

HORST RISSE*

Die Praxis der parlamentarischen Kontrolle

I. Einleitung

Die Kontrolltätigkeit der Parlamente hat viele Ausprägungen und Facetten. Man denke nur an das Fragerecht, die Untersuchungsausschüsse und die Kontrolle der Nachrichtendienste. Die Kontrolle supranationaler Gewalt, digitaler Räume und die Haushaltskontrolle werden in eigenen Referaten im Rahmen dieser Tagung behandelt. Schon angesichts dieser Fülle ist klar, dass eine Darstellung der Praxis nur einige wenige Themenfelder aufgreifen kann. Ich will meine Ausführungen auf den Bereich des Geheimen konzentrieren.

Lassen sie mich mit einem Zitat des Bundesverfassungsgerichts beginnen: „Öffentlichkeit ist essentiell für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments“.¹ Wo es um geheime Sachverhalte geht, stößt parlamentarische Kontrolle also zwangsläufig an ihre Grenzen. Dies möchte ich im Folgenden anhand dreier Beispiele illustrieren:

1. Einsichtnahme in geheime Informationen der Bundesregierung;
2. Einsichtnahme in geheime Informationen ausländischer Behörden; und
3. die parlamentarische Kontrolle der inländischen Nachrichtendienste.

II. Geheime Informationen der Bundesregierung

1. Fragestellung

Zunächst zum ersten Punkt, der Einsichtnahme des Bundestages in geheime Informationen der Bundesregierung. Im Grundsatz gilt: Stuft die Regierung eine Information als Verschlussache ein, steht dies allein einer Kontrolle durch das Par-

* Der Verfasser ist Direktor beim Deutschen Bundestag und Honorarprofessor der Humboldt-Universität zu Berlin. Die nachfolgenden Ausführungen geben ausschließlich seine persönlichen Auffassungen wieder. Er dankt Herrn Regierungsdirektor Dr. Tilman Hoppe herzlich für die Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

1 BVerfGE 137, 185 (265) – Rüstungsexporte.

lament nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt, „dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte.“² Zum Schutz der geheimen Sachverhalte müssen Bundesregierung und Bundestag deshalb „beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen“ treffen.³ Das Bundesverfassungsgericht hat das System des Geheimschutzes im Bundestag schon 1984 in seinem „Flick“-Urteil als wirksam anerkannt.⁴ Trotzdem gibt es hierüber eine immer wieder aufflackernde öffentliche Debatte, und es häuften sich in den vergangenen Jahren Behauptungen, wonach Abgeordnete oder deren Mitarbeiter eingestufte Informationen der Bundesregierung an die Medien „durchstechen“.⁵ Bewiesen sind diese Anschuldigungen nicht. Nichtsdestotrotz stellt sich jedenfalls die hypothetische Frage, was als Konsequenz für die parlamentarische Kontrolle folgte, wenn mehrfach geheime Informationen der Bundesregierung aus dem Bundestag heraus bekannt würden und der Geheimschutz des Bundestages deshalb nicht mehr als „wirksam“ gälte.

2. Informationsverweigerung bei Verstößen gegen Geheimhaltungsvorschriften?

Zunächst ist festzuhalten: Das Bundesverfassungsgericht sieht einzelne Verstöße gegen Geheimschutzvorschriften als „geringfügiges Risiko“ an, das hinzunehmen ist.⁶ Bislang hat keines der eingeleiteten Strafverfahren die Anschuldigungen gegen Parlamentarier oder deren Mitarbeiter bestätigt.⁷ Das Bundesverfassungsgericht weist auch darauf hin, dass das Risiko vereinzelter Geheimnisverrate „alle drei Gewalten“ betrifft.⁸ In der Tat sind zahlreiche Geheimnisverrate durch Mitarbeiter der Bundesbehörden bekannt.⁹ So hatte die Presse in den Reihen der BND-Mitar-

² BVerfGE 67, 100 (135) – Flick; zuletzt bestätigt in BVerfG, NVwZ 2017, 1364 (1365) – Oktoberfest, sowie Urteil vom 7.11.2017, 2 BvE 2/11 – Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht, Rn. 247.

³ BVerfGE 67, 100 (136) – Flick.

⁴ BVerfGE 67, 100 (135): „Die Geheimschutzordnung ist der Verschlusssachenanweisung des Bundesministers des Innern nachgebildet und in der Definition der Geheimhaltungsgrade zum Teil strenger als die jetzt geltende Fassung der Verschlusssachenanweisung.“

⁵ Siehe nur: BT-Drucks. 16/13400 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „BND“), S. 51 ff.; BT-Drucks. 18/12850 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „NSA“), S. 118 ff.

⁶ BVerfGE 124, 78 (139): „Der in einem Fall vorgekommene Aktenverlust im Verantwortungsbereich der Fraktion ‚DIE LINKE‘ und Veröffentlichungen in der Wochenzeitschrift ‚SPIEGEL‘ stellen – auch angesichts der Fülle der bislang durch den Untersuchungsausschuss erhobenen Beweise – noch keine Umstände dar, die den Geheimnisschutz im Ausschuss als generell nicht hinreichend gewährleistet erscheinen lassen.“; a. A. Gärditz in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 46.

⁷ Siehe Fn. 5.

⁸ BVerfGE 124, 78 (139), unter Berufung auf BVerfGE 67, 100 (136) – Flick.

⁹ Für Gärditz (DVBl 2017, 525 (543)) sind gleichwohl das „größte Risiko für eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste [...] immer noch Abgeordnete, die mit ihrer großen Verantwortung nicht angemessen umzugehen wissen.“

beiter jahrelang mehrere Informanten, die der BND auch mittels heimlicher Überwachung von Journalisten nicht identifizieren konnte.¹⁰ Regierungsvertreter haben zuletzt 2017 im Bundestag eingeräumt, dass auch geheime Informationen der Nachrichtendienste an die Öffentlichkeit gelangen, die dem Bundestag nicht vorliegen.¹¹ Dies verwundert schon von der statistischen Verteilung her nicht: Insgesamt arbeiten in den drei Diensten des Bundes über 10.000 Mitarbeiter.¹² Hinzu kommen noch Regierungsmitarbeiter in den zuständigen Ministerien und im Bundeskanzleramt. Beim Bundestag hingegen sind nur etwa 50 Personen mit eingestufteten Informationen der Nachrichtendienste befasst.

3. Verschärfung des Geheimschutzes?

Die Bundesregierung muss mögliche Verstöße gegen den Geheimschutz gleichwohl nicht tatenlos hinnehmen. Sie kann die Vorkehrungen zum Geheimschutz verschärfen.

Die maßgebenden Regelungen zum Geheimschutz finden sich im Sicherheitsüberprüfungsgesetz,¹³ der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (GSO-BT)¹⁴ und der Verschlusssachenanweisung des Bundes (VSA).¹⁵ Die drei Regelwerke greifen ineinander. In der Praxis ergibt sich hieraus für eingestufte Dokumente folgender Ablauf:

- Dokumente ab dem Geheimhaltungsgrad „vs-vertraulich“ senden die Geheimschutzstellen der Bundesministerien nur an die Geheimschutzstelle des Bundestages. In der Vergangenheit waren z.B. interne Geschäftsunterlagen privater

¹⁰ BT-Drucks. 16/13400 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „BND“), S. 335 ff.

