

**Innenausschuss**  
**Wortprotokoll**  
**97. Sitzung**

**Öffentliche Anhörung**

**am Montag, 25. Mai 2009, von 11.00 Uhr bis 14.00 Uhr**  
**Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900 (Europasaal)**  
**10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1**

**Vorsitz: Sebastian Edathy, MdB**

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**  
**zur**  
**Parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste**

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Bernd Schmidbauer, Dr. Hans-Peter Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, der Abgeordneten Thomas Oppermann, Joachim Stünker, Fritz Rudolf Körper, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d)

**BT-Drucksache 16/12412**

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Bernd Schmidbauer, Dr. Hans-Peter Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, der Abgeordneten Thomas Oppermann, Joachim Stünker, Fritz Rudolf Körper, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes

**BT-Drucksache 16/12411**

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Gisela Piltz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kontrollgremiums

**BT-Drucksache 16/1163**

- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste sowie des Informationszugangsrechts

**BT-Drucksache 16/12189**

- e) Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Dr. Lukrezia Jochimsen, Dr. Norman Paech, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Kontrollgremiumsgesetzes

**BT-Drucksache 16/12374**

- f) Antrag der Abgeordneten Bodo Ramelow, Ulla Jelpke, Hüseyin-Kenan Aydin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Überwachung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz beenden

**BT-Drucksache 16/5455**

	<b><u>Seite</u></b>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	4 - 5
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	6
<b>III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	7
<b>IV. Protokollierung der Anhörung</b> Bandabschrift	8
<b>V. Anlage 1:</b>	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 16(4)614 A ff -	
• <b>Rainer Funke</b> Rechtsanwalt, Hamburg - 16(4)614 A	53
• <b>Prof. Dr. Christoph Gusy</b> Universität Bielefeld - 16(4)614 B	57
• <b>Prof. Dr. Martin Kutscha</b> Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin - 16(4)614 C neu	61
• <b>Prof. Dr. Christoph Möