

Europa-Universität Viadrina  
Frankfurt (Oder)

**Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbes.  
Staatsrecht und Verfassungsgeschichte

Tel.: (0335) 55 34-2295/-2264

Fax: (0335) 55 34-2418

E-Mail: Wolff@euv-frankfurt-o.de

## **Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste am 25.5.2009 vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

### ***I. Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes vom 24.03.2009 (BT-Drs. 16/12411 von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP).***

#### **1. Allgemein**

Um es vorwegzunehmen: Der Gesetzentwurf ist aus meiner Sicht ausgewogen, trifft die richtigen Grundentscheidungen und ist insgesamt sehr zu begrüßen. Er wird nach menschlichem Ermessen die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste deutlich verbessern, ohne Effizienzverluste im Nachrichtendienstbereich zu bewirken. Nicht ganz vorbehaltlos fällt dagegen die Bewertung der einzelnen Formulierungen aus.

#### **a) Bewahrung des Prinzips der Kontrolle durch Parlamentarier**

Der Gesetzentwurf ist erkennbar bemüht, das gegenwärtige System der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste fortzuschreiben und es nicht qualitativ zu ändern. Es bleibt bei der schwerpunktmäßigen Ausübung der Kontrolle durch das mit Parlamentariern besetzte Kontrollgremium. Der Gesetzentwurf folgt nicht den im politischen Raum existierenden Forderungen,

- einen Geheimdienstbeauftragten des Parlaments parallel zum Wehrdienstbeauftragten,

- eine parlamentarische Kontrollbehörde oder
- ein Gremium im Status eines Untersuchungsausschusses

zu schaffen. Diese Grundentscheidung zur Beibehaltung des gegenwärtigen Systems ist richtig. Die parlamentarische Kontrolle, die vom Parlamentarischen Kontrollgremium ausgeübt wird, findet ihren Grund im Demokratieprinzip und dem Gebot der demokratischen Legitimation jeglichen staatlichen Handelns. Sie ist von der Administrativkontrolle zu unterscheiden. Während diese auf eine lückenlose umfängliche Kontrolle des gesamten Handelns der Verwaltung ausgerichtet ist, ist die parlamentarische Kontrolle notwendig selektiv, anlass- oder zufallsbezogen und partiell. Die Administrativkontrolle will das Hierarchieprinzip stärken und umsetzen, die parlamentarische Kontrolle dagegen die demokratische Legitimation der Verwaltung ermöglichen und garantieren. Aus diesem Grund tritt die parlamentarische Kontrolle neben die Administrativkontrolle und nicht an ihre Stelle.

Daraus folgt, dass die parlamentarische Kontrolle notwendig an die Person des Parlamentarier gebunden bleiben muss. Nur der Abgeordnete, nicht eine Behörde ist zur Kontrolle berechtigt. Dies hindert nicht daran, für untergeordnete Maßnahmen der betreffenden Parlamentarier diesen eine Hilfe beiseite zu stellen.

### **b) Das Parlamentarische Kontrollgremium als Geheimschutzvorkehrung**

Eine zweite Besonderheit kommt hinzu. Die parlamentarische Kontrolle kann ihre Grenzen an der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Vorgängen finden. Dies liegt vor allem daran, dass innerhalb des Parlaments grundsätzlich das Prinzip der Öffentlichkeit gilt, das auch für die parlamentarische Kontrolle zu beachten ist. Das Öffentlichkeitsprinzip kann mit berechtigten Geheimhaltungsanliegen in Widerstreit geraten. Durch Besonderheiten der Ausgestaltung des Parlamentarischen Kontrollgremiums wird die Garantie der Geheimhaltung innerhalb des parlamentarischen Raums für diesen Bereich erhöht,

Geheimschutzvorkehrung, vgl. BVerfGE 70, 324, 383 f.

Mit der Bereitstellung des Parlamentarischen Kontrollgremiums verlängert der Bundestag seine Kontrollmöglichkeiten in Sachverhalte von höchster Vertraulichkeitsstufe. Dem Gremium dürfen faktisch keine Informationen mit der Begründung vorenthalten werden, diese seien zu geheim für das Gremium.

### **c) Verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsbedarf**

Auf diese Weise wird der Bereich möglicher parlamentarischer Kontrolle erweitert. Das Bundesverfassungsgericht bewertet diese Erweiterung als wichtig. Nur wegen dieser Zunahme an tatsächlicher Kontrollmöglichkeit hielt das Bundesverfassungsgericht die Abweichung von den allgemeinen parlamentarischen Paritätsregeln der Fraktionen für zulässig. So hat das Gericht bekanntlich im Zusammenhang mit dem Vertrauensmännergremium nach dem Haushaltsgesetz, bei dem die Mitglieder nicht von den Fraktionen benannt, sondern vom Plenum gewählt wurden, und nicht notwendig alle Fraktionen vertreten sein müssen, dies allein aus diesem Grunde für gerechtfertigt

gehalten;

Vgl. BVerfGE 70, 324, 382.

Darin liegt auch der Grund, weshalb das Parlamentarische Kontrollgremium nicht mit einem Untersuchungsausschuss gleichgesetzt werden darf. Im Falle einer Gleichsetzung würde der Grund für die Besetzungsregelung gemäß § 2 PKGrG entfallen. Weiter hätte dies notwendig zur Folge, dass über den Verweigerungsgrund des § 6 PKrGrG hinaus auch besondere Geheimhaltungsgründe die Verweigerung rechtfertigen könnten, was bei gegenwärtiger Ausgestaltung demgegenüber faktisch ausgeschlossen sein dürfte. Die Einrichtung eines parlamentarischen Nachrichtendienstbeauftragten liegt nicht nahe, da die Situation mit der eines Wehrbeauftragten nicht vergleichbar ist.

## **2. Die Reformaspekte im Einzelnen**

### **a) Klarstellen der Gerichtszuständigkeit**

#### **aa) Allgemein**

Eine zentrale Neuerung des Entwurfs besteht darin, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts einfachgesetzlich deklaratorisch festzuhalten. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Streitigkeiten zwischen der Regierung und dem Parlamentarischen Kontrollgremium als Gremium des Parlaments war bisher insbesondere wegen der Frage umstritten, ob das Parlamentarische Kontrollgremium Beteiligter i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als Teil des Bundestages sein kann. Die Ansichten hielten sich etwa die Waage.

Ablehnend *Thomas Müller*, Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle, 1991, S. 123; *Helmut Roewer*, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 2 PKKG, Rn. 6; *Alexander Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste – Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform, 1996, S. 149; a.A. *Kay Waechter*, Geheimdienstkontrolle – erfolglos, folgenlos, umsonst?, *jura* 1991, 520, 526; *Maximilian Baier*, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009, S. 131 (erweiternde Auslegung).

Am Sinn einer ausdrücklich normierten gerichtlichen Zuständigkeit wird man kaum zweifeln können. Die Beziehungen zwischen dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der Bundesregierung sind Rechtsbeziehungen, für die es in einem Rechtsstaat auch Gerichtsschutz geben muss. Das ist schon wegen der Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle erforderlich. Sofern es – wie bei den gegenwärtigen Reformüberlegungen – darum geht, die Erfüllung von Rechtspflichten gesetzlich stärker zu garantieren, liegt die ausdrücklich Klarstellung eines Rechtswegs nahe.

Ebenso *Maximilian Baier*, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009, S. 191.

#### **bb) Zuweisung zum BVerfG**

Diskussionswürdig erscheint daher nicht die Frage des „Ob“, sondern allenfalls des „Wie“ einer entsprechenden Regelung. Der Weg zum BVerfG erscheint dabei der nächstliegende. Dies ergibt sich schon aus der ausdrücklichen Zuständigkeit des BVerfG

für die Entscheidung von Organstreitigkeiten des Bundes gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Je nach verfassungsrechtlicher Bewertung des Parlamentarischen Gremiums ist § 14 PKGrG-E dann deklaratorischer oder konstitutiver Natur. Sofern man die Regelung als konstitutive Natur versteht, wäre an deren Zulässigkeit aufgrund von Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 GG verfassungsrechtlich kein Zweifel möglich. Würde man demgegenüber die gerichtliche Zuständigkeit für die Klärung der Streitigkeiten zwischen dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der Regierung einem anderen Gericht zuweisen, ginge man zunächst unnötig ein verfassungsprozessuales Risiko ein, da diese Regelung wiederum verfassungswidrig wäre, sofern man die Streitigkeit als Organstreitigkeit i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verstehen würde, da die verfassungsrechtliche Zuweisung nicht einfachrechtlich geändert werden kann. Auch wenn nicht jede Regelung des PKGrG eine unmittelbare Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben ist, liegt eine Zuweisung zum BVerfG nahe, da erstens der Streit unmittelbar zwischen Gremien des Parlaments und der Regierung um die Reichweite der parlamentarische Kontrolle der Natur nach verfassungsrechtlicher Art ist und zweitens gerade die Auslegung der entscheidenden Grenze der Unterrichtsbegehren – der Kernbereich der Exekutive – primär dem BVerfG obliegen dürfte.

#### cc) Konkrete Formulierung

Die Formulierung von § 14 PKGrG-E ist eine mögliche Formulierung, die allerdings nicht als restlos glücklich bezeichnet werden kann. Sie klingt, als bekomme das Bundesverfassungsgericht die Kontrolle einfachen Rechts übertragen. Dies ist materiell nicht der Fall und dürfte auch kaum gewollt sein, da das Parlamentarische Kontrollgremiumsgesetz die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament ausgestaltet, die ihre Grundlage im Grundgesetz findet. Das Parlament wäre nach zutreffender Auffassung überhaupt nicht berechtigt, parlamentarische Kontrollrechte, die über den verfassungsrechtlichen Rahmen hinausgingen, einfachgesetzlich zu normieren. Daher kann die Regelung der Sache nach so bleiben.

Vgl. nur *Kay Waechter* (s.o. S. 3), jura 1991, 520, 521, 525 f.

Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Zuständigkeitsnormierung zumindest missverständlich ist. Ihrer Natur nach dürfte sie sich nicht auf Streitigkeiten im Rahmen von § 5 Abs. 4 beziehen, obwohl der Wortlaut insoweit nicht eindeutig ist.

Noch deutlicher würde der Charakter der Streitigkeiten i.S.v. § 14 PKGrG als Organstreitigkeiten durch eine stärkere Anbindung der Zuständigkeitsregelung an die Organstreitigkeit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG werden. Weiter wird man nicht ganz ohne Ergänzung der Verfahrensbestimmung im BVerfGG auskommen können. Entsprechende Änderungsvorschläge der Normtexte hängen dieser Stellungnahme als Anlage an.

#### **b) Erweiterung des Kontrollbereiches**

§ 1 Abs. 2 PKGrG-E versucht die materielle Annäherung der Polizeibehörden zu den Nachrichtendiensten ohne Verlust für die parlamentarische Kontrolle aufzunehmen. Die

dort genannten Behörden werden den Nachrichtendiensten nicht gleichgestellt, es wird nur eine subsidiäre Zuständigkeit begründet. Diese Erweiterung ist naheliegend und sachlich richtig. Sie wurde im Übrigen von den Sachverständigen bei der Anhörung zur Novelle des BKA-Gesetzes an dieser Stelle vor dem Innenausschuss am 15.08.2008 teilweise ausdrücklich gefordert.

*Hansjörg Geiger*, Stellungnahme, S. 1 f.; s.a. *Ralf Poscher*, Stellungnahme, S. 20; abrufbar unter:

[http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen\\_SV/index.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_SV/index.html).

Die neue Zuständigkeit des BKA im Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist der Tätigkeit der Nachrichtendienste so verwandt, dass man gegen die neue Regelung des § 1 Abs. 2 PKGrG-E schwer Einwände erheben kann.

Vgl. dazu nur *Heinrich Amadeus Wolff*, Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung, voraussichtlich DÖV 2009, unter I, 4. (zitiert nach dem Typoskript).

Auch hier stellt sich wiederum die Frage, ob die vorgeschlagene Formulierung den besten denkbaren Weg darstellt. Der Begriff „im Bereich der Nachrichtendienste“ ist sehr unbestimmt. Der Unterzeichner fühlt sich allerdings nicht in der Lage, eine bessere Formulierung vorzuschlagen.

