

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste – ein makabrer Witz

Vorschläge zur Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. In: vorgänge Nr. 215 (Heft 3/2016), S. 21-31

Die Regierungskoalition hat einen Gesetzentwurf zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste eingebracht (BT-Drs. 18/9040), der den Erwartungen an eine umfassende Reform und Stärkung der Kontrollfunktionen in keiner Weise gerecht wird. Im Wesentlichen erstreckt sich der Entwurf auf die Aufnahme dreier Regelbeispiele für Vorgänge, über die das Parlamentarische Gremium (PKGr) künftig zu informieren ist sowie die Einrichtung eines Ständigen Beauftragten, der operative Aufgaben für das PKGr übernimmt, einen Mitarbeiterstab bei der Bundestagsverwaltung bekommt und an den Sitzungen von G 10-Kommission und Vertrauensgremium teilnehmen soll. Im Übrigen dürfen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienste künftig ohne Einhaltung des Dienstweges an das PKGr wenden.

Der folgende Beitrag von Wolfgang Neškovic, selbst jahrelang Mitglied im PKGr, setzt deutlich tiefer an: er analysiert die strukturellen Defizite in der Kontrolle der Geheimdienste und schlägt neue Befugnisse für die Kontrolleure sowie strafrechtliche Sonderregeln vor.

„Was wir wissen, ist ein Tropfen. Was wir nicht wissen, ist ein Ozean.“ Mit diesen Worten von Isaac Newton lässt sich am besten der Wissensstand - oder vielmehr Unwissensstand - der parlamentarischen Kontrolle über die Nachrichtendienste in unserem Land veranschaulichen. Staatliche und unter dem Schirm des Geheimen agierende Institutionen stellen in einer rechtsstaatlich verfassten, freiheitlichen und offenen Demokratie ein erhebliches Gefahrenpotential für Demokratie und Bürgerrechte dar.

Geheimdienste scheinen von jeher ein Eigenleben im Staat zu führen. Es sind ihre unheimliche Heimlichkeit und ihr unkontrolliertes Agieren im Schatten, die Forderungen nach ihrer Abschaffung beflügeln. Die Befürworter einer solchen Forderung laufen allerdings Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Denn das Gegenteil fehlender Kontrolle ist nicht die Abschaffung, sondern eine umfassende Reform der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste. Schließlich fordert auch niemand die Abschaffung von Staatsanwaltschaft und Polizei.

Nur mit einer umfassenden und effizienten Kontrolle der Geheimdienste lassen sich Bürgerrechte und Demokratie wirksam schützen. Eine solche Kontrolle existiert zurzeit nicht. Deswegen muss die parlamentarische Kontrolle radikal reformiert werden.

Die gegenwärtige parlamentarische Kontrolle wird auf Bundesebene durch das parlamentarische Kontrollgremium ausgeübt. Dabei kontrolliert das Gremium nicht, wie häufig angenommen, die Geheimdienste, sondern (lediglich) die Kontrolltätigkeit der Regierung über die Geheimdienste. Derzeit haben neun Abgeordnete des Bundestages die Aufgabe, die Regierung daraufhin zu kontrollieren, ob diese die ca. 10.000 Geheimdienstmitarbeiter effektiv überwacht. Das Gremium tagt in der Regel einmal im Monat für knapp drei Stunden.

Allein schon diese Zahlen belegen den Alibicharakter der parlamentarischen Geheimdienstkontrolle. Dem Gremium mangelt es jedoch nicht nur an zeitlichen und personellen Ressourcen, sondern auch an geeigneten gesetzlichen Grundlagen. Eine Kontrolle, die ihrem Anspruch gerecht wird, setzt zumindest folgende Reformen voraus: eine deutliche Verbreiterung der Informationsbasis der Abgeordneten (1.), eine erhebliche

Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten (2.), die Schaffung effizienter Sanktionen (3.), eine qualitative Veränderung des Kontrollpersonals (4.) und ein Sonderstrafrecht für die Geheimdienstkontrolle (5.). Die Einführung des Amtes eines Geheimdienstbeauftragten wäre kontraproduktiv und keine zielführende Reformalternative (6.).

