

**Innenausschuss**  
**A-Drs. 16(4)614 A**

**Rainer Funke**  
**Rechtsanwalt**  
**DLA Piper UK LLP**  
Jungfernstieg 7  
D-20354 Hamburg  
T +49 (0) 40 1 88 88 123  
F +49 (0) 40 1 88 88 111  
E [rainer.funke@dlapiper.com](mailto:rainer.funke@dlapiper.com)  
W [www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)

**Stellungnahme des Sachverständigen Rainer Funke zur Anhörung**  
**im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zur Reform des**  
**Kontrollgremiumgesetzes**

Der von Koalition und FDP-Fraktion vorgelegte Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (BT-Drs. 16/12411) führt in der Gesamtschau zu der dringend benötigten, umfassenden Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. Es ist erfreulich, dass der 2006 begonnene Prozess zur Reform der parlamentarischen Kontrolle wohl noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluss kommt. Die Verankerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums im Grundgesetz in einem neuen Artikel 45 d ist nicht zwingend geboten, unterstreicht aber zusätzlich die herausragende Bedeutung des Gremiums.

In den vergangenen Jahren wurden die Kompetenzen der Nachrichtendienste nach und nach stark ausgeweitet. Mit dieser Ausweitung muss selbstverständlich auch eine Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Parlaments einhergehen. Der Gesetzentwurf erscheint mir in weiten Teilen gut geeignet, eine wirkliche Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu bringen.

Beispielsweise ist die Aufnahme einer sog. „Whistleblower-Regelung“ als sehr positiv zu bewerten und lässt eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle erwarten. Der unbefriedigende Zustand, dass die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollgremiums von bestehenden Missständen vielfach erst aus der Zeitung erfahren, könnte nun dadurch verbessert werden, dass sich Angehörige der Dienste vertrauensvoll an das Kontrollgremium wenden können. Diese können über bestehende Missstände berichten, ohne mit Sanktionen rechnen zu müssen. Zumindest in der Theorie macht diese Regelung Hoffnung. Die Praxistauglichkeit der neuen Vorschrift muss sich nun erweisen.

Die Pflicht zur Aktenherausgabe ist ebenfalls eine Verbesserung, die sich, in Verbindung mit anderen neuen Regelungen, positiv auf die Arbeit der Kontrolleure auswirken wird. Es sollte darüber nachgedacht werden, ob die Herausgabe der Originalakten nicht der Regelfall werden sollte, da sich durch die Originalakten häufig erst Verantwortlichkeiten genau feststellen lassen. Außerdem kann die Gefahr von Missverständnissen im Hinblick auf die tatsächliche Vollständigkeit der Akten verringert werden. Die neue Aktenvorlagepraxis drückt jedenfalls ein neues, gesteigertes Selbstverständnis des Parlamentarischen Kontrollgremiums aus, das übrigens auch in dem jederzeitigen Zutrittsrecht bei den Diensten zum Ausdruck kommt.

Weitere Errungenschaften des Gesetzentwurfs von Koalition und FDP sind die Möglichkeit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten aus dem PKGrG sowie eine stark verbesserte Möglichkeit der „Öffentlichkeitsarbeit“, auch durch die Möglichkeit der Abgabe von Sondervoten. In diesem Punkt ist lediglich zu kritisieren, dass an

versteckter Stelle in der Begründung des Entwurfs vorgesehen ist, dass die Sondervoten dem Gremium vor der Veröffentlichung zur Prüfung vorzulegen sind. Dadurch wird die ausdrücklich angestrebte Stärkung der Minderheitenrechte wieder entwertet. Darüber hinaus heißt es in der Begründung, dass die Verfasser der Sondervoten deren Inhalt selbst zu verantworten haben. Bei der Vorlagepflicht zur Prüfung handelt es sich daher offensichtlich um ein redaktionelles Versehen, denn hierin liegt ein klarer Widerspruch in der Begründung. Eine Zensur soll hier wohl nicht gewollt sein. Ich rege daher in Bericht und Beschlussempfehlung eine Klarstellung dahingehend an, dass eine Vorlagepflicht nicht besteht. Dass der Geheimschutz auch bei den Sondervoten einzuhalten ist, versteht sich von selbst. Auch dies muss jeder Abgeordnete selbst verantworten, ansonsten drohen strafrechtliche Folgen.