## **c) Befugnisserweiterung**

### aa) Allgemein

Etwas gestärkt werden die Befugnisse des Gremiums. Es darf unterstellt werden, dass diese Stärkung eine Folge konkret gezogener Erfahrungen aus der Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums darstellt. Dabei ist zu beachten, dass die Befugnisse nur die zweite Stufe des Informationssystems im Parlamentarischen Kontrollgremium darstellen. Die eigentliche Information des Gremiums soll die Unterrichtung durch die Bundesregierung gemäß § 4 PKGrG-E sein. Nur für den Fall, dass die Unterrichtungspflichten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, kann § 5 PKGrG-E eingreifen. Streng genommen besteht daher für die Bundesregierung die Möglichkeit, durch eine dem § 4 PKGrG-E genügende Unterrichtung die Wahrnehmung des § 5 PKGrG-E überflüssig werden zu lassen.

Bei den Informationsrechten des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 PKGrG-E handelt es sich um eine geringfügige Fortschreibung der Befugnisse gemäß § 2a PKGrG.

### bb) Vorgeschlagene Formulierung

Nicht ganz überzeugend ist die Formulierung des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 PKGrG-E.

- Bei den Rechten gemäß § 5 Abs. 1 PKGrG-E ist nicht ausdrücklich klargelegt, dass entsprechende Verlangen nach Herausgabe von Schriftstücken und Daten an die Behörden über die Bundesregierung zu richten sind. Dies ist aber schon erforderlich, um eine einheitliche Prüfung des § 6 PKGrG-E durch die Bundesregierung zu ermöglichen.

- Bei § 5 Abs. 2 PKGrG-E ist die formale Gleichbehandlung von Mitgliedern der Bundesregierung und Angehörigen der Nachrichtendienste sowie Mitarbeitern der Bundesregierung unglücklich. Mitglieder der Bundesregierung sollten nicht formal befragt werden.

#### cc) Amtshilfe

§ 5 Abs. 4 PKGrG-E geht über die Regelung des § 2a PKGrG hinaus und stellt eine datenschutzrechtliche Ermächtigung zur Übermittlung der Daten an das Parlamentarische Kontrollgremium im Zusammenhang mit der Amtshilfe dar. Auch hier ist davon auszugehen, dass diese Erweiterung auf konkreten Erfahrungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums beruht.

#### **d) Erweiterung der Berichtsmöglichkeit - §§ 7 und 10 PKGrG-E**

Der Entwurf sieht eine maßvolle Erweiterung im Bereich der Berichtsmöglichkeiten vor (§ 7 Abs. 2, § 10 Abs. 2 S. 1 und S. 2 PKGrG-E). § 7 Abs. 2 und § 10 Abs. 2 S. 2 PKGrG-E normieren eine bestehende Praxis. Diese Erweiterungen sind angesichts des Umstandes, dass gerade die Geheimhaltungsbedürftigkeit die Existenzberechtigung des Gremiums begründet, nicht zu nivellieren und nicht unerheblich, und liegen nach Ansicht des Unterzeichners im Rahmen des Sinnvollen und des Zulässigen. Sie stellen ausgesprochen maßvolle Relativierungen des Geheimhaltungsgrundsatzes dar, die wiederum in der Praxis schon erprobt wurden.

#### **e) Die Mitarbeiter - § 11 PKGrG-E**

Grundsätzlich auch eine minimale Geheimhaltungsrelativierung besteht in der Möglichkeit, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums durch Mitarbeiter unterstützt werden. Die Mitarbeiter haben beschränkte Mitwirkungsbefugnisse. Durch diese Mitarbeiter wird die zentrale Rolle der Parlamentarier im Gremium nicht relativiert. Zur Klarstellung könnte man noch verdeutlichen, dass den Mitarbeitern nicht die Befugnisse und die Ausübung der Befugnisse gemäß § 5 PKGrG-E übertragen werden dürfen. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag findet sich im Anhang. Die Beschränkung der Befugnisse auf die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums erscheint von zentraler Bedeutung, da in der geringen Mitgliederzahl und der dadurch auf natürliche Weise hervorgerufenen Beschränkung der Kontrollmöglichkeiten des Gremiums ein wesentliches Element der parlamentarischen Kontrolle liegt. Befürchtungen der Relativierung der Geheimhaltungsbedürftigkeit durch das Benennungsrecht der Mitglieder des Kontrollgremiums werden durch die notwendige Zustimmung des Kontrollgremiums angemessen entkräftet.