1. Verbreiterung der Informationsbasis

a) Kontrolle bedeutet zunächst die Möglichkeit, sich vollständige Kenntnis von den Vorgängen zu verschaffen, die Gegenstand der Kontrolle sein sollen. Der ungehinderte Zugang zu allen relevanten Informationen, mit denen die Nachrichtendienste arbeiten, wird schon durch die gegenwärtige Gesetzeslage in einem entscheidenden Punkt verhindert. Denn der Kontrollzugriff des Gremiums erstreckt sich nur auf Informationen und Gegenstände, die der „Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen“. Hierunter fallen nicht die Informationen, die ausländische Nachrichtendienste generieren und den deutschen Nachrichtendiensten zur Verfügung stellen. Sie sind damit dem Kontrollzugriff des parlamentarischen Kontrollgremiums entzogen - es sei denn, die ausländischen Dienste erlauben einen Zugriff ausdrücklich. Da die deutschen Dienste zu einem großen Teil mit solchen Informationen arbeiten, unterliegen die geheimdienstlichen Tätigkeiten, die auf diesen Informationen beruhen, nicht der parlamentarischen Kontrolle. Damit dürfen die Dienste und die sie kontrollierende Bundesregierung mehr wissen als die zur Kontrolle berufenen Abgeordneten. Das ist verfassungsrechtlich unhaltbar, da die Abgeordneten in der demokratischen Legitimierungskette als unmittelbar vom Volk Gewählte einen höheren Legitimierungsrang haben als Mitglieder der Exekutive (Regierungsbeamte, Geheimdienstmitarbeiter).

b) Der uneingeschränkte Kontrollzugang wird zudem durch die völlig unzureichenden gesetzlichen Vorgaben für die Informationsübermittlung an das Gremium erschwert. Gegenwärtig obliegt es allein der Bundesregierung, das Gremium über die Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes zu informieren. Sie soll über die „allgemeine Tätigkeit“ der Nachrichtendienste sowie über Vorgänge von „besonderer Bedeutung“ berichten. Was hierunter im Einzelnen zu verstehen ist, definiert das Gesetz nicht. Damit fehlen konkrete Überprüfungsmaßstäbe, ob sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht an das Gesetz hält. Es steht so im völligen Belieben der Regierung, zu entscheiden, welche Vorgänge sie dem Gremium im Rahmen ihrer Unterrichtsverpflichtung mitteilt oder auch nicht. Sicherheitskreise bezeichnen deshalb die Sitzungen des parlamentarischen Kontrollgremiums spöttisch als „Märchenstunde“. Die Kontrolleure sind also zur Ausübung ihrer Aufgaben auf die Informationen des Personenkreises angewiesen, der Gegenstand ihrer Überwachung ist. Das erinnert an einen Angeklagten, der selbst über den Umfang der Beweisaufnahme entscheiden kann. Die Einräumung einer solchen Befugnis käme einer Lizenz zum Freispruch gleich. Deswegen: Ohne investigative Journalisten und deren Informanten wäre das Gremium weitgehend arbeitslos. Diese liefern im Regelfall die Tatsachen, die das Gremium zum Nachfragen und zu Sondersitzungen zwingen. Die Presseberichte zu den Enthüllungen von Edward Snowden haben dies eindrucksvoll belegt.

Der Gesetzgeber muss deswegen die Regierung bei der Wahrnehmung ihrer Informationsverpflichtung an die kurze Leine legen. Dazu ist es erforderlich, die Informationsverpflichtung durch sogenannte Regelbeispiele gesetzlich zu konkretisieren. Die von der Regierungskoalition vorgeschlagenen drei Ergänzungen (s. BT-Drs. 18/9040) sind keineswegs ausreichend. Es müssten Sachverhalte typisiert werden, die dem Gremium regelmäßig zu berichten sind. Hierzu sollten zählen: Vorgänge, die die Zusammenarbeit und den Austausch von Daten zwischen deutschen Diensten und ausländischen Stellen betreffen. Weiterhin sollten sämtliche Dienstvorschriften zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel und zum Austausch von Informationen mit inländischen oder ausländischen Stellen und deren Änderungen dem Gremium mitgeteilt werden. Vor dem Hintergrund der Snowden-Enthüllungen müsste das Gesetz die Regierung weiterhin dazu verpflichten, sämtliche Überwachungsprogramme, die die Geheimdienste entwickeln und anwenden (zum Beispiel Prism), dem Gremium vorzustellen.

c) Weiterhin muss die parlamentarische Kontrolle dort ansetzen, wo die Regierung ihre administrative Kontrolle über die Geheimdienste ansiedelt. Hierzu gehören die wöchentlich im Kanzleramt stattfindenden Sitzungen zur nachrichtendienstlichen Lage und die sogenannte Präsidentenrunde. Diese informell tagenden Beratungsrunden wurden extra zu dem Zweck geschaffen, die ministerielle Kontrolle über die Nachrichtendienste zu intensivieren. Dort werden die wichtigsten strategischen Überlegungen der Sicherheitsbehörden diskutiert und koordiniert, aber auch konkrete Operationen und Einzelfälle besprochen und abgestimmt. Es ist nur folgerichtig, genau an dieser Schnittstelle eine parlamentarische Kontrolle zu etablieren. Bislang hatten Mitglieder des parlamentarischen Kontrollgremiums keinen Zugang zu diesen informell tagenden Runden. Ebenso gibt es keine gesetzliche Verpflichtung, dem Kontrollgremium über die Diskussionen und getroffenen Vereinbarungen Bericht zu erstatten. Dieses offenkundige Defizit muss beseitigt werden, indem jedem Mitglied des Gremiums ein Anwesenheitsrecht in diesen Beratungsrunden gewährt wird.