¹¹ BT-Drucks. 18/12850 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „NSA“), S. 123; ähnlich schon BT-Drucks. 16/13400 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „BND“), S. 51 ff.; siehe auch Tagesspiegel, 4.8.2015. Auch das Bundeskanzleramt suchte Journalistenquellen: „So gab es nach Tagesspiegel-Informationen im Jahr 2014 zwei interne ‚Prüfvorgänge‘ der Geheimschutzbeauftragten des Kanzleramts, bei denen Journalistenquellen eine Rolle spielten.“; BVerwG, NVwZ 2016, 945 (946): „Dass Nachrichtendienste gegen eine Verletzung der für sie geltenden Geheimhaltungsvorschriften nicht schlechthin gefeit sind, sondern davon in unterschiedlichem Ausmaß und Gewicht betroffen sein können, ist eine offenkundige Tatsache, die hier nicht zuletzt durch die stellvertretende Sprecherin der Bundesregierung konkret bestätigt wurde.“

¹² BND: 6.500 hauptamtliche Mitarbeiter (Netzseite BND, „Karriere, Allgemeine Informationen“; Stand 4.10.2017), Bundesamt für Verfassungsschutz: 3.100 (Netzseite des Bundesamtes, „Verfassungsschutz als Arbeitgeber“; Stand 4.10.2017), MAD 1.100 (N24, 12.5.2016, Das ist der geheimste aller Geheimdienste).

¹³ Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20.4.1994 (BGBl. I S. 867) zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz vom 18.7.2017 (BGBl. I S. 2732).

¹⁴ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBl. I 1980 S. 1237), Anlage 3, letztere zuletzt geändert durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 28.2.2013 gemäß Bekanntmachung vom 12.3.2013 (BGBl. I S. 548).

¹⁵ Ferner: § 15 Untersuchungsausschussgesetz; §§ 69, 73 GO-BT; ausführliche Darstellung in BT-Drucks. 18/12850, S. 88–91.

- Unternehmen als vs-vertraulich eingestuft,¹⁶ und interne Unterlagen der Nachrichtendienste als vs-geheim oder vs-streng geheim.¹⁷
- Zugang zu diesen Dokumenten haben nur Mitarbeiter, die sich einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen haben.¹⁸ Hingegen sind Abgeordnete, Minister und die Bundeskanzlerin nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz „geborene Geheimnisträger“; die Überprüfung entfällt bei ihnen.¹⁹
 - Als „vs-geheim“ oder höher eingestufte Dokumente können nur in den besonders gesicherten Räumen der Geheimschutzstelle und unter Aufsicht der dortigen Mitarbeiter eingesehen werden (§ 3a GO-BT).²⁰
 - Die Bundesregierung kann Vorgaben machen, dass auch niedriger eingestufte Dokumente („vs-vertraulich“) nur in der Geheimschutzstelle eingesehen werden.²¹
 - Möglich ist auch, dass die Bundesregierung den Kreis der Berechtigten eingrenzt und z.B. Mitarbeiter der Abgeordneten von der Einsichtnahme ausschließt, oder die Dokumente nur für eine begrenzte Zeit übersendet.

Die Möglichkeit solcher Vorgaben hat der Gesetzgeber 2017 im Sicherheitsüberprüfungsgesetz als neuen § 4 Abs. 4 S. 3 normiert: „Die eine Verschlussache herausgebende Stelle kann weitere Vorgaben zum Schutz der Verschlussache treffen.“²² Nach der Gesetzesbegründung sind diese Anordnungen „für die Empfänger der Verschlussache verbindlich“.²³

Für den Untersuchungsausschuss „NSA“ hat die Bundesregierung erstmals einzelne Dokumente nicht mehr an den Bundestag übersandt. Die Dokumente standen nur in den gesicherten Räumen des Bundeskanzleramtes oder des BND zur Verfügung. Abgeordnete und sicherheitsüberprüfte Mitarbeiter konnten die Akten dort „in digitaler Form“ einsehen. Dafür haben sich die Begriffe „Kanzleramtsverfahren“ und „Chausseestraßenverfahren“ eingebürgert (in der Chaussee-

¹⁶ Siehe z.B. den Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode „HRE“, BT-Drucks. 16/14000, S. 40–41.

¹⁷ Siehe z.B. den Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode „NSA“, BT-Drucks. 18/12850, S. 91.

¹⁸ § 4 Abs. 3 und 4 GSO-BT.

¹⁹ § 2 Abs. 3 SÜG.

²⁰ Eingefügt gem. Beschluss des Bundestages vom 28.2.2013 (Fn. 14).

²¹ Siehe z.B. den Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode „BND“, BT-Drucks. 16/13400, S. 24: „[...] [S]ah sich die Bundesregierung veranlasst, VS-V und höher eingestufte Akten künftig nur noch mit der Maßgabe zu übersenden, dass die Einsichtnahme in die Akten ausschließlich in der Geheimschutzstelle des Bundestages erfolgt.“; ähnlich BT-Drucks. 16/14000 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „HRE“), S. 41.

²² Gemäß Art. 1 Nr. 7 Gesetz vom 16.6.2017 (BGBl. I S. 1634); siehe in diesem Sinne schon Auslegungentscheidung Nr. 9/7 vom 12.5.1982 zu §§ 16, 17 GO-BT des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: Der Ausschuss empfiehlt, „es von der Entscheidung der herausgebenden Stelle oder einer Absprache mit ihr abhängig bleiben zu lassen, welchen Abgeordneten Einsicht in die VS gewährt werden soll“.

²³ BT-Drucks. 18/11281, S. 63.

straße hat der BND seinen neuen Sitz). Im Ausschussbericht heißt es hierzu: „Jeder Fraktion wurde hierfür mindestens ein Laptop zur Verfügung gestellt, auf dem die Selektoren und die Dokumente des BND sowie des Bundeskanzleramts enthalten waren. [...] Notizen konnten unmittelbar auf den Fraktionslaptops abgelegt und individuell verschlüsselt werden. Alternativ standen konventionelle VS-Notizbücher zur Verfügung. [...] Während entsprechend eingestuften Ausschusssitzungen in geeigneten Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages wurden die jeweiligen Laptops und VS-Notizbücher durch das Bundeskanzleramt zur Verfügung gestellt.“²⁴

Das Verfahren wirft die Frage auf, ob parlamentarische Kontrolle eine Bring- oder Holschuld ist: Muss sich das Parlament zu den Akten der Bundesregierung begeben, oder die Akten sich zum Parlament? Zu dieser Frage finden sich in Rechtsprechung und Literatur mangels Anlass bislang kaum Antworten.²⁵ Auf einfachgesetzlicher Ebene sprechen der Wortlaut des Untersuchungsausschussgesetzes und des Kontrollgremiumsgesetzes für eine Bringschuld. Beide Gesetze gehen davon aus, dass Akten „vorzulegen“ oder „herauszugeben“ und „Daten zu übermitteln“ sind (§ 18 PUAG; § 5 PKGrG). Demgegenüber spricht das G 10-Gesetz nur von „Einsicht gewähren“ (§ 15 Abs. 2 S. 3 Nr. 2). Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts weisen in keine eindeutige Richtung – im „Flick“-Urteil verwendet das Gericht ohne erkennbaren Bedeutungsunterschied die Begriffe „Herausgabe“, „Vorlage“ und „Einsicht“.²⁶ Das Grundgesetz selbst gibt aber in Art. 44 GG einen gewissen Anhaltspunkt: Der Untersuchungsausschuss erhebt „in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise“. Dies ist schon von den praktischen Abläufen her nicht möglich, wenn sich die Akten grundsätzlich im Bundeskanzleramt oder in der „Chausseestraße“ befinden. Abgesehen davon kann parlamentarische Kontrolle „unter Aufsicht“ der Bundesregierung nur die absolute Ausnahme sein. Es muss ausgeschlossen bleiben, dass der Geheimschutz die praktischen Arbeitsbedingungen der Abgeordneten so beeinträchtigt, dass Kontrolle faktisch unmöglich wird.