## **f) Erweiterung der Informationsmöglichkeiten aus den Nachrichtendiensten heraus**

§ 8 PKGrG-E erleichtert die Eingaben unmittelbar aus den Nachrichtendiensten heraus, indem die vorherige Beteiligung der jeweiligen Hausleitung entfällt. Dies stellt eine Normierung der gegenwärtigen Praxis dar, hebt allerdings die in der Praxis jeweils begründete Dienstrechtsverletzung der betreffenden Beamtinnen und Angehörigen auf. Sie erscheint möglich, aber nicht zwingend. Sinnvoll wäre sie, wenn darin gewissermaßen die nachträgliche Legalisierung von Informationen läge, die dem Parlamentarischen Kontrollgremium ermöglichte, Verletzungen der Unterrichtungspflicht der Regierung gem. § 4 PKGrG-E zu beheben.

## **II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45d) – BT-Drs. 16/12412 vom 24.03.2009 (von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP)**

### **1. Bestehende verfassungsrechtliche Zweifel**

Schon bei Erlass des Parlamentarischen Kontrollgremiumsgesetzes wurde die Behauptung aufgestellt, der Erlass dieses Gesetzes sei nur nach vorheriger Änderung des Grundgesetzes möglich.

Vgl. die ausführliche Darstellung bei *H. Joachim Schwagerl*, Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 291; s.a. *Hans.-Ulrich Evers*, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, NJW 1978, 1144 f.; *Norbert Achterberg*, Parlamentarische Kontrollrechte. Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, 548, 552 f.; Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsrecht“ vom 9.12.1976, S. 60 ff = BT-Drs. 7/5924.

Die Gründe dafür beruhen auf zwei Säulen.

Zum einen modifiziert das Parlamentarische Kontrollgremiumsgesetz zentrale Prinzipien des Parlamentarismus, indem:

- es den Grundsatz der strengen Gleichheit der Abgeordneten relativiert und Abgeordnete „erster und zweiter Klasse“, bezogen auf den Zugang bestimmter Informationen, schafft;
- das Recht der Fraktionen, ihre Mitglieder in die Untergliederungen des Parlaments, die in der Regel spiegelbildliche Abbilder des Plenums sein müssen, autonom zu entsenden, durch das Gesetz relativiert wird;
- der Grundsatz der Öffentlichkeit im Parlament erheblich eingeschränkt wird.

Die zweite Säule, auf der die Forderung der verfassungsrechtlichen Verankerung beruht, ist der Grundsatz der Gewaltenteilung. Die parlamentarische Kontrolle betrifft das Gewaltenteilungsprinzip und das Verhältnis von Regierung und Parlament. Dieses Verhältnis ist im Kern durch die Verfassung festgelegt und nur in Randbereichen ist eine

Konkretisierung durch den Gesetzgeber offen. Würde die Ausgestaltung des Gewaltenteilungsprinzips vollständig zur Disposition des Gesetzgebers stehen, wäre es im Verhältnis von Parlament und Exekutive der Sache nach als verfassungsrechtliche Garantie partiell aufgehoben. Die Grenzziehung zwischen zwei Gewalten kann sinnvoller Weise nicht so verstanden werden, dass ihre Bestimmung im unbeschränkten Gestaltungsrecht einer der beiden Parteien liegt.

Die Forderungen nach einer Verfassungsänderung sind – soweit ersichtlich – spätestens mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 1986,

Vgl. BVerfGE 70, 324 ff.

verstummt. Heute geht die einhellige Ansicht von einer Verfassungsmäßigkeit der parlamentarischen Kontrolle, in der Struktur, die sie im PKGrG findet, aus.

Vgl. nur: *Lars Oliver Michaelis*, Aufgaben, Befugnisse und Kontrolle der Ämter für Verfassungsschutz, *KritV* 2002, 188, 203; *Hermann Borgs-Maciejewski*, Zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste, *ZRP* 1997, 361, 362; *Alexander Hirsch*, Kontrolle (s.o. S. 3), 1996, S. 147; *Thomas Müller*, Geheimnisschutz (s.o. S. 3), 1991, S. 122; *Michael Brenner*, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat, 1990, S. 60 ff.; *H. Joachim Schwagerl*, Verfassungsschutz (s.o. S. 3), 1985, S. 298 f.

Dennoch sichert eine Verfassungsänderung, die die parlamentarische Kontrolle festschreibt, diese ab. Sofern gegen das Parlamentarische Kontrollgremiumsgesetz verfassungsrechtliche Bedenken bestehen sollten, wären diese mit Art. 45d GG-E unter Berücksichtigung des Willens des verfassungsändernden Gesetzgebers der Sache nach aus der Welt geschafft.