d) Schließlich muss der unmittelbare und repressionsfreie Zugang von Whistleblowern zum Gremium gesichert werden. Die Enthüllungen von Edward Snowden zeigen, wie wichtig Whistleblower-Informationen für Kontrollorgane sein können. Allerdings müssen solche Hinweisgeber gesetzlich vor Sanktionen ihrer Dienstherren geschützt werden. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ist dies jedoch nicht der Fall. Zwar können sich die Angehörigen der Nachrichtendienste unter bestimmten Voraussetzungen ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an das parlamentarische Kontrollgremium wenden, allerdings sind Eingaben zugleich an die Leitung des betroffenen Dienstes zu richten. Damit kann die notwendige Anonymität des Informationsgebers nicht mehr sichergestellt werden. Es muss deshalb eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die die Anonymität des Hinweisgebers gewährleistet.

2. Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten

Neben der Verbesserung der Informationsbasis für die Abgeordneten ist auch eine erhebliche Reform der Kontrollmöglichkeiten zwingend erforderlich.

Nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle sind sämtliche Kontrollrechte Rechte des Gremiums. Das heißt, die Mehrheit im Gremium entscheidet, ob und in welchem Umfang Kontrollrechte ausgeübt werden. Damit haben es die Regierungsfaktionen in der Hand, zugunsten der Regierung eine „kontrollfreie Zone“ zu errichten. Es ist Regierungsfaktionen nicht wesensfremd, bei der Kontrolle der eigenen Regierung Antriebsarmut an den Tag zu legen. Diese gesetzlich institutionalisierte Antriebsarmut ebnet den Weg zu einer Scheinkontrolle. Sämtliche Kontrollrechte müssen daher als Minderheitenrechte ausgestattet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass in einer parlamentarischen Demokratie das Spannungsverhältnis im Regelfall nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Minderheit und Mehrheit liege. Nur wenn jeder Abgeordnete im Gremium über die im Gesetz festgelegten Kontrollrechte verfügt, kann sich die Wirkungsmächtigkeit, die im natürlichen Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit angelegt ist, zum Segen einer effektiven Kontrolle entfalten. Deswegen ist es auch notwendig, die Anzahl der Mitarbeitenden der einzelnen Abgeordneten zu erhöhen und nicht die des Gremiums, weil der Mitarbeiterstab des Gremiums den Mehrheitsanordnungen des Gremiums und nicht den Anordnungen des einzelnen Abgeordneten unterliegt.

3. Schaffung effizienter Sanktionsmöglichkeiten

Zu jeder effektiven Kontrolle gehören Sanktionsmöglichkeiten. Eine Kontrolle ohne Sanktion ist wie ein

Wächter ohne Schwert.

a) Wegen der im Gremium bestehenden Geheimhaltungspflicht ist es den Abgeordneten grundsätzlich verwehrt, über Missstände und Defizite, die bei der Kontrolltätigkeit zutage gefördert werden, öffentlich zu berichten. Damit fehlt das wirkungsvollste Sanktionsinstrument, das im politischen Meinungskampf besteht: die öffentliche Kritik an der Regierungsarbeit. Arbeiten die Abgeordneten im Gremium hartnäckig und erfolgreich, indem sie Regierungsversagen oder sogar Rechtsbrüche aufdecken, ist die Regierung durch die Geheimhaltungspflicht der Gremiumsmitglieder vor öffentlicher Kritik geschützt. Die Opposition muss schweigen und die Früchte ihrer Arbeit mit ins Grab nehmen. Der Anspruch auf eine effektive Kontrolle wird so ad absurdum geführt, obwohl ganz offenkundig ist, dass Rechtsbrüche niemals geheimhaltungsbedürftig sein dürfen. Die bestehenden Möglichkeiten für öffentliche Stellungnahmen müssen deswegen dahin gehend reformiert werden, dass etwa Verstöße gegen Unterrichtungspflichten auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses zu einer schriftlichen und mündlichen Berichterstattung gegenüber dem Plenum des Deutschen Bundestages mit einer entsprechenden öffentlichen Debatte führen können.

b) Darüber hinaus muss dem Gremium - genau wie dem Verteidigungsausschuss - die Möglichkeit eingeräumt werden, seine spezifischen Sach- und Fachkenntnisse über die Dienste in einem Untersuchungsausschuss verwerten zu können. Es müsste sich also - gegebenenfalls nach einem entsprechenden Beschluss des Bundestages - in einen Untersuchungsausschuss umwandeln können.