Gleichwohl erscheint es nicht schlechthin ausgeschlossen, dass die Bundesregierung in eng begrenzten Ausnahmefällen Akten bei sich behält und nur in eigenen Räumen Einsichtnahme gewährt. Der Untersuchungsausschuss „NSA“ hat in seinem Abschlussbericht hierzu angemerkt: „Dieses erstmalig praktizierte Verfahren hat den Ausschussmitgliedern und ihren Mitarbeitern die Wahrnehmung ihrer Aufgabe erheblich erschwert. Angesichts der sensitiven Materie hat es sich aus Sicht des Ausschusses dennoch bewährt.“²⁷ Verfassungsrechtlich könnte sich dieses Verfahren auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste stützen. Verkürzt gesagt sind hiernach „erheblich-

²⁴ BT-Drucks. 18/12850, S. 1275.

²⁵ Siehe z.B. Gärditz in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18.

²⁶ BVerfGE 67, 100 ff. – Flick.

²⁷ BT-Drucks. 18/12850 (Abschlussbericht Untersuchungsausschuss „NSA“), S. 1275.

che Beschränkungen des Zugangs der meisten Abgeordneten“ zu Informationen zulässig, wenn der Geheimschutz dies erfordert.²⁸

Entscheidungen der Bundesregierung zum Geheimschutz allgemein und insbesondere zur Einstufung von Dokumenten kann der Bundestag allerdings gerichtlich voll nachprüfen lassen. Für Untersuchungsausschüsse sieht der Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 PUAG vor, dass „der Ermittlungsrichter [...] des Bundesgerichtshofes über die Rechtmäßigkeit einer Einstufung entscheidet“.²⁹ Zusätzlich hierzu, und auch außerhalb des Bereichs der Untersuchungsausschüsse, kann der Bundestag – oder ein mit eigenen Rechten ausgestatteter Organteil³⁰ – Organklage anstrengen, ebenfalls z. B. mit dem Ziel, den Geheimhaltungsgrad herabzustufen.³¹

Anlass dafür könnte das jüngst ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Fragerecht geben. Denn dort hat das Gericht das Pendel wieder in Richtung weniger Geheimschutz ausschlagen lassen. In seiner Entscheidung vom 7. November 2017 hat es erstmals geurteilt, dass die Bundesregierung eine ursprünglich nur eingestuft übermittelte Information hätte offen zur Verfügung stellen müssen.³² Konkret ging es um die Höhe der Gehalts- und Bonuszahlungen an Mitarbeiter staatlich gestützter Finanzinstitute. Das Urteil könnte Abgeordnete ermutigen, die Einstufung von Informationen durch die Bundesregierung künftig doch einmal zu hinterfragen.³³

4. Zeitweilige Zurückbehaltung von Informationen?

Welche andere Möglichkeit ist noch denkbar, auf etwaig mangelnden Geheimschutz im parlamentarischen Bereich zu reagieren? Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat *obiter dictum* vorgeschlagen, dem Parlament „die Auskunft [...] zeitweise [zu] verweigern, bis der erforderliche Geheimschutz durch das Parlament sichergestellt ist“.³⁴ Hierfür beruft sich das Gericht nicht ganz zutreffend auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.³⁵ Diese

²⁸ Vgl. BVerfGE 70, 324 (360) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; bestätigt unter anderem in BVerfGE 137, 185 (241); siehe auch BVerfG, NVwZ 2017, 1364 (1374) – Oktoberfest: Die Bundesregierung „musste die Auskünfte auch nicht unter Anwendung der Geheimschutzordnung erteilen, weil die Wahrscheinlichkeit einer unerlaubten Informationsweitergabe steigt, je größer die Zahl der Geheimnisträger ist.“

²⁹ Einfachgesetzlicher Maßstab sind die in § 4 Abs. 2 SÜG definierten Geheimhaltungsgrade.

³⁰ Für das Kontrollgremium ist die Organklage in § 14 PKGrG noch einmal einfachgesetzlich festgeschrieben, vgl. Singer, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, § 14 Rn. 7 ff. mit weiteren Nachweisen.

³¹ Gärditz in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 48.

³² Urteil vom 7.11.2017, 2 BvE 2/11 – Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht, Rn. 361.

³³ Bislang ist weder von der Überprüfungsmöglichkeit nach PUAG noch von der Möglichkeit einer Organklage mit dem Ziel einer Herabstufung des Geheimhaltungsgrads Gebrauch gemacht worden.

³⁴ Beschluss vom 30.6.2016, LVerfG 2/15, S. 12, abrufbar über die Netzseite des Gerichts.

³⁵ Das BVerfG stellt in seiner vom LVerfG zitierten Entscheidung (BVerfGE 137, 185 (241)) lediglich fest: „Die Bundesregierung ist daher nicht verpflichtet, Verschlusssachen, die Dienstgeheimnisse enthal-

Möglichkeit wird wohl eher nur theoretischer Natur bleiben: Die Bereitstellung von Informationen in Geheimschutzräumen der Exekutive ist gegenüber der auch nur zeitweiligen Zurückbehaltung immer noch das mildere Mittel.

III. Geheime Informationen ausländischer Behörden

Ich komme zum zweiten Punkt – der parlamentarischen Kontrolle von Informationen, die von ausländischen Nachrichtendiensten stammen. Das soeben beschriebene „Chausseestraßen-Verfahren“ betraf nur eigene Suchkriterien des BND, mit deren Hilfe der BND die internationale Telekommunikation überwachte (sogenannte Selektoren). Der BND überwachte internationale Telekommunikation aber auch im Auftrag des amerikanischen Nachrichtendienstes NSA. Hierzu verband sich ein Server des BND mehrmals am Tag mit einem Server der NSA und lud Selektoren der NSA herunter. Auf Grundlage dieser Selektoren überwachte der BND – sozusagen als Dienstleistung für die NSA – die internationale Telekommunikation, soweit sie über in Deutschland gelegene Einrichtungen, wie z.B. Internetknoten, abgewickelt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat 2016 entschieden, dass die Bundesregierung nicht verpflichtet ist, diese Selektoren dem Parlament vorzulegen. Hierbei hat es sich im Kern auf folgende Erwägungen gestützt: „Das Interesse an der Erhaltung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung überwiegt das Recht des Untersuchungsausschusses auf Herausgabe der NSA-Selektorenlisten. [...] Denn das Verlangen des Untersuchungsausschusses berührt auch originäre Belange und Geheimhaltungsinteressen der Vereinigten Staaten von Amerika.“³⁶ Es sei unerheblich, ob die Vorlage an den Bundestag ein erhöhtes Vertraulichkeitsrisiko mit sich bringe. Entscheidend sei allein, dass die Vereinigten Staaten der Weitergabe an den Bundestag nicht zugestimmt hätten.³⁷

Dieser Beschluss hat viel Kritik erfahren.³⁸ Gänzlich überraschend ist er aber nicht. Nach ständiger Rechtsprechung unterliegen parlamentarische Informati-

ten, dem Bundestag vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet [...]. Vorkehrungen zur Geheimhaltung und die Entscheidung, nur ein sehr kleines parlamentarisches Gremium mit Beratungsgegenständen aus einem vertraulichen Bereich zu befassen, können daher verfassungsrechtlich zulässig sein, obgleich damit erhebliche Beschränkungen des Zugangs der meisten Abgeordneten zu diesen Informationen verbunden sind [...].“

³⁶ BVerfGE 143, 101 (155).