## **2. Verfassungspolitische Bewertung**

Insofern lassen sich für eine Verfassungsänderung gute Gründe nennen. Dem stehen aber auch Bedenken gegenüber, die gegen eine Verfassungsänderung sprechen.

- Dem Grundsatz des Charakters der Verfassung als Rahmenordnung widerspricht es, diese mit Einzelfragen zu überfrachten; die Verfassung ist keine Grundbuchordnung;
- Es besteht zurzeit kein Grund für eine Verfassungsänderung. Die parlamentarische Kontrolle besteht seit Jahrzehnten und die vorgesehenen Fortschreibungen sind geringfügiger Natur, gerade weil kein Systembruch bewirkt wird;
- Es ist eine unangenehme Nebenerscheinung in Zeiten großer Koalitionen, dass in diesen die politischen Ziele der parlamentarischen Mehrheit häufig mit Verfassungsänderungen durchgesetzt werden. Auf diese Weise werden normale politische Entscheidungen zementiert. So lässt sich auch bei Art. 45d GG-E sachlich fragen, ob es wirklich notwendig ist, die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium verfassungsrechtlich zu zementieren. Die Umschwenkung auf ein anderes Kontrollsystem dürfte dadurch deutlich erschwert werden.

## **3. Empfehlung**

Ob man daher im Ergebnis die Änderung des Parlamentarischen

Kontrollgremiumsgesetzes mit einer Verfassungsänderung absichern sollte, hängt demnach auch davon ab, wie viel Widerstand gegen das Gesetz zu erwarten ist. Sollte die Bundesregierung etwa der (irrigen) Auffassung sein, die Rechtsänderungen seien verfassungswidrig, läge die deklaratorische Anerkennung des Parlamentarischen Kontrollgremiums in der Form einer verfassungsrechtlichen ausdrücklichen Bestimmung der Sache nach innerhalb des Bereichs der zulässigen „Eigensicherung“ des Parlaments.

#### **4. Formulierung**

Die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Verankerung durch die vorliegende Fassung des Art. 45d GG-E erscheint möglich, aber nicht zwingend. Die Formulierung des Art. 45d GG-E orientiert sich an der des Art. 45c Abs. 1 GG. Der Charakter des Parlamentarischen Kontrollgremiums als Institut der parlamentarischen Kontrolle legt eine Orientierung am Art. 45 Abs. 1 GG etwas näher.

Die Formulierung würde dann lauten:

*Der Bundestag hat das Recht, ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes zu bestellen.*

### ***III. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parlamentarischen Kontrollgremiumsgesetzes vom 05.04.2006 (BT-Drs. 16/1163 – FDP-Fraktion)***

Der Entwurf der FDP-Fraktion von 2006 dürfte sich durch den späteren gemeinsamen Entwurf, der von der FDP-Fraktion mitgetragen wird, der Sache nach weitgehend erledigt haben.

Der ältere Entwurf aus dem Jahre 2006 trägt den Verdienst, die Diskussion um die Fortschreibung der parlamentarischen Kontrolle angestoßen zu haben. Er versucht durch eine Sanktionierung der Verletzung der Unterrichtspflicht durch die Bundesregierung die Beachtung derselben zu verstärken und hat daher das gleiche Ziel wie § 5 PKGrG-E des Entwurfs der drei Fraktionen. Durch die Einführung der Stellvertreter beabsichtigt er, die Arbeitssituation der Mitglieder zu verbessern und durch das Unterrichtsrecht des Fraktionsvorsitzenden den Charakter als parlamentarische Kontrolle zu erhöhen. Er benennt daher zutreffend wichtige Probleme, in der Lösung erscheint der jüngere Entwurf allerdings etwas ausgereifter, da das gegenwärtige System der Geheimhaltung stärker ist, ohne Verluste im parlamentarischen Kontrollsystem zu bewirken.

#### **IV. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste sowie des Informationszugangsrechts (BT-Drs. 16/12189 vom 04.03.2009 – Bündnis 90/Die Grünen)**

Der Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen enthält den Vorschlag, die Untersuchungsrechte der einzelnen Mitglieder zu stärken, als Sanktion der Unterrichtungspflichtverletzungen den Gang an die Öffentlichkeit vorzusehen und die Geheimhaltungseinstufung durch die Bundesregierung einer Veränderungsmöglichkeit des Gremiums zu unterwerfen. Die Mitglieder sollen weiter dabei durch selbst ernannte Mitarbeiter unterstützt werden können.

