsebene eine Scharnierfunktion zwischen PKGr, der Bundesregierung und den Sicherheitsbehörden wahrnehmen. Als höherer Beamter würde er keine eigenen, sondern nur die vom PKGr abgeleitete Rechte wahrnehmen²⁸. Dieser ständige Beauftragte wäre Instrument oder, untechnisch formuliert, der Erfüllungsgehilfe des PKGr, selbst ohne weitergehende Rechte als das PKGr, aber mit Sachverstand, Zeit und vielleicht sogar Expertenwissen: Damit wäre er eine wertvolle Unterstützung des PKGr, vielleicht sogar dessen schärfstes Schwert bei der Kontrolle der Dienste. Seine Expertise und die Assistenz durch einen Kontrollstab würde eine sachgerechte, sorgsame Abarbeitung sämtlicher Kontrollaufgaben optimieren. Er könnte nicht nur aktuelle Ereignisse zum Gegenstand von

Prüfungen machen, sondern mit wechselnden Schwerpunkten sich ganze Bereiche systematisch vornehmen, was wiederum Vorteile für die Aufklärung aktueller Einzelfälle hätte. Dies könnte die Gremiumsarbeit effizienter und konzentrierter gestalten. Die dem überparteilichen Experten zugesprochenen Kompetenzen würden in der Außenwahrnehmung einer Stärkung des PKGr dienen, ohne dass aber die Person des „Leitenden Beamten“, dadurch in den Mittelpunkt oder in die öffentliche Wahrnehmung rücken würde.

Wenn es gelingt, einen Teil der Mitarbeiterschaft des Beauftragten aus den Nachrichtendiensten zu gewinnen, wäre dieses Insiderwissen ein großer Gewinn für die Kontrolle der Dienste. Um nicht den Bock zum Gärtner zu machen, wäre allerdings wichtig, dass diese abgeordneten Mitarbeiter nicht den eigenen Dienst kontrollieren, weniger wegen vermeintlicher Beißhemmungen, sondern um sie nicht in Loyalitätskonflikte zu bringen und dem Misstrauen auszusetzen. Insofern bietet sich die Kontrolle über Kreuz an: abgeordnete Mitarbeiter des BfV kontrollieren den BND und vice versa. Ein System, das sich schon bei Sicherheitsüberprüfungen bewährt hat. Die Einbeziehung einer Vielzahl von Fraktionsmitarbeitern wäre dann wohl obsolet. Fraglich ist, ob es darüber hinaus noch eines Untersuchungsbeauftragten wie dem Sachverständigen nach § 2c PKGrG bedarf, der speziellen Einzelfälle im Auftrag des Gremiums untersucht. Insofern ist fraglich, was ein Untersuchungsbeauftragter leisten kann, was nicht durch den ständigen Beauftragten geleistet werden könnte. Vorstellbar ist lediglich, dass bestimmte Sachverhalte so komplex und damit schwierig aufzuklären sind, dass sie die Kapazitäten des ständigen Beauftragten überfordern. Dem könnte aber durch zeitlich befristete Unterstützung durch zusätzliche Mitarbeiter (Abordnung) zumindest teilweise abgeholfen werden. Damit entstünde auch keine Konkurrenzsituation zwischen dem ständigen und dem Untersuchungsbeauftragten. Würde das PKGr den Untersuchungsbeauftragten gegenüber dem ständigen Beauftragten aus Vertrauensgründen vorziehen, stellt sich die Frage nach der Ablösung des ständigen Beauftragten.

Im Ergebnis bestehen jedoch keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Beibehaltung des Sachverständigen nach § 2c PKGrG als einem weiteren Instrument, solange das PKGr letztlich über seinen Einsatz entscheidet. Der Untersuchungsbeauftragte wird ohnehin nur die Befugnisse wahrnehmen können, die ihm vom Gremium übertragen werden.

Eine weitere Möglichkeit der Entlastung der neun Abgeordneten sind persönliche Mitarbeiter. Die Mitglieder des PKGr haben bislang die Kontrollfunktion höchstpersönlich wahrzunehmen, d.h. sie sind weder befugt diese Aufgabe zu delegieren, noch sich bei der Erfüllung ihrer Mitarbeiter zu bedienen. De lege lata dürfen Abgeordnete ihren Mitarbeitern noch nicht einmal Zugang zu VS-Material des PKGr gewähren, geschweige denn, sie mit in die Sitzungen nehmen.