³⁷ BVerfGE 143, 101 (155): „Da die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste und damit die Gefährdung der Staatssicherheit bereits durch eine nicht konsentiertere Vorlage der NSA-Selektorenlisten an den Untersuchungsausschuss erfolgten, kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht darauf an, ob das Risiko des Bekanntwerdens der NSA-Selektorenlisten nach Übermittlung an den Untersuchungsausschuss über das bei allen drei Gewalten nicht auszuschließende Risiko [...] tatsächlich hinausgeht.“

³⁸ *Holzner*, DÖV 2016, 668; *Möllers*, JZ 2017, 271; *Nees*, DÖV 2016, 674; *Rusteberg*, DÖV 2017, 319; *von Achenbach*, ZParl 2017, 491 (513); kritisch schon vor Erlass des Beschlusses: *Huber*, NVwZ 2015,

ansprüche Grenzen unter den folgenden drei Stichwörtern: der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, das Staatswohl und Grundrechte Dritter.³⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Beschluss zum Untersuchungsausschuss „BND“ im Jahr 2009 angedeutet, dass die Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten „unter ganz besonderen Umständen“ dem Informationsanspruch des Parlamentes entgegenstehen kann.⁴⁰ Mit dem Selektoren-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht erstmals einen solchen Ausnahmefall anerkannt. Informationen ausländischer Nachrichtendienste genießen damit künftig einen Schutz vom verfassungsrechtlichen Rang eines Staatswohlbelanges.⁴¹

Die Wirkung der „Selektoren-Entscheidung“ ist nicht unerheblich. Nachrichtendienste leben von internationaler Zusammenarbeit.⁴² Damit entzieht sich aber ein größerer Kreis an Sachverhalten parlamentarischer Kontrolle. Dies illustriert auch folgendes Beispiel aus der Zeit vor der Entscheidung: Die „Counter Terrorism Group“ ist ein informeller Zusammenschluss europäischer Inlandsnachrichtendienste. Eine Kleine Anfrage im Bundestag aus dem Jahr 2015 hat sich unter anderem danach erkundigt, welche europäischen Nachrichtendienste diesem Zusammenschluss angehören.⁴³ Die Bundesregierung hat die Antwort mit der Begründung verweigert, dass „die Verfügungsbefugnis über die Information [...] allein bei dem Staat bzw. Nachrichtendienst [liegt], von dem sie stammt.“⁴⁴ Auch das Kontrollgremium hat keinen Rechtsanspruch auf diese Information: Nach § 6 Abs. 2 Kontrollgremiumgesetz erstreckt sich die Kontrolle „nur auf Informationen und Gegenstände, die der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen.“⁴⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Ausschlussgrund in seinem Beschluss zu den „V-Leuten/Oktoberfest 1980“ *obiter dictum* bestätigt.⁴⁶

1354; eher zustimmend aber *Glauben*, NVwZ 2017, 129, und – vor Erlass des Beschlusses – *Graulich* (Interview), Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 2016, 140 (142): „geistiges Eigentum eines ausländischen Vertragspartners“.

³⁹ Zuletzt BVerfG, NVwZ 2017, 1364 (1365) – Oktoberfest, sowie Urteil vom 7.11.2017, 2 BvE 2/11 – Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht, Rn. 229, 233, 246.

⁴⁰ BVerfGE 124, 78 (135).

⁴¹ So auch *Glauben*, NVwZ 2017, 129 (131).

⁴² *Singer*, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, § 6 Rn. 5: internationaler Informationsaustausch ist „Herzstück der Terrorismusabwehr“.

⁴³ Kleine Anfrage u. a. der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 18/4917, Einrichtung eines sogenannten Anti-Terror-Zentrums bei Europol und die Verarbeitung geheimdienstlicher Informationen.

⁴⁴ BT-Drucks. 18/5048, S. 8; siehe hierzu auch BT-Drucks. 18/12297, S. 2, unter Verweis auf den Selektoren-Beschluss des BVerfG.

⁴⁵ Eingefügt durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.6.1999 (BGBl. I S. 1334). Nach der Gesetzesbegründung besteht „in der Regel“ keine Unterrichtungspflicht, „wenn es sich um Informationen handelt, die den Nachrichtendiensten von ausländischen Behörden übermittelt worden sind“ (BT-Drucks. 14/539, S. 7, zu § 2b).

⁴⁶ BVerfG, NVwZ 2017, 1364 (1371) – Oktoberfest: „Besonders geheimhaltungsbedürftige Informationen [...] können dem Parlament daher auch dann vorenthalten werden, wenn beiderseits Vorkehrungen gegen ihr Bekanntwerden getroffen worden sind. Einfachrechtlich hat der Gesetzgeber dies in § 6 II 1 PKGrG anerkannt [...]“.

Man könnte provozierend fragen, ob nunmehr ausländische Nachrichtendienste darüber entscheiden sollen, wie weit die parlamentarische Kontrolle des Bundestages über die inländischen Nachrichtendienste reicht? Das kann man verneinen. Das Bundesverfassungsgericht hat „die Gefahr des Entstehens eines kontrollfreien Raumes und damit eines völligen Ausschlusses des Parlaments von jeglicher Information“⁴⁷ zumindest gesehen. Es hat hervorgehoben, dass die Bundesregierung verschiedene Auskünfte zu den Selektoren gegeben, sowie „ein schriftliches Testat des BND“ vorgelegt hat. Als Faustformel kann man für die Zukunft wohl festhalten: Nur wenn ausländische Nachrichtendienste ihre Daten freigeben, können diese in Deutschland in die parlamentarische Kontrolle eingehen; was die inländischen Nachrichtendienste aber mit diesen Daten machen, unterliegt weiterhin voll und ganz der Kontrolle des Bundestages.

IV. Kontrolle der Nachrichtendienste

1. Das grundlegende Dilemma

Damit komme ich zu meinem dritten Punkt, der grundsätzlichen parlamentarischen Kontrolle der deutschen Nachrichtendienste. Die Wirksamkeit der Kontrolle war seit Jahrzehnten Gegenstand zum Teil harscher Kritik.⁴⁸ Die Literatur begründet sie zum Teil mit dem Mangel an Zeit und Expertise der Abgeordneten.⁴⁹ Dieses Problem teilt das Kontrollgremium aber mit anderen Gremien und Ausschüssen des Bundestages. So sind beispielsweise Fragen der Biomedizin oder des internationalen Steuerrechts nicht unbedingt anspruchsloser als Fragen zur Fernmeldeaufklärung des BND.