Der Entwurf zeichnet sich demnach durch eine ganz erhebliche Relativierung der Geheimhaltung aus. Da die Gewährleistung der Geheimhaltung gerade der Gesichtspunkt ist, der die Existenz des Gremiums verfassungsrechtlich legitimiert und die Relativierungen im parlamentarischen System rechtfertigt, liegt dieser Weg nicht ausgesprochen nahe.

#### **V. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kontrollgremiumsgesetzes vom 20.03.2009 (BT-Drs. 16/12374 vom 20.03.2009 – Fraktion Die Linke)**

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Regelung eines spezifischen Problems, und zwar auf die (offene) Beobachtung der Mitglieder des Bundestages durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. Unterstützt wird der Gesetzentwurf durch einen entsprechenden Beschlussantrag (BT-Drs. 16/54555 vom 23.05.2007).

Der Umstand, dass das BfV Mitglieder des Deutschen Bundestages und somit Teile des Trägers der parlamentarischen Kontrolle beobachten soll, wirft sachlich besondere Probleme auf. Der Arbeitsauftrag der Nachrichtendienste darf nicht zur Aushöhlung des parlamentarischen Kontrollrechts des Parlaments führen. Umgekehrt ändert ihr Auftrag aber auch nichts am „Raum des Parlaments“.

Die Einführung einer Informationspflicht gegenüber dem Präsidenten des Parlaments stellt einen gangbaren Weg zur Lösung dieses spezifischen Problems dar, zumindest erscheint er als diskussionswürdiger Vorschlag.

Die Unterrichtungspflicht der konkret betroffenen Mitglieder und die Pflicht der Einstellung der Überwachung bei einem Beschluss von einem Fünftel der Mitglieder des Bundestages dürften demgegenüber zu weit gehen.

Frankfurt (Oder), den 20.05.2009

Heinrich Wolff

(Diese Stellungnahme ist per Mail versandt worden und daher nicht unterschrieben)

Anlage zur schriftlichen Stellungnahme von Heinrich Wolff bezüglich des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes vom 24.03.2009 (BT-Drs. 16/12411 von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP).

Umformulierungsvorschläge

PKGrG-E	Normtext des Entwurfs	Vorschlag für eine Umformulierung
§ 1 Überschrift	§ 1 Kontrollrahmen	<i>§ 1 Aufgabe</i>
§ 4 Abs. 2	Abs. 2 wird zu Abs. 3	Abs. 2 neu: <i>Das Kontrollgremium kann die mündliche oder schriftliche Unterrichtung durch einzelne Mitglieder der Bundesregierung verlangen.</i>
§ 5 I	(1) Soweit sein Recht auf Kontrolle reicht, kann das Parlamentarische Kontrollgremium von der Bundesregierung und den in § 1 genannten Behörden verlangen, Akten oder andere in amtlicher Verwahrung befindliche Schriftstücke, gegebenenfalls auch im Original, herauszugeben und in Dateien gespeicherte Daten zu übermitteln sowie Zutritt zu sämtlichen Dienststellen der in § 1 genannten Behörden zu erhalten.	(1) Soweit sein Recht auf Kontrolle reicht, kann das Parlamentarische Kontrollgremium von der Bundesregierung und <b>über die Bundesregierung</b> von den in § 1 genannten Behörden verlangen, Akten oder andere in amtlicher Verwahrung befindliche Schriftstücke, gegebenenfalls auch im Original, herauszugeben und in Dateien gespeicherte Daten zu übermitteln sowie Zutritt zu sämtlichen Dienststellen der in § 1 genannten Behörden zu erhalten.
	(2) Es kann Angehörige der Nachrichtendienste, Mitarbeiter und Mitglieder der Bundesregierung sowie Beschäftigte anderer Bundesbehörden nach Unterrichtung der Bundesregierung befragen oder von ihnen schriftliche Auskünfte einholen. Die anzuhörenden Personen sind verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zu machen.	(2) Es kann Angehörige der Nachrichtendienste <b>und</b> Mitarbeiter der Bundesregierung sowie Beschäftigte anderer Bundesbehörden nach Unterrichtung der Bundesregierung befragen oder von ihnen schriftliche Auskünfte einholen. Die anzuhörenden Personen sind verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zu machen.