4. Qualitative Veränderung des Kontrollpersonals

Eine erfolgreiche Kontrolle steht und fällt mit der Qualität des eingesetzten Personals. Die personellen Erfahrungen im Gremium zeigen, dass die dort tätigen Abgeordneten ihr Kontrollverständnis nur allzu oft den Regeln politischer Alltagsopportunität unterwerfen. Sie verkennen dabei, dass die Arbeit im parlamentarischen Kontrollgremium auch eine die Justiz ersetzende Funktion hat. Die im Grundgesetz verankerte Rechtsweggarantie, die sicherstellen soll, dass jeder Eingriff der öffentlichen Gewalt in Grundrechte der Kontrolle der Gerichte unterliegt, ist bei den Nachrichtendiensten wegen der Geheimhaltung praktisch aufgehoben. Das Gremium übernimmt mit seiner Kontrolle daher den Grundrechtsschutz, der ansonsten von der Rechtsprechung gewährt würde. Deswegen ist es folgerichtig, diese Besonderheit bei der personellen Zusammensetzung des Gremiums zu berücksichtigen. Am besten ließe sich das dadurch erreichen, dass sich das Gremium zu einer Hälfte aus Abgeordneten und zur anderen Hälfte aus Richtern zusammensetzt. So könnte verhindert werden, dass die politische Alltagsopportunität der Politiker über die Rechtstreue siegt.

5. Schaffung eines Sonderstrafrechts für die Geheimdienstkontrolle

Der Anfang September 2016 bekannt gewordene Bericht der Bundesdatenschutzbeauftragten, in dem diese dem BND systematische Gesetzesverstöße vorwirft, offenbart, mit welcher erschreckenden Hemmungslosigkeit die Nachrichtendienste Gesetzesbrüche und Grundrechtsverletzungen begehen. Nichts und niemand scheint sie dabei aufhalten zu können.

Weder der Gesetzgeber noch das Kanzleramt, aber auch nicht das parlamentarischen Kontrollgremium und eine empörte Öffentlichkeit scheinen in der Lage zu sein, Gesetzes- und Grundrechtstreue der Nachrichtendienste sicherstellen zu können. Mit abenteuerlichen Rechtskonstruktionen („Weltraumtheorie“; „Funktionsträgertheorie“) versuchen die Nachrichtendienste, ihrem Tun den Anschein der Rechtmäßigkeit

zu verleihen. Das juristische Niveau dieser „Argumentationen“ gleicht den Ausführungen minderbegabter Jurastudenten nach einer durchzechten Karnevalsnacht.

Wo bleiben die personellen und gesetzgeberischen Konsequenzen für die von der Bundesdatenschutzbeauftragten festgestellten Gesetzesbrüche durch die Nachrichtendienste? Personelle Konsequenzen – gab es keine. Die gesetzgeberischen Konsequenzen beschränken sich auf einen Gesetzentwurf zur Änderung des BND-Gesetzes (BT-Drs. 18/9041), der Gesetzesbrüche nachträglich legalisieren soll, und eine Reform des Parlamentarischen Kontrollgremiums, die mehr Probleme als Lösungen aufwirft. Die vielfältigen Reformvorschläge, die in der Öffentlichkeit und in der Rechtswissenschaft vorgetragen werden, um eine effiziente Kontrolle der Nachrichtendienste sicherzustellen, werden ignoriert.

Dabei fällt allerdings auf, dass ein zentrales Defizit der geltenden Kontrolle in der öffentlichen Diskussion bislang keine herausgehobene Bedeutung erlangt hat. Selbst die Grünen, die durchaus mit beachtlichen Reformvorschlägen aufwarten, haben sich bislang nicht getraut, ein Sonderstrafrecht für die Geheimdienstkontrolle zu fordern.

Nach der geltenden Rechtslage sind spezifische Rechtsverstöße im Bereich der Geheimdienstarbeit und ihrer Kontrolle nicht strafbar. So können zum Beispiel Mitarbeiter der Nachrichtendienste im parlamentarischen Kontrollgremium lügen, ohne strafrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Im Gesetz wird zwar ausdrücklich eine wahrheitsgetreue Aussage gefordert, die Mitarbeiter haben jedoch nicht den Status eines Zeugen (wie zum Beispiel vor Gericht und im Untersuchungsausschuss), so dass sie für wahrheitswidrige Aussagen lediglich disziplinarrechtliche Konsequenzen fürchten müssen. Diese Abschreckungswirkung dürfte jedoch nicht besonders hoch sein. Über dienstrechtliche Konsequenzen entscheidet allein der Dienstherr, in dessen Interesse der Mitarbeiter möglicherweise die Unwahrheit gesagt hat. Dieser wird im Regelfall kein ambitioniertes Verlangen verspüren, das Verhalten seiner Mitarbeiter nachhaltig zu ahnden. Wenn es doch dazu kommt, wird das wegen der Geheimhaltungspflicht ohne öffentliche Wirkung bleiben.