Entscheidend ist vielmehr, dass die Nachrichtendienste fast ausschließlich im Verborgenen tätig sind. Anders als bei den Themen Biomedizin oder internationales Steuerrecht können sich Abgeordnete nicht aus allgemein zugänglichen Quellen informieren oder sich jederzeit mit Vertretern der „Branche“ austauschen. Die Abgeordneten können vielmehr nur mithilfe der Informationen kontrollieren, die die Nachrichtendienste auch bereitstellen.⁵⁰ Oftmals wissen die Mitglieder des Kontrollgremiums nicht, wonach sie überhaupt suchen sollen. Diese Wissens-

⁴⁷ BVerfGE 143, 101 (156) – NSA Selektoren.

⁴⁸ „Saal der Ahnungslosen“, „Geschichte der Überforderung“ (Tageszeitung); „Mächtige Schweiger, zahnlose Schwätzer“ (F.A.Z.), zitiert nach *Dietrich*, ZRP 2014, 205; siehe auch: PKGr ist „nicht nur blinder Wächter“, sondern auch „Wächter ohne Schwert“, zitiert nach *Hornung*, Kontrollgremiumsgesetz, 1. Aufl. 2012, Einleitung Rn. 5.

⁴⁹ *Dietrich*, ZRP 2014, 205: „Dies wiederum bedingt neben unverzichtbaren Fachkenntnissen auch ein ausreichendes Zeitbudget, sich in einzelne Fragestellungen zu vertiefen. An beidem hat es bislang gemangelt.“; *Binninger* (CDU), BT-PlenProt. 18/197, S. 19614(A): „Wir hatten die Instrumente, aber wir hatten eigentlich nicht das Personal und schon gar nicht die Zeit, sie entsprechend anzuwenden.“

⁵⁰ Vgl. *Dietrich* ZRP 2014, 205.

asymmetrie⁵¹ zwischen Nachrichtendiensten und Kontrollgremium hat ein Mitglied wie folgt beschrieben: „Die Schwierigkeit, die wir im Kontrollgremium haben, ist, dass wir gar nicht zu den richtigen Fragen kommen. Manchmal ist es schwieriger, die richtige Frage zu wissen, als die richtige Antwort.“⁵²

Seit der ersten Kodifizierung im Jahr 1978 hat der Gesetzgeber drei Mal versucht, diese Wissensasymmetrie auszugleichen. Der vorletzte Versuch war die große Reform des Jahres 2009.⁵³ Als wesentliches Ergebnis dieser Reform erstarkte das Recht auf Akteneinsicht zu einem Recht auf Aktenübermittlung, das Besuchsrecht zu einem Recht auf Zugang zu den Diensten, das Recht auf Anhörung zu einem Recht auf Befragung von Mitarbeitern.⁵⁴

2. Reform 2016: Der Ständige Bevollmächtigte

Es ist kaum denkbar, diese Kontrollrechte des Gremiums noch weiter zu stärken. Gleichwohl war die Reform von 2009 nicht zufriedenstellend.⁵⁵ Das Gremium konnte die neuen Rechte nicht ausreichend nutzen. Dies hatte vor allem zwei Gründe.

Erstens: Gemeinsame Befragungen von Angehörigen der Nachrichtendienste hatten dem Rhythmus der Sitzungen des Gremiums zu folgen, oder alternativ dem gemeinsamen Terminkalender seiner Mitglieder. Das Gremium konnte die Wahrnehmung seiner Rechte zwar an Mitarbeiter delegieren (§ 12 Abs. 3 PKGrG). Allerdings bedurfte es für jede einzelne Untersuchungshandlung der Mitarbeiter eines Beschlusses des Gremiums.

Zweitens: Es fehlte an einer strukturierten Kontrolle. In den Worten des Vorsitzenden des Kontrollgremiums: „Und vielen von uns ist es doch so gegangen, [...] dass wir in unseren Gremiensitzungen – naja, ich will mal sagen: Der Presseberichterstatter etwas hinterher gehinkt sind.“⁵⁶ Strukturierte Kontrolle bedeutet demgegenüber, dass eine Untersuchung jederzeit in jedem Bereich der Nachrichtendienste möglich ist. Dies hat auch eine präventive Wirkung auf alle Angehörigen der Dienste. Ferner bilden die Erkenntnisse aus einer Untersuchung die systematische Grundlage für folgende Untersuchungen – ähnlich wie bei der Arbeit des Rechnungshofes.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben daher 2016 einen Gesetzentwurf „zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nach-

⁵¹ *Dietrich* ZRP 2014, 205.

⁵² *Stadler* (FDP), BT-PlenProt. 16/37, S. 3329.

⁵³ *Singer*, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, Art. 45d, Rn. 59 f.; *Hornung*, Kontrollgremiungesetz, 1. Aufl. 2012, Einleitung Rn. 6 ff.

⁵⁴ *Singer* (Fn. 54).

⁵⁵ So *Dietrich*, ZRP 2014, 205 (207), anlässlich der Reformvorschläge im Jahr 2013/2014: „[D]ie Wissensasymmetrie zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten [...] wird allenfalls gelindert, nicht jedoch beseitigt“.

⁵⁶ *Bimlinger* (CDU), BT-PlenProt. 18/197, S. 19614(A).

richtendienste“ vorgelegt.⁵⁷ In den Vorbemerkungen des Entwurfs heißt es, „dass eine systematische und strukturierte Kontrolle nach wie vor nicht hinreichend gewährleistet werden kann“. Das Gesetz ist am 7. Dezember 2016 in Kraft getreten, also vor gut einem Jahr.⁵⁸ Die herausragende Neuerung ist die Einrichtung eines Ständigen Bevollmächtigten. Ich stelle nun dieses neue Institut vor und versuche, eine erste Bilanz zu ziehen.

Die Idee eines Ständigen Bevollmächtigten ist schon seit 20 Jahren in der Diskussion.⁵⁹ Zugleich sind die Aufgaben des Kontrollgremiums in den letzten Jahren deutlich angewachsen; ein Beispiel ist die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung.⁶⁰

Angesichts dieser vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben hat der Gesetzgeber die Anzahl der Planstellen für Mitarbeiter des Gremiums nun noch einmal deutlich aufgestockt – von bislang 6 auf nunmehr 12 Referenten.⁶¹ Diese verteilen sich auf vier neu geschaffene Referate, jedes mit einer eigenen Spezialisierung. Die Zuständigkeit der Referate spiegelt nicht etwa die drei verschiedenen Dienste, sondern unterteilt sich nach Fachthemen (Terrorismus, Cyberabwehr, Technische Fähigkeiten etc.).⁶² Die personelle Aufstockung allein hätte aber nicht ausgereicht, denn es geht nicht nur darum, eine Fülle an Informationen zu verarbeiten. Fast noch wichtiger ist es, einen echten Zugang zu den Nachrichtendiensten zu erhalten. Das Gremium muss sich mit dem operativen Geschäft der Nachrichtendienste vernetzen, so wie in einem Unternehmen Aufsichtsrat und Geschäftsführung idealerweise ineinandergreifen. Diese Schnittstelle zwischen Gremium und Nachrichtendiensten soll künftig der Ständige Bevollmächtigte bilden.⁶³

Dafür hat der Ständige Bevollmächtigte das nötige Mandat. Er ist mehr als nur ein Beamter der Bundestagsverwaltung. Das Gremium wählt den Bevollmächtig-

⁵⁷ Vom 5.7.2016, BT-Drucks, 18/9040.

⁵⁸ Gesetz vom 30.11.2016, BGBl. I S. 2746.