PKGrG-E	Normtext des Entwurfs	Vorschlag für eine Umformulierung
	(3) Den Verlangen des Parlamentarischen Kontrollgremiums hat die Bundesregierung unverzüglich zu entsprechen.	(3) Den Verlangen des Parlamentarischen Kontrollgremiums <i>haben</i> die Bundesregierung und die in <b>§ 1 genannten Behörden</b> unverzüglich zu entsprechen.
	(4) S. 2. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, dürfen diese nur für Zwecke des Parlamentarischen Kontrollgremiums übermittelt und genutzt werden.	(4) S. 2. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, dürfen diese nur für Zwecke <b>der Aufgabenerfüllung</b> des Parlamentarischen Kontrollgremiums übermittelt und genutzt werden.
§ 6 Überschrift	§ 6 Umfang der Unterrichtspflicht – Verweigerung der Unterrichtung	§ 6 Umfang der Unterrichtspflicht
§ 6 Abs. 1	(1) Die Verpflichtung der Bundesregierung nach den §§ 4 und 5 erstreckt sich nur auf Informationen und Gegenstände, die der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen.	(1) Die Verpflichtung der Bundesregierung nach den §§ 4 und 5 <b>Abs. 1 bis 3 sowie der in § 1 genannten Behörden</b> gem. § 5 Abs. 1 bis 3 erstreckt sich nur auf Informationen und Gegenstände, die der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen.
§ 6 Abs. 2	(2) Soweit dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist oder wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist, kann die Bundesregierung sowohl die Unterrichtung nach § 4 als auch die Erfüllung von Verlangen nach § 5 Absatz 1 verweigern sowie den in § 5 Absatz 2 genannten Personen untersagen.	(2) Soweit dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist oder wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist, kann die Bundesregierung sowohl die Unterrichtung nach § 4 als auch die Erfüllung von Verlangen nach § 5 Absatz 1 verweigern und auch die <b>Erteilung der Auskünfte untersagen</b> .
§ 11 Abs. 2	(2) Die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind befugt, die vom Gremium beigezogenen Akten und Dateien einzusehen und die Beratungsgegenstände des Parlamentarischen Kontrollgremiums mit den Mitgliedern des Gremiums zu erörtern. Sie haben keinen Zutritt zu den Sitzungen des Kontrollgremiums. § 10 Absatz 1 gilt entsprechend.	(2) Die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind befugt, die vom Gremium beigezogenen Akten und Dateien einzusehen und die Beratungsgegenstände des Parlamentarischen Kontrollgremiums mit den Mitgliedern des Gremiums zu erörtern. Sie haben keinen Zutritt zu den Sitzungen des Kontrollgremiums. <b>Ihnen darf die Ausübung der in § 5 geregelten Befugnisse nicht übertragen werden.</b> § 10 Absatz 1 gilt entsprechend.
<b>§ 14</b>	Das Bundesverfassungsgericht entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten aus diesem	<b>Das Parlamentarische Kontrollgremium gilt als Organ des Bundestages für Verfahren gem. Art. 93 Abs. 2 Nr. 2 GG zwischen diesem und der Bundesregie-</b>

PKGrG-E	Normtext des Entwurfs	Vorschlag für eine Umformulierung
	Gesetz auf Antrag der Bundesregierung oder von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums.	<i> rung, das für den Bundestag die parlamentarische Kontrolle der vollziehenden Gewalt im Bereich dieses Gesetzes wahrnehmen kann. § 1 Abs. 3 bleibt unberührt. Für einen Antrag ist ein Beschluss von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums erforderlich.</i>
Ergänzung des BVerfGG	§ 66a BVerfGG	§ 66a BVerfGG In Verfahren nach § 13 Nr. 5 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes sowie in Verfahren nach § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes, auch in Verbindung mit den §§ 19 und 23 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes kann das Bundesverfassungsgericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden. <i>Gleiches gilt bei Anträgen gem. § 13 PKGrG i.V.m. § 63; bei diesen ist darüber hinaus auf die gebotene Geheimhaltung zu achten.</i>