Wir brauchen deswegen dringend ein Sonderstrafrecht für die Geheimdienstkontrolle. Solange es das nicht gibt, haben die Mitarbeiter der Nachrichtendienste und des Kanzleramts gewissermaßen eine Lizenz zum Lügen und zum Gesetzesbruch.

Zum Wesen des Rechts gehört seine Verbindlichkeit. Um diese zu sichern, formuliert der Gesetzgeber regelmäßig Sanktionen für den Fall einer Gesetzesverletzung. Das härteste Sanktionssystem, das unsere Rechtsordnung kennt, ist das Strafrecht. Es kommt immer dann zum Zuge, wenn bestimmte Rechtsgüter eines erhöhten Schutzes bedürfen und der Gesellschaft signalisiert werden soll, dass die Verletzung dieser Rechtsgüter in besonderer Weise - eben durch das Strafrecht – ahndungswürdig ist.

Diese Voraussetzungen sind bei der Geheimdienstkontrolle offenkundig gegeben. Die Geheimdienstkontrolle gehört zum Kernbereich parlamentarischer Kontrolle über die Regierung. Das liegt daran, dass das Parlament in diesem Bereich praktisch und rechtlich eine justizersetzende Funktion einnimmt. Der Schutz der Grundrechte der Bürger liegt so in den Händen des Parlaments, wenn es die Kontrolltätigkeit der Regierung über die Geheimdienste überwacht. Dabei geht es im Kern um mögliche verdeckte Eingriffe in die Grundrechte. Die Bürgerinnen und Bürger bemerken sie in der Regel nicht, so dass sie schon aus tatsächlichen Gründen nicht den durch das Grundgesetz vorgesehenen Rechtsschutz der Gerichte in Anspruch nehmen können. Ohne eine gewissenhafte und effektive Ausübung dieser Kontrolltätigkeit sind die Bürger und Bürgerinnen dem Überwachungseifer der Nachrichtendienste schutzlos preisgegeben. Die Bürgerinnen und Bürger können deswegen in ihren Grundrechten nur dann wirksam geschützt werden, wenn bei der Geheimdienstkontrolle auch das Strafrecht mit seiner Abschreckungswirkung zum Einsatz kommt.

Es stellt einen unerträglichen Wertungswiderspruch dar, wenn „Schwarzfahren“ oder das Doping von Sportlern strafrechtlich geahndet werden, während zum Beispiel das Belügen oder Irreführen der

parlamentarischen Kontrolleure straffrei bleibt.

Ein Sonderstrafrecht für Amtsträger im Bereich der Geheimdienstkontrolle könnte ganz entscheidend dazu beitragen, Rechtsverletzungen zu verhindern. Vorrangig sollte es strafbar sein, wenn Geheimdienstmitarbeiter ihre Dienstvorgesetzten und das Parlamentarische Kontrollgremium nicht, falsch oder irreführend informieren. Auch Falschaussagen bei Befragungen im Kontrollgremium sollten strafrechtliche Konsequenzen haben. Und strafrechtlich geahndet werden sollten auch grundrechtsrelevante Gesetzesverletzungen bei der Geheimdienstarbeit - insbesondere bei der Erhebung und weiteren Datenverarbeitung wie der Datenweitergabe. Schließlich sollten unterlassene oder fehlerhafte Kontrollen durch Dienstvorgesetzte strafrechtliche Folgen haben.

Gerade bei Amtsträgern wirken mögliche strafrechtliche Sanktionen besonders abschreckend. Schließlich drohen nicht nur Geld- und Freiheitsstrafen, sondern auch der Verlust des Amtes mit allen damit verbundenen Konsequenzen, zum Beispiel der Verlust von Pensionsansprüchen.

Es ist daher an der Zeit, die Tabuisierung eines Sonderstrafrechts für Amtsträger im Bereich der Geheimdienstkontrolle zu beenden und ein solches Sonderstrafrecht einzuführen.

6. Der Geheimdienstbeauftragte – ein Irrweg

a) In der öffentlichen Diskussion einer Reform der Geheimdienstkontrolle wird immer wieder als „*Deus ex machina*“ die Institution eines Geheimdienstbeauftragten gepriesen.

Ein hauptberuflich vom Parlament bestellter Beauftragter könne - mit einem entsprechenden Mitarbeiterstab und effizienten Kontrollbefugnissen ausgestattet - eine deutlich bessere Geheimdienstkontrolle gewährleisten als das gegenwärtig zuständige Parlamentarische Kontrollgremium. Er übernehme so – ähnlich wie die Datenschutzbeauftragte oder der Wehrbeauftragte für ihre Aufgabenbereiche – die Aufgabe der Geheimdienstkontrolle.