⁵⁹ Süddeutsche Zeitung (*Bachmaier*), 10.4.2014, Forderung nach Geheimdienstbeauftragtem – Den Staat im Staate kontrollieren: Vorschlag eines Geheimdienstbeauftragten liegt „seit fast 18 Jahren [...] auf dem Tisch“.

⁶⁰ § 13 Abs. 5 S. 2, § 16 Abs. 6, § 26 Abs. 3 S. 2 BNDG; siehe auch die folgenden Berichtspflichten zu Dienstvorschriften: § 6 Abs. 7, § 15 Abs. 3 S. 6 BNDG; § 8 Abs. 2 S. 5 BVerfSchG, § 4 Abs. 1 S. 1 MADG; § 10 Abs. 3 BPolG; Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz: § 1 Abs. 2, § 5 Abs. 1 Satz 2, § 7a Abs. 6, § 8 Abs. 2 Satz 1, § 14 Abs. 1 Satz 1 G 10-Gesetz; sonstiger „verdeckter Einsatz technischer Mittel“: § 9 Abs. 3 BVerfSchG, § 5 S. 2 MADG; Tätigwerden des MAD im Ausland: § 14 Abs. 6 S. 4, Abs. 7 MADG; Verwendung von Vertrauensleuten § 9b Abs. 1 BVerfSchG, § 5 S. 2 MADG; Vorgänge von besonderer Bedeutung und „sonstige Vorgänge“, § 4 PKGrG.

⁶¹ Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 02, Deutscher Bundestag, S. 45 (12 Planstellen für Beamte, 5,5 Planstellen für Arbeitnehmer); N24 (10.12.2013), Pläne für Kontrollgremium – Weniger Mitglieder, mehr Mitarbeiter (ab 2014 sechs statt bislang drei Referenten).

⁶² Sekretariat PK 1: PKGr, Rechts- und Grundsatzfragen, Verbindung zum Vertrauensgremium; Referat PK 2: Strukturelle und Ad-hoc Kontrollen Extremismus, Terrorismus; Referat PK 3: Strukturelle und Ad-hoc Kontrollen Cyberabwehr, Spionage; Referat PK 4: Strukturelle und Ad-hoc Kontrollen, Technische Fähigkeiten der Dienste, G10-Angelegenheiten (Quelle: Organisationsplan der Bundestagsverwaltung, Stand 3.8.2017).

⁶³ Gärditz, DVBl 2017, 525 (533): „geschäftsführende Einheit“.

ten und der Präsident des Bundestages ernennt ihn (§ 5b Abs. 1 PKGrG). Auf Weisung kann er alle Befugnisse des Kontrollgremiums gegenüber den Nachrichtendiensten ausüben (§ 5a Abs. 2 S. 3 PKGrG). Auch das Vertrauensgremium nach § 10a der Bundeshaushaltsordnung kann dem Ständigen Bevollmächtigten Aufträge erteilen. Ferner nimmt er regelmäßig teil an den Sitzungen des Kontrollgremiums, der G 10-Kommission⁶⁴ und des Vertrauensgremiums. Diese übergreifende Teilnahme an den Sitzungen verschiedener Gremien soll auch dabei helfen, deren Arbeit zu vernetzen.⁶⁵

Das Amt des Ständigen Bevollmächtigten ist auf der Besoldungsstufe B9 eingruppiert. Damit kann der Ständige Bevollmächtigte auf Augenhöhe kontrollieren – die Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes und Bundesamtes für Verfassungsschutz sind ebenfalls mit B9 eingruppiert, wie auch der für die Koordination der Dienste zuständige Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt.⁶⁶

Dieses weitreichende Mandat alleine genügt aber nicht. Die Wissensasymmetrie lässt sich nur ausbalancieren, wenn der Bevollmächtigte – oder dessen Mitarbeiter – möglichst aus eigener Erfahrung wissen, wie Nachrichtendienste im Alltag funktionieren.⁶⁷ Die Ausschreibung zur Besetzung der neuen Stellen erwartet daher von den künftigen Referenten „zwingend mehrjährige berufspraktische Erfahrungen bei einem Nachrichtendienst oder im Zusammenhang mit der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste“.⁶⁸

Den ersten Ständigen Bevollmächtigten hat der Präsident des Bundestages vor fast genau einem Jahr, am 10. Januar 2017, bestellt.⁶⁹ Die Wahl des Kontrollgremiums fiel auf einen Beamten der Exekutive, *Arne Schlatmann*. Dieser hatte zuvor im Bundesministerium des Innern die Unterabteilung „Rechts- und Grundsatzangelegenheiten der öffentlichen Sicherheit“ geleitet. Damit hat der Bevollmächtigte bereits auf Seiten der Exekutive mit den Nachrichtendiensten zusammengearbeitet.⁷⁰ Die damit verbundene Praxiserfahrung soll dem Kontrollgremium zu Gute kommen.

⁶⁴ Kritisch hierzu *Huber*, ZRP 2016, 162 (166).

⁶⁵ BT-Drucks. 18/9040, S. 1: Arbeit soll „stärker [...] verknüpft werden“.

⁶⁶ Bundesbesoldungsgesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.6.2009, BGBl. I S. 1434, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23.6.2017, BGBl. I S. 1822), Anlage I, Bundesbesoldungsordnungen A und B, B9; Präsident des Militärischen Abschirmdienstes: B7.

⁶⁷ *Dietrich*, Intelligence and National Security, 2016, 397 (410): „The person appointed to this post would have to be a recognized expert“.

⁶⁸ Bundestagsverwaltung, Referat ZV 1, Stellenausschreibung Nr. 124 vom 30.6.2017 und Nr. 163 vom 20.9.2017; kritisch zu dieser Voraussetzung aber VG Berlin, Beschluss vom 9.5.2017, 26 L 146.17 – juris: „Es ist nicht zulässig, dass das Anforderungsprofil zwingend mehrjährige berufliche Erfahrungen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste fordert.“

⁶⁹ Deutscher Bundestag, Meldung vom 10.1.2017, Arne Schlatmann zum Bevollmächtigten des Kontrollgremiums ernannt (Quelle: Netzseite des Bundestages).

⁷⁰ Bayerischer Rundfunk, 10.1.2017, Wer ist Arne Schlatmann? (Quelle: Netzseite des BR).

Die Praxiserfahrung ist aber auch Gegenstand von Kritik: Steht der Bevollmächtigte den Nachrichtendiensten zu nahe?⁷¹ Alternativ lag daher der Vorschlag auf dem Tisch, einen Richter zu bestellen.⁷² Richter mit Berufserfahrung im Bereich Nachrichtendienste gibt es außerhalb des zuständigen 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts wohl kaum.⁷³ Dem Zugewinn an äußerer Unabhängigkeit hätte daher ein Verlust an Insiderwissen entsprochen. Man wird hier wohl sagen müssen: Praxiswissen gibt es nur, wenn man den Nachrichtendiensten nahe ist oder war. „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“ – beides zugleich geht nicht.

Man muss außerdem berücksichtigen, dass das Amt immer auch die Person prägt. Der Wechsel von einer Professur in das Verfassungsgericht, vom Parlament zur Regierung oder von der Staatsanwaltschaft in die Strafverteidigung prägt immer auch die Person und ihr Selbstverständnis.