Ein Problem liegt darin, dass zwar die Abgeordneten des Bundestages qua Mandat Geheimnisträger sind, ihre Mitarbeiter hingegen nicht. Diese sind regelmäßig Tarifbeschäftigte und noch nicht einmal besonders Verpflichtete, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (vgl. Art. 33 Abs. 4 und 5 GG). Notwendig wäre insofern zumindest eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung (SÜ2), eher jedoch eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (SÜ3) i.S.d. § 10 SÜG. Allein der damit verbundene Verwaltungs- und Kostenaufwand rechtfertigt die Begrenzung auf einen namentlich benannten Mitarbeiter für jedes Mitglied des PKGr. Für die Begrenzung sprechen auch die oben ausgeführten Gründe der Geheimhaltung.

Befugnisse und Sanktionen

Neben der personellen Ausstattung des PKGr ist die Erweiterung seiner Befugnisse zu diskutieren. So wird die Möglichkeit von Razzien beim BND gefordert. Nach einem Vorschlag der Vorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen Renate Künast sollen unangekündigte Ermittlungen gegen den BND mit sofortigem Zugriff auf Computer, Akten und Dokumente vorgenommen werden²⁹. Fraglich ist, ob bei einer solchen Aktion etwas gefunden würde. Das Problem liegt wohl auch weniger darin, dass die Mitglieder des PKGr von der Bundesregierung und den Vertretern der Dienste keine Antworten erhalten. Vielmehr können die materiefremden Mitglieder des Gremiums nicht die richtigen Fragen stellen. Sie würden auch die einschlägigen Akten nicht finden, wenn denn die relevanten Vorgänge überhaupt dokumentiert sind. Statt neue Befugnisse einzufordern, erscheint zunächst die Ausschöpfung bestehender Möglichkeiten sinnvoller. Grundsätzlich spricht die Effektivierung aber dafür, dem Leitenden Beamten – wie den Wehrbeauftragten – **umfangreiche Kompetenzen** (z.B. Akteneinsichtsrecht, Besuchsrecht bei den Diensten, Amtshilfe etc.) einzuräumen, die er **auf konkrete Weisung des PKGr** wahrnehmen würde. Die Überwachung des Email-Verkehrs einer Spiegel-Journalistin und eines afghanischen Ministers 2006 hat dazu geführt, dass das Bundeskanzleramt 2008 eine Prüfgruppe eingerichtet und zur Aufklärung des Vorgangs in den BND geschickt hat³⁰. Dies scheint aus Sicht des Bundeskanzleramtes Erfolg versprechend, wenn die Aktion nicht nur der Beruhigung der Öffentlichkeit dienen soll, was auch einen Erfolg, wenn auch eher einen politischen, darstellen würde. Dies verdeutlicht aber, dass in der Regel schon die klassische Fach- und Dienstaufsicht sich unter den Rahmenbedingungen eines Geheimdienstes gestaltet. Die Dienste sind bemüht, ihre Strukturen zu verschleiern, um die gegen sie gerichtete ND-Aufklärung zu erschweren. Täuschung und Manipulation sind zudem Kernkompetenzen der Human Intelligence. Wer dieses Instrumentarium professionell beherrscht, könnte es theoretisch auch gegenüber seiner Fach- und Dienstaufsicht nutzen.

Ein immer wiederkehrendes Problem scheint die fehlende, unzureichende oder gar falsche Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Es gab mal Zeiten da stellte sich die Frage: Will die Politik ständig unangenehme Nachrichten hören und damit bösgläubig gemacht werden? Wenn heute in diesem Zusammenhang nach Sanktionen gegen die Mitarbeiterschaft der Dienste oder ihrer vorgesetzten Behörden verlangt wird, so gilt es sich zunächst die bereits bestehende Rechtslage zu verdeutlichen: Die Dienste sind verpflichtet ihre vorgesetzten Obersten Bundesbehörden zeitnah und umfassend zu unterrichten; diese haben dann dem PKGr Bericht zu erstatten. Die Verletzung der Meldepflichten gegenüber den fach- und dienstaufsichtsführenden, vorgesetzten Obersten Bundesbehörden stellt eine Dienstpflichtverletzung dar, die im Rahmen des Bundesdisziplingesetzes (BDG) geahndet wird. Strafrechtliche Sanktionierung ist bislang nicht vorgesehen. Von den

Mitarbeitern die Versicherung an Eides statt einzufordern erscheint als Kunstgriff, um deren Unterlassen zu kriminalisieren³¹. Ob dies jedoch rechtstatsächlich zu Verurteilungen führt oder abschreckt, erscheint fraglich, denn das Kernproblem liegt woanders: Wer belastet sich selbst oder auch nur seine Kollegen? Erwartet man nicht zuviel. Der Korpsgeist in Sicherheitsbehörden ist berüchtigt.