Der Vorschlag klingt – insbesondere für Parlamentarier – verführerisch: Eine verantwortungsvolle und ernsthafte Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten erfordert einen gewaltigen Arbeitseinsatz, ohne dass sichergestellt wäre, dafür öffentlich belobt zu werden. Die strenge Geheimhaltungspflicht verhindert im Regelfall den öffentlichen Applaus. Das ist für Politiker die Höchststrafe: Viel Arbeit, ohne darüber reden zu dürfen.

Trotz dieser für Politiker verlockenden Interessenlage sollte das Amt eines Geheimdienstbeauftragten nicht eingeführt werden. Mit seiner Einführung würde sich das Parlament ansonsten „durch Flucht“ seiner besonderen parlamentarischen Verantwortung entziehen. Die Geheimdienstkontrolle gehört (neben der Haushaltskontrolle) zum Kernbereich parlamentarischer Kontrolle über die Regierung. Das liegt daran, dass das Parlament in diesem Bereich praktisch und rechtlich eine justizersetzende Funktion einnimmt.

Diese justizersetzende Funktion ist vielen Abgeordneten offensichtlich nicht bewusst. Sie übersehen, dass ihnen mit ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion auch der millionenfache Grundrechtsschutz ihrer Bürger und Bürgerinnen im Bereich der Geheimdienstkontrolle anvertraut ist. Sie üben nicht nur politische Zweckmäßigkeitsskontrolle, sondern gleichzeitig Rechtskontrolle aus. Für den Schutzbereich des in Art. 10 Grundgesetz geregelten Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist die justizersetzende Funktion des Parlaments bei der Geheimdienstkontrolle sogar offenkundig. Das Grundgesetz hat dort ausdrücklich bestimmt, dass das Parlament statt der Gerichte für die „Nachprüfung“ zuständig ist (G 10-Kommission).

Es käme deswegen einer Arbeitsverweigerung gleich, wenn das Parlament beschließen würde, diese

„Hausaufgaben“ auf einen unabhängigen Geheimdienstbeauftragten zu delegieren. So wie bislang niemand gefordert hat, die im Haushaltsausschuss vorgenommene parlamentarische Kontrolle durch einen Haushaltskontrollbeauftragten zu ersetzen, sollte auch dieser Kernbereich parlamentarischer Kontrolle nicht outgesourct werden.

Gegen einen Geheimdienstbeauftragten spricht auch der Umstand, dass die Möglichkeiten eines Beauftragten, auf die Regierung und insbesondere auf die Gesetzgebung in seinem Aufgabenbereich entscheidenden Einfluss zu nehmen, äußerst gering wären. Als Außenstehender könnte er – das zeigen alle bisherigen Erfahrungen im parlamentarischen Alltag – niemals allein mit der Kraft guter Argumente gegen die Regierung und die sie tragenden Parlamentsfraktionen gesetzgeberische Veränderungen erreichen. Nur wenn Parlamentarier es am eigenen Leib – also unmittelbar selbst im Kontrollgremium – erleben, wie demütigend es sein kann, von den Nachrichtendiensten vorgeführt zu werden, können sie Restelemente parlamentarischen Selbstverständnisses entdecken und so eine Bereitschaft entwickeln, gesetzgeberische Veränderungen – auch gegen die Regierung – umzusetzen.

Ein Beleg für diese Einschätzung findet sich in der 16. Legislaturperiode, als 2009 unter der Führung der PKGr-Mitglieder Röttgen und Scholz Verschärfungen des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle gegen den erklärten Willen der Regierung durchgesetzt wurden. Damals hatten sich – höchst ungewöhnlich – die betroffenen Minister Steinmeier, Schäuble und Jung in einen Brief an die Regierungsfractionen gewandt und vergeblich darum gebeten, den Gesetzentwurf nicht mit den eingereichten Inhalten zu verabschieden. Dieser Gesetzentwurf war schon insoweit ein parlamentarischer Solitär, weil er ohne Unterstützung der betroffenen Ministerien allein aus der Mitte des Parlaments eingereicht wurde. Ohne die höchstpersönliche Empörung der Gremiumsmitglieder Röttgen und Scholz über das Verhalten der Nachrichtendienste wäre ein solcher Affront gegenüber der Regierung nicht möglich gewesen. Dabei kam es dieser Gesetzesänderung auch zu Gute, dass es der Gewohnheit von SPD und CDU entspricht, jeweils die parlamentarischen Geschäftsführer in das Gremium zu entsenden. Ihre Führungsstellung in ihren Fraktionen kann insoweit auch die Durchsetzung von entsprechenden Reformvorstellungen sichern. Ein außenstehender Beauftragter würde niemals über die politische Durchsetzungskraft von parlamentarischen Geschäftsführern der Regierungsfractionen verfügen.