Teilweise gibt es auch die Befürchtung, dass der Bevollmächtigte durch die Amtsdauer und Aufgabenfülle gegenüber dem Kontrollgremium zu mächtig würde.⁷⁴ Auch hier gilt: „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“ – beides gleichzeitig geht nicht. Wer Informationen im Detail sichtet und verarbeitet, hat immer einen Wissensvorsprung, gleich ob er ein Mitarbeiter oder ein Bevollmächtigter ist.⁷⁵ Abgesehen davon ist der Bevollmächtigte eben keine „autonome Kontrollinstanz außerhalb des Parlaments“,⁷⁶ sondern untersteht als „verlängerter Arm“⁷⁷ voll und ganz den „Weisungen“ und „Vorgaben“ des Kontrollgremiums (§ 5a Abs. 2 PKGrG). Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre; eine Wiederernennung ist nur einmal möglich (§ 5b Abs. 1 S. 1 und S. 2 PKGrG). Das Gremium kann den Bevollmächtigten allerdings nur vorzeitig abberufen, wenn dies mindestens zwei Drittel der Gremiumsmitglieder unterstützen (§ 5b Abs. 4 PKGrG).⁷⁸

Das Kontrollgremium hat den ersten Bevollmächtigten bereits sechs Tage nach dessen Ernennung damit beauftragt, die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden im Fall „Amri“ zu untersuchen. Der Bevollmächtigte sichtete die „einschlägigen Ak-

⁷¹ Vgl. den stellvertretenden Vorsitzenden des PKGr, *Hahn* (DIE LINKE.), der das Risiko von Loyalitätskonflikten sieht (Bayerischer Rundfunk, Fn. 71).

⁷² Süddeutsche Zeitung, 15.12.2016, Profil – Arne Schlattmann: „Die Opposition hätte dafür gern einen Richter berufen, einen unabhängigen Geist mit klarer Distanz zum Sicherheitsapparat.“

⁷³ Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Geschäftsjahr 2017 (Stand 1.5.2017), S. 5.

⁷⁴ *Huber* (Fn. 65): „unkontrolliertes Eigenleben“ muss vermieden werden; tagesschau.de, 19.10.2016, Kontrolle der Geheimdienste – Was bringt der „verlängerte Arm“? (MdB *Hans-Christian Ströbele* [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]) „warnt zudem davor, dass der Ständige Beauftragte zu mächtig werden könnte“).

⁷⁵ Für *Huber* (Fn. 65) ist es „dem Grunde nach nachvollziehbar, entsprechende Aufgaben zu delegieren.“

⁷⁶ BT-Drs. 18/9040 (Gesetzentwurf), S. 2.

⁷⁷ BT-Drs. 18/9040 (Gesetzentwurf), S. 2.

⁷⁸ Siehe nur den Gleichlauf der Zweidrittelmehrheit für die Bestimmung und Abberufung des Ermittlungsbeauftragten in § 10 Abs. 2 S. 1 und Abs. 4 S. 2 PUAG.

ten des Bundes“. Ferner führte er Gespräche mit Vertretern mehrerer Ministerien und Behörden auf Bundes- und Landesebene. Bereits zehn Wochen später, am 29. März 2017, hat der Bevollmächtigte dem Kontrollgremium seinen Bericht vorgelegt.⁷⁹ Die zügige Fertigstellung spricht sicherlich für die Effizienz dieses neuen Instituts.

Gleichwohl zeigen zwei Sondervoten zu der öffentlichen Bewertung des Kontrollgremiums, dass nicht alle Mitglieder mit dem Ergebnis des Bevollmächtigten übereinstimmen. Ein Vertreter der Opposition hat den Bericht als „über weite Teile schönfärberisch“ kritisiert.⁸⁰ Auch an dem Vorgehen des Bevollmächtigten entzündet sich Kritik. Ich zitiere aus dem Sondervotum: „Entgegen meiner ausdrücklichen Forderung, vorab zu erfahren, wann welche Personen befragt werden, gab es dazu nie auch nur irgendeine Information, so dass mir als Berichterstatter eine Teilnahme zumindest an ausgewählten Befragungen objektiv unmöglich war. Daraus resultiert zum einen ein erheblicher Informationsvorsprung beim Bevollmächtigten und zum anderen gab es für die Abgeordneten weder die Möglichkeit zu prüfen, ob alle wichtigen Themenkomplexe angesprochen wurden noch konnten wir eigene, uns wichtige Fragen stellen.“⁸¹

Es ist verständlich, dass einzelne Mitglieder des Kontrollgremiums mitunter gerne bei den Befragungen des Bevollmächtigten anwesend wären. So könnten sie einen unmittelbaren Eindruck gewinnen und selbst Fragen stellen. Allerdings steht das Recht zur Befragung von Angehörigen der Nachrichtendienste nur dem Gremium insgesamt zu. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Unverändert bleibt dabei jedoch, dass sämtliche Eingriffsbefugnisse nur dem Gremium insgesamt und keinesfalls den einzelnen Mitgliedern des Gremiums zustehen oder als Minderheitenrechte ausgestaltet sein sollen.“⁸² Überträgt das Gremium als Ganzes die Befragung auf den Bevollmächtigten, kann auch nur das Gremium als Ganzes darüber entscheiden, ob alle oder einzelne Mitglieder an der Befragung teilnehmen: „Faktisch bleibt die Opposition auf das Wohlwollen der Gremiumsmehrheit angewiesen.“⁸³

Damit laufen Informationsansprüche von Mitgliedern der Oppositionsfraktionen jedoch nicht leer. Der Bevollmächtigte muss dem Gremium – und damit allen Mitgliedern – „bei jeder Sitzung über die Ergebnisse“ seiner Untersuchung berich-

⁷⁹ „Öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach § 10 Absatz 2 PKGrG vom 29. März 2017“ (abrufbar von der Netzseite des Bundestages).

⁸⁰ BT-Drucks. 18/12585, S. 19 (Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium, Erläuternde Sachverhaltsdarstellung zur öffentlichen Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach § 10 Absatz 2 des Kontrollgremiumsgesetzes zum Fall Anis Amri vom 29. März 2017, Sondervotum des Abgeordneten Dr. Hahn).

⁸¹ BT-Drucks. 18/12585 (Fn. 80), S. 20.

⁸² BT-Drucks. 16/12411, S. 9.

⁸³ *Singer*, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, § 5 Rn. 63 (generell in Bezug auf die Befugnisse des Kontrollgremiums); siehe auch § 3 Abs. 8 S. 2 Geschäftsordnung des Kontrollgremiums: Beschluss durch Mehrheit der anwesenden Mitglieder, soweit nicht gesetzlich anders geregelt.

ten (§ 5a Abs. 5 PKGrG). Ferner bleibt es einzelnen Mitgliedern unbenommen, ergänzende Fragen an die Bundesregierung oder an Angehörige der Nachrichtendienste zu richten. Die Mehrheit im Gremium kann solche Informationsbegehren nicht einfach pauschal ablehnen.⁸⁴ Denn einzelne Abgeordnete erhalten im Plenum regelmäßig im Interesse des Geheimschutzes keine Antwort auf Fragen im Bereich der Nachrichtendienste, da hierfür das Kontrollgremium zuständig sei.⁸⁵ Diese Beschränkung des Fragerechts im Plenum kann aber nur Bestand haben, wenn die Informationsrechte im Gremium umfassend sind. Der verfassungsrechtliche Schutz der parlamentarischen Informationsrechte einzelner Abgeordneter gilt daher gerade auch im Kontrollgremium.⁸⁶

Die fehlenden Minderheitenrechte im Kontrollgremium sind sicherlich ein Grund, warum sich auch in Zukunft Untersuchungsausschüsse Sachverhalten im Bereich der Nachrichtendienste widmen werden. Anders als im Kontrollgremium kann im Untersuchungsausschuss ein Viertel der Mitglieder die Vorladung und Befragung von Zeugen durchsetzen.⁸⁷ Auch politisch lässt sich ein Skandal besser im Untersuchungsausschuss inszenieren⁸⁸ – dieser tagt jedenfalls im Grundsatz öffentlich und die Minderheit verfügt dort über eigene Rechte.