Die Optimierung der Kontrolle der Dienste ist für den Rechtsstaat von großer Bedeutung.
Foto: Deutscher Bundestag/Studio Kohlmeier

Das Parlament ist gegenüber der Exekutive nicht ohne Möglichkeiten. Genannt sei hier nur das Budgetrecht, insbesondere das Kürzen von Stellen und Mitteln bei den Diensten. Auch kann es darauf drängen, dass die Bundesregierung ihre Fach- und Dienstaufsicht konsequent wahrnimmt. Die Obersten Bundesbehörden können die Sanktionsmöglichkeiten des Bundesdisziplingesetzes ausschöpfen. Nach dem BDG besteht die Möglichkeit der vorgesetzten Behörden, Disziplinarverfahren jederzeit an sich zu ziehen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BDG), um beispielsweise Verfahren zu beschleunigen oder unzureichender Sanktionierung entgegenzuwirken. Wenn man an die generalpräventive Wirkung von Sanktionen glaubt, sollte davon konsequent Gebrauch gemacht werden.

Optimum an Kontrolle und hohe Leistungsfähigkeit gefordert

Der Blick auf die lange Geschichte der Skandale und die vergeblichen Bemühungen um eine wirksame Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste könnte zu der ketzerischen Behauptung führen, dass diese bislang nie wirklich gewollt war. Vielleicht wollte man nie so genau wissen „wie die Wurst gemacht wird,“. Heute wird sich im Gegensatz zu früheren Verhältnissen nicht mehr nur mit den Erkenntnissen der Dienste zufrieden gegeben. Dass administrative oder parlamentarische Kontrolle von bestimmten Vorgängen nichts wissen will, um sich dann im Untersuchungsfall mit fehlender Unterrichtung herausreden zu können, gilt heute nicht mehr.

Es besteht aufgrund der jüngsten Vorgänge hinsichtlich der Observation von Journalisten der massive öffentliche und insbesondere mediale Druck für rechtsstaatliches Verhalten der Dienste zu sorgen. Niemand käme heute mehr auf die Idee, dass die Nachrichtendienste außerhalb oder unabhängig von Verfassung und gesetzlichen Vorgaben agieren, wie dies noch zu Hochzeiten des Kalten Krieges vertreten wurde.

Die Optimierung der Kontrolle der Dienste ist für unseren Rechtsstaat von großer Bedeutung und bleibt auch nach einer Reform eine dauernde Aufgabe, schon weil sich die Nachrichtendienste der Bundesrepublik selbst aufgrund immer neuer Herausforderungen fortwährend wandeln. Ziel ist ein Optimum an Kontrolle bei gleichzeitiger Erhaltung der Leistungsfähigkeit. Dabei darf man jedoch effektive Kontrolle nicht mit Transparenz verwechseln. Transparente Nachrichtendienste sind ein Widerspruch in sich, ein Paradoxon.

Dabei gilt es sich einzugestehen, dass es selbst in einem optimalen System der Kontrolle immer wieder Vorfälle geben wird, weil nachrichtendienstliche Tätigkeit per se gefahren- und eben auch skandalgeneigt ist. Neben Strukturen und Befugnissen der Kontrolle kommt der Auswahl des handelnden Personals in den Diensten nach Eignung und Befähigung deshalb besondere Bedeutung zu. Bei der Personalgewinnung und Ausbildung geht es neben fachlicher Qualifikation und Verschwiegenheit vor allem um rechtsstaatliches Bewusstsein, wie es für den weit überwiegenden Teil der Mitarbeiterschaft von Sicherheitsbehörden eigentlich eine Selbstverständlichkeit darstellt. Nicht selten sind Bedenken bei Maßnahmen in diesem sensiblen staatlichen Handlungsfeld eher förderlich. Fehlt es diesbezüglich an kritischen Personen, nutzen Strukturen und Befugnisse wenig.