Lediglich in wenigen zusätzlichen Punkten muss ich an dem Gesetzentwurf Kritik üben und rege Änderungen an:

Problematisch erscheint mir in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs die Erweiterung der Kontrollkompetenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt. Es ist eine Tendenz zu beobachten, dass die Bundesregierung immer häufiger Fragen aus dem Bereich des Bundestages mit einem Hinweis darauf beantwortet, Auskunft nur im Parlamentarischen Kontrollgremium geben zu wollen. Zahlreiche Vorgänge werden auf diese Weise der Erörterung und Untersuchung in den Fachausschüssen des Bundestages, insbesondere dem Innenausschuss entzogen. Durch eine solche Regelung wird sich diese Tendenz weiter verstärken. Eine Reform des PKGr-Gesetzes darf nicht dazu führen, dass die „normalen“ Ausschüsse, insbesondere Innen- und Rechtsausschuss, weiter schleichend ihrer Kontrollkompetenzen

beraubt werden. Auch im Innenausschuss des Bundestages existieren Möglichkeiten, mit besonders brisanten Vorgängen entsprechend vertraulich zu verfahren, so dass die Gefahr einer Öffentlichmachung des Vorganges gering ist. Wenn ein Vorgang beispielsweise BKA-Handeln und BND-Handeln gleichermaßen betrifft, sollten die BKA-bezogenen Teile - und nur diese - im Innenausschuss und die BND-bezogenen Teile des Vorgangs im Parlamentarischen Kontrollgremium erörtert werden können.

Darüber hinaus beobachten wir eine zunehmende Verwässerung des Trennungsgebotes zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Durch die geplante Regelung würde eine weitere Aufweichung des Trennungsgebotes in das Gesetz geschrieben. Es ist fraglich, ob dies gewollt sein kann. Die Regelung in Absatz 2 ist vielleicht gut gemeint, wird aber in der Praxis wohl zu weiteren Problemen führen. Sie sollte meines Erachtens gestrichen werden, so dass es diesbezüglich beim derzeitigen Rechtsstand des heutigen Abs. 2 bliebe, dass die Rechte der Fachausschüsse des Bundestages unberührt bleiben.

§ 5 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfes eröffnet der Bundesregierung die Möglichkeit, aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes die Unterrichtung oder Aktenvorlagen zu verweigern. Dies muss aber nur „auf Wunsch“ des PKGr begründet werden (vgl. Satz 2 a. E.). Es mag nicht ganz einleuchten, aus welchem Grund sich das Kontrollgremium hier selbst beschränken und es der Bundesregierung so einfach machen möchte, möglicherweise wichtige Unterlagen durch eine pauschale Berufung bspw. auf Gründe des Nachrichtenzugangs zurückzuhalten. Die Bundesregierung ist gegenüber dem Parlament in der Pflicht. Wenn sie meint, dem Parlament Unterlagen vorenthalten zu müssen, so solle sie

dies nach meiner Auffassung zwingend substantiiert begründen müssen.

Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sollen zukünftig Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums das Recht haben, zur Unterstützung ihrer Arbeit jeweils eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der Fraktion oder ihres Abgeordnetenbüros zu benennen. Hierfür soll es jedoch der Anhörung der Bundesregierung und der Zustimmung des Kontrollgremiums bedürfen. Zunächst bedeutet es eine enorme und längst überfällige Unterstützung für die Mitglieder, dass sie einen Mitarbeiter beschäftigen können. Diese Möglichkeit ist sehr zu begrüßen. Allerdings halte ich zumindest das Erfordernis der Zustimmung des Kontrollgremiums zur Auswahl des Mitarbeiters für einen zu starken Eingriff in die Rechte des Abgeordneten. Selbstverständlich muss jedes Mitglied eigenverantwortlich entscheiden können, welche Person in seinem Umfeld zuarbeitet und welchem Mitarbeiter das Mitglied vertraut. Die Mitarbeiter müssen selbstverständlich geheimchutzüberprüft werden. So steht es auch im Gesetzentwurf. Wenn sie diese Prüfung bestehen, sehe ich keine Veranlassung für eine Zustimmung des Kontrollgremiums. Es ist auch schleierhaft, wie die Bundesregierung oder die übrigen PKGr-Mitglieder über die Geeignetheit eines Mitarbeiters befinden wollen. Das Anhörungsrecht der Bundesregierung ist nicht so weitgehend, wird aber aus den gleichen Gründen für überflüssig gehalten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen nach § 11 Abs. 2 des Entwurfs befugt sein, die beigezogenen Akten und Dateien einzusehen sowie die Untersuchungsgegenstände mit den Mitgliedern zu erörtern. Sie sollen jedoch keinen Zutritt zu den Sitzungen des Kontrollgremiums erhalten. Nach meiner Ansicht wird dadurch die Arbeitserleichterung für den Abgeordneten zu einem Teil wieder entwertet, da man sich so in

der Sitzung nicht über den Akteninhalt austauschen kann. Wenn sich aus der Hinzuziehung des Mitarbeiters ein wirklicher Mehrwert für den Abgeordneten ergeben soll, sollte der Mitarbeiter dem Abgeordneten grundsätzlich auch in der Sitzung zur Verfügung stehen und die Beratungen verfolgen können, so dass man sich darüber austauschen kann. Einer umfassenden schriftlichen Unterrichtung des Abgeordneten über Akteninhalte sind durch die Regelungen über den Geheimschutz Grenzen gesetzt.

Natürlich werden die Vertreter der Dienste in einem kleineren, vertraulichen Kreis von Abgeordneten berichtsfreudiger sein. Insbesondere wenn über Personalvorgänge berichtet werden sollte. Möglicherweise ließe sich hier aber ein Kompromiss finden, dass die Mitarbeiterschaft nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, sondern bei besonderen Sachverhalten (z.B. Personalfragen) oder mit einem bestimmten Quorum von der Teilnahme an den Sitzungen ausgeschlossen werden können.

Darüber hinaus sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht eine Regelung geschaffen werden sollte, dass sich Mitglieder des Gremiums im Falle ihrer Verhinderung durch einen Stellvertreter vertreten lassen können. Dies käme insbesondere den kleineren Fraktionen entgegen, die nur durch ein Mitglied im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sind. Es können sich Situationen ergeben, in denen eine Vertretungssituation unumgänglich ist und im Sinne einer wirklich effektiven parlamentarischen Kontrolle sollten alle im Bundestag vertretenen Fraktionen die Möglichkeit haben, an den Sitzungen teilzunehmen.

Eine weitere Anregung wäre, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums den Fraktionsvorsitzenden oder

die Fraktionsvorsitzende ihrer Fraktion ins Vertrauen ziehen dürfen, um im Gremium erörterte Sachverhalte mit ihm oder ihr zu besprechen. Dieses Recht könnte in besonderen Fällen beispielsweise durch ein Zwei-Drittel-Quorum der Mitglieder eingeschränkt werden. Grundsätzlich sollte aber eine solche Möglichkeit in Betracht gezogen werden. Gerade vor dem Hintergrund der neu geschaffenen Möglichkeit, ein Minderheitenvotum zu veröffentlichen, kann das Bedürfnis bestehen, sich mit der Fraktionsspitze auszutauschen und zu beraten.

Insgesamt ist der von Koalition und FDP vorgelegt Gesetzentwurf ein großer Fortschritt für die parlamentarische Kontrolle und eine längst überfällige Anpassung der bestehenden Vorschriften an die heutigen Erfordernisse.