Aus diesem Grund wohl haben bereits in der Vergangenheit Ermittlungen des Kontrollgremiums nachfolgende Untersuchungsausschüsse zum gleichen Gegenstand nicht präkludiert. Prominentes Beispiel ist das Gutachten des vom Kontrollgremium eingesetzten Sachverständigen Schäfer zur bereits erwähnten Ausforschung von Journalisten durch den BND; dem 2006 vorgelegten 179-seitigen Gutachten⁸⁹ folgte in den Jahren 2006 bis 2009 ein Untersuchungsausschuss, der sich unter anderem auch dieses Sachverhalts noch einmal annahm.⁹⁰ Man kann auch davon ausgehen, dass im Fall Anis Amri die interessierten Fraktionen nur

⁸⁴ *Singer*, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, § 5 Rn. 64.

⁸⁵ Siehe aber BVerfG, NVwZ 2017, 1364 (1367) – Oktoberfest: „Durch die Beschränkung des Fragerechts der Mitglieder des Bundestages auf die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums wird ein Maß an Geheimhaltung praktisch ermöglicht, das zum Ausgleich der kollidierenden Interessen führen kann [...]. Jedoch ist das Gremium ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle, das parlamentarische Informationsrechte nicht verdrängt [...].“

⁸⁶ Vgl. *Singer*, Praxiskommentar zum PKGrG, 1. Aufl. 2015, § 5 Rn. 64.

⁸⁷ *Gärditz* in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 17 Rn. 8 ff.

⁸⁸ *Dietrich*, ZRP 2014, 205 (206): „Kontrolle als politische Inszenierung“; *Gärditz*, DVBl 2017, 525 (532): „medial bewusst aufgebautes Zerrbild“ (jeweils generell in Bezug auf die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste).

⁸⁹ Bericht des Sachverständigen nach § 2c PKGr-Gesetz zu den in der Presse erhobenen Vorwürfen, der Bundesnachrichtendienst habe über längere Zeiträume im Inland Journalisten rechtswidrig mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwacht, um so deren Informanten zu enttarnen, wie auch zu den Vorwürfen, der BND habe Journalisten als Quellen geführt, Gutachten, für die Veröffentlichung bestimmte Fassung, 26.5.2006.

⁹⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses, 18.6.2009, BT-Drucks. 16/13400, S. 335–349 (Feststellungsteil). Der Bericht kommt zu keinen wesentlichen neuen Erkenntnissen und schließt mit den Worten: „Der Sachverständige des Parlamentarischen Kontrollgremiums, Dr. Schäfer, hat vor dem Ausschuss berichtet, dass der Leiter der Abteilung 6 im Bundeskanzleramt sich für seine Hinweise bedankt habe; er habe ‚durch dienstliche Weisung‘ alle Hinweise Schäfers umgesetzt.“

deshalb davon abgesehen haben, in der 18. Wahlperiode zusätzlich noch einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, weil bis zu den Wahlen zum 19. Deutschen Bundestag im September 2017 nur noch wenige Sitzungswochen verblieben.⁹¹ Auch in Zukunft werden daher wohl Untersuchungsausschüsse – einschließlich deren etwaiger Ermittlungsbeauftragter⁹² – die Arbeit des Ständigen Bevollmächtigten „komplementieren“.

Auf Ebene der Länder gibt es im Übrigen kein dem Ständigen Bevollmächtigten vergleichbares Institut.⁹³ Dies erscheint auch angemessen: Die Kontrollgremien der Landesparlamente kontrollieren nur den Landesverfassungsschutz. Auf Ebene des Bundes treten zu dem Bundesamt für Verfassungsschutz noch der Bundesnachrichtendienst und Militärische Abschirmdienst hinzu. Ferner ist auch die bundesweite Koordination der Verfassungsschutzbehörden Gegenstand der Kontrolle durch den Bundestag.

V. Resümee

Ich fasse zusammen. Die drei Beispiele zeigen, dass es der Bundestag auch in Zukunft mit seiner Kontrolle nicht leicht hat, wo es um geheime Sachverhalte geht. Das Dilemma, dass Kontrolle öffentlich sein soll, ihr Gegenstand aber geheim ist, lässt sich nicht auflösen. Daraus resultieren in Ausnahmefällen praktische Probleme der Informationsgewinnung wie die Bereitstellung von Informationen nur in Räumen der Bundesregierung und empfindliche Einschränkungen von Auskunftsansprüchen bezüglich ausländischer Nachrichtendienste. Bei der systematischen Kontrolle der inländischen Dienste hilft sich das Parlament damit, weite Teile seiner Kontrollfunktion durch einen Bevollmächtigten wahrnehmen zu lassen, um so Kapazität und Professionalität zu gewinnen.⁹⁴

⁹¹ Siehe den Entwurf eines Antrags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, April 2017, „6. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode (Breitscheidplatz/Amri)“ (Quelle: Netzseite der Fraktion).

⁹² Auffallend ist, dass Untersuchungsausschüsse vor allem im Bereich der Nachrichtendienste Ermittlungsbeauftragte eingesetzt haben, *Hoppe* in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 10 Rn. 15: fünf von bislang insgesamt sechs Ermittlungsbeauftragten; nur der Untersuchungsausschuss „NSA“ hatte keinen Ermittlungsbeauftragten. Demgegenüber hatten alle neun Untersuchungsausschüsse seit Inkrafttreten des PUAG (15. WP), deren Schwerpunkt außerhalb der Nachrichtendienste lag, keinen Ermittlungsbeauftragten – einzige Ausnahme war der Untersuchungsausschuss „Gorleben“.

⁹³ „Im Einzelfall“ kann in zwei Ländern aber eine Vertrauensperson bzw. ein Beauftragter ernannt werden: Vertrauensperson nach § 36 S. 1 Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin, in der Fassung vom 25.6.2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Art. I Zweites ÄndG vom 1.12.2010 (GVBl. S. 534); Beauftragter nach § 27 S. 1 Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein, vom 23.3.1991 (GVObI. Schl.H. S. 203), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.6.2013 (GVObI. S. 254).

⁹⁴ Vgl. *Brissa*, DÖV 2017, 765 (770): höheres Niveau und höhere Professionalität der Kontrolle.

Ihrer Natur nach ist parlamentarische Kontrolle eine nachgelagerte Tätigkeit. Aber die bloße Existenz einer effektiven Kontrolle wirkt mittelbar auf das Tun und Lassen der Exekutive ein. Die Effektivität der Kontrolle darf allerdings nicht zur Ineffektivität des Kontrollierten führen. Deshalb ist die Suche nach Mitteln des schonenden Ausgleichs beider Interessen so wichtig. Mein Eindruck ist, dass dies in der Praxis eher besser gelingt, als es bisweilen in der medialen Rezeption den Anschein hat.