- 1 Siehe Koalitionsverträge von SPD und Bündnis90/Die Grünen 1998/2002. Eine Reform erfolgte 1999 durch das Gesetz zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien, BGBl. I, 1999, 1334 ff.
- 2 So der Chef des Bundeskanzleramtes de Maizière in der Süddeutschen Zeitung v. 29.04.2008.
- 3 Hans Leyendecker in der Süddeutschen Zeitung v. 25.04.2008.
- 4 Hirsch, Alexander, Die Kontrolle der Nachrichtendienste: Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform 1996.
- 5 Zur richterlichen Kontrolle des Verfassungsschutzes, Gusy, in: Verfassungsschutz: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Halle 1998, S. 182 und in: Verfassungsschutz in der Demokratie, Köln 1990, S. 67.
- 6 So der Abgeordnete Dr. Max Stadler auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin am 8.4.2008.
- 7 Gerade hinsichtlich der Tätigkeit der Nachrichtendienste hat der Bundestag mehrfach von seinem Recht auf Einrichtung von Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG Gebrauch gemacht, z.B. in den Fällen John, Guillaume, Wörner/Kießling, Tiedge und Irak/Kurnaz.
- 8 Nur für den Dienstgebrauch, vertraulich, geheim und streng geheim.
- 9 Dies gilt insbesondere für mündlichen oder schriftlichen Fragen, Kleine oder Große Anfragen, vgl. BT-Drs. 16/7988: „Zu Art und Umfang nachrichtendienstlicher Aktivitäten einschließlich der Verwendung nachrichtendienstlicher Mittel sowie zu den hiervon betroffenen Personen nimmt die Bundesregierung grundsätzlich nur in den für die Kontrolle der Nachrichtendienste zuständigen parlamentarischen Gremien Stellung.“
- 10 Das besondere Gremium von Mitgliedern des Haushaltsausschusses (Vertrauensgremium) prüft und billigt die geheimen Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste.
- 11 BGBl. I, 1978, S. 453.
- 12 Deutscher Bundestag, Zur Sache 3/76, S. 144 ff.
- 13 BT-Drs. 5/4208 und 5/4445.
- 14 Am 14. Dezember 2005 wurden zu Mitgliedern des Gremiums gewählt: Fritz-Rudolf Körper (SPD), Wolfgang Neškovic (Die Linke), Thomas Oppermann (SPD) als Vorsitzender, Norbert Röttgen (CDU), Bernd Schmidbauer (CDU), Max Stadler (FDP) - stellvertr. Vorsitzender, Hans-Christian Ströbele (Bündnis90/Grüne), Joachim Stünker (SPD), Hans-Peter Uhl (CSU).
- 15 Deutscher Bundestag, Zur Sache 3/76, S. 144 ff.
- 16 Deutscher Bundestag, Zur Sache 3/76, S. 146.
- 17 Lediglich für den Bereich des BND fehlt die Zuständigkeit eines entsprechenden Ausschusses, da für den Bereich des Bundeskanzlers bislang kein Parlamentsausschuss bestellt wurde.
- 18 Die beklagten Lücken in der Kontrolle des BKA sind die Konsequenz der Aufweichung und Annäherung von Aufgabenbereichen und Kompetenzen von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. Diese Entwicklung verletzt zwar nicht zwangsläufig das Trennungsgebot (dazu Singer in: Die Kriminalpolizei, 2006, 12), sie greift aber ein in das ursprünglich wohl ausgewogene System der deutschen Sicherheitsarchitektur.
- 19 Warum regelmäßig die Beamtenschaft für das Abfließen von Informationen aus einem politischen Gremium pauschal verantwortlich gemacht wird, erschließt sich nicht. Beamte haben kaum ein Interesse an gewogener Berichterstattung durch die Weitergabe von Informationen; sie haben aber das höchste Risiko, nicht nur straf-, sondern auch disziplinarrecht- und versorgungsrechtliche Konsequenzen zu fürchten.
- 20 Vgl. Art. 69 Abs. 2 GOBT.
- 21 Hirsch, a.a.O., S. 135; Roewer, Nachrichtendienstrecht, S. 190 m.N.
- 22 Der Spiegel v. 28.04.2008, S. 26.
- 23 Roewer, Nachrichtendienstrecht, S. 172 ff.
- 24 Grundsätzlich ist öffentliche Kommunikation von politisch relevanten Vorgängen und ihrer Bewertung nicht nur legitim, sondern ein wesentlicher Bestandteil des freien Abgeordnetenmandats. Nur im Bereich der Tätigkeit der Nachrichtendienste ist sie problematisch.
- 25 Das Sekretariat trägt die Bezeichnung PD 5 und ist Teil der Abteilung P (Parlament und Abgeordnete), Unterabteilung Parlamentsdienste der Verwaltung des Deutschen Bundestages.
- 26 Gesetz zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien, BGBl. I, 1999, 1334.
- 27 Hansjörg Geiger, Staatssekretär a.D. und ehemaliger Präsident des BND, warb auf einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin am 10.10.2007 für die Einführung eines Beauftragten für die Nachrichtendienste. Beachtlich, dass er diesen Vorschlag nicht zu seiner Zeit als Präsident des BND machte.
- 28 Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet.
- 29 Zitiert nach Frankfurter Rundschau v. 28.04.2008.
- 30 So der Chef des Bundeskanzleramtes de Maizière in der Süddeutschen Zeitung v. 29.04.2008. 31 Vgl. § 154 StGB (Meineid).