Die Wirkungsmöglichkeiten eines solchen Geheimdienstbeauftragten wären auch nicht mit denen der Datenschutz- bzw. des Wehrbeauftragten vergleichbar. Deren Wirkungskraft erschöpft sich in erster Linie darin, als kritische Mahner in die öffentliche Diskussion einzugreifen und dabei auf Schwachpunkte und Missstände in ihrem Fachbereich hinzuweisen. Solche Handlungsmöglichkeiten hätte ein Geheimdienstbeauftragter wegen der strengen Geheimhaltungspflicht im Regelfall nicht.

Gegen die Schaffung des Amtes eines Geheimdienstbeauftragten spricht zudem die parlamentarische Erfahrung, dass bei der Besetzung der Ämter von Beauftragten häufig nicht die fachliche Eignung und öffentliche Überzeugungskraft bestimmend sind, sondern vornehmlich Versorgungsmotive.

Natürlich bedarf eine wirkungsvolle Kontrolle der Geheimdienste einer erheblichen Steigerung der Arbeitsmöglichkeiten der Kontrolleure. Um dies zu erreichen, ist es jedoch nicht erforderlich, das Amt eines Geheimdienstbeauftragten zu schaffen. Vielmehr sollte bei jedem Abgeordneten die Anzahl der Mitarbeitenden, die über juristischen und technischen Sachverstand verfügen, drastisch gesteigert werden. Diese Steigerung sollte sich aber nicht auf den Mitarbeiterstab des Gesamtgremiums erstrecken, sondern auf die der einzelnen Abgeordneten im Gremium.

Es ist eine lebensfremde Fiktion anzunehmen, dass die Abgeordneten jenseits ihrer parteipolitischen Verortung einen gemeinsamen parteiübergreifenden Kontrollspirit entwickeln würden. Sie bleiben – von Ausnahmefällen abgesehen – ihrer parteipolitischen Heimat verpflichtet. Abgeordnete der Regierungsfractionen schützen im Regelfall die Interessen der Regierung, Abgeordnete der Opposition greifen im Regelfall an. Die öffentlichen Äußerungen von Gremiumsmitgliedern zu den gegenwärtigen Vorwürfen gegen den BND belegen diese Einschätzung nachdrücklich.

Außerdem ist der Mitarbeiterstab des Gremiums bei der Bundestagsverwaltung angestellt, so dass weitere Karrierevorstellungen dieses Personenkreises von der Leitung der Bundestagsverwaltung abhängig sind, die ihrerseits wieder unter dem beherrschenden Einfluss von Mitgliedern der Regierungsfractionen steht. Keine besonders günstige Voraussetzung, um Arbeitsaufträge, deren Ausführung der Regierung schaden könnte, engagiert und „mit Biss“ umsetzen.

b) Soweit nunmehr durch die Regierungsfractionen beabsichtigt ist, das Amt einer bzw. eines „Ständigen Bevollmächtigten des Parlamentarischen Kontrollgremiums“ zu schaffen (s. BT-Drs. 18/9040), handelt es sich um eine abgespeckte Variante des vorstehend beschriebenen „unabhängigen“ Geheimdienstbeauftragten. Dieses Amt ist daher prinzipiell den vorstehend vorgetragenen Bedenken ausgesetzt.

Gesetzlich wird zwar festgelegt, dass diese Person nicht „unabhängig“ vom Parlamentarischen Kontrollgremium agieren darf. Vielmehr soll sie das Parlamentarische Kontrollgremium lediglich „bei seiner Arbeit einschließlich der Koordinierung mit anderen Gremien unterstützen und als dessen verlängerter Arm die Rechte des Kontrollgremiums gegenüber der Bundesregierung und in Nachrichtendiensten des Bundes auch in strategischer Hinsicht wahrnehmen“.

Mit dieser Aufgabenbeschreibung bleibt demnach das Gremium bei seiner Kontrolltätigkeit formal in der politischen und rechtlichen Verantwortung, faktisch wird dennoch die befürchtete Verantwortungsverlagerung vom Gremium auf die Person des „Ständigen Bevollmächtigten“ erfolgen. Sie übt diese Tätigkeit hauptamtlich aus und wird dafür fürstlich belohnt (B 9). Ihm bzw. ihr arbeitet ein Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bundestagsverwaltung zu.

Für Abgeordnete hingegen stellt die Mitarbeit im Gremium nur einen Teilbereich ihrer umfangreichen Abgeordnetentätigkeit dar. Zudem verfügen sie im Regelfall maximal über eine zuarbeitende Person für die Gremienarbeit. Es liegt auf der Hand, dass bei dieser Ausgangssituation – schon allein aus Gründen der Arbeitsbelastung – die Kontrollaufgaben des Gremiums auf die Person des „Ständigen Bevollmächtigten“ übertragen werden, so dass materiell die Kontrolltätigkeit bei ihm und seinem Mitarbeiterstab liegt. Die Abgeordneten werden sich demnach im Regelfall auf die Erkenntnisse und Bewertungen dieser Person verlassen und dabei ihre eigene Kontrolltätigkeit bestenfalls auf kritische Nachfragen an den „Ständigen Bevollmächtigten“ reduzieren.

Hinzu kommt, dass die Person, die dieses Amt bekleiden soll, vom Parlamentarischen Kontrollgremium bestimmt wird. In diesem haben die Regierungsfractionen die Mehrheit. Sie werden im Regelfall ein Interesse daran haben, eine Person vorzuschlagen, die nicht dazu neigt, die Nachrichtendienste und die eigene Bundesregierung durch eine eifrige und unabhängige Kontrolltätigkeit in ihrem Ansehen zu beschädigen. Die Richtigkeit einer solchen Annahme wird allein schon durch die zurzeit stattfindende öffentliche Diskussion bestätigt, wonach einer der Vizepräsidenten des BND zukünftig dieses Amt bekleiden soll. Ein solcher Personalvorschlag offenbart hybride Dreistigkeit. Mit einer solchen Personalentscheidung würde offenkundig der Bock zum Gärtner gemacht. Sie entlarvt, dass Regierung und die sie tragenden Fractionen keine effiziente Kontrolle wünschen, sondern am Konzept der ineffizienten Scheinkontrolle festhalten.

Schließlich ist in Erinnerung zu rufen, dass mit der Einführung dieses Amtes das Grundübel der gegenwärtigen parlamentarischen Kontrolle vertieft wird: Die gesamte Kontrolltätigkeit des Gremiums wird von den die Regierung tragenden Mehrheitsfractionen ausgeübt - Kontrollrechte der Minderheit gibt es nicht. Das bedeutet: Auch über die Aufträge an die Person des „Ständigen Bevollmächtigten“ entscheidet die Mehrheit im Gremium. So ist nicht zu erwarten, dass für die Regierung und die Nachrichtendienste

„brenzlige“ Aufträge erteilt werden.

Fazit

Eine Reform der parlamentarischen Kontrolle ist bitter nötig. Über eine solche Notwendigkeit besteht offenbar parteiübergreifend Konsens. Über die Wege, die jeweils zu beschreiten wären, gibt es unterschiedliche Auffassungen.

Die zurzeit von den Regierungsfractionen vorgelegten Gesetzentwürfe zur Reform des BND-Gesetzes und der Parlamentarischen Kontrolle sind jedenfalls nicht geeignet, den BND und die anderen Nachrichtendienste an die „kurze Leine“ der Rechtsstaatlichkeit zu legen. Die beabsichtigten Veränderungen beim BND-Gesetz laufen darauf hinaus, die bisherigen Gesetzesverletzungen des BNDs nachträglich zu legalisieren. Die Vorschläge zur Änderung der parlamentarischen Kontrolle verfestigen den bisherigen Status quo: die parlamentarische Kontrolle bleibt ein makabrer Witz.

Camus schrieb einmal, es gebe keine Gerechtigkeit, es gebe nur Grenzen. Das ist wahr. Die Nachrichtendienste benötigen klare Grenzziehungen. Sie verlaufen zwischen der unerlässlichen Heimlichkeit geheimdienstlicher Arbeit und der Unheimlichkeit eines Geheimdienstes in einer demokratischen Gesellschaft. Den Regierungsfractionen ist es jedenfalls nicht gelungen - wenn sie es überhaupt jemals ernsthaft angestrebt haben sollten - diese „klaren Grenzziehungen“ vorzunehmen.

WOLFGANG NEŠKOVIC war von 2002 bis 2005 Richter am Bundesgerichtshof und im Anschluss daran bis 2013 parteiloses Mitglied des Deutschen Bundestags. Nach seinem Austritt aus der Linksfraction 2012 war er dort der einzige partei- und fraktionslose Abgeordnete. Von 2005 bis 2012 gehörte Neškovi? dem Parlamentarischen Kontrollgremium an; zwei Jahre lang war er außerdem Mitglied im BND-Untersuchungsausschuss der 16. Legislaturperiode. Er ist Herausgeber der deutschen Ausgabe des CIA-Folterberichts.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/215/publikation/die-parlamentarische-kontrolle-der-nachrichtendienste-ein-makabrer-witz-1/>

Abgerufen am: 05.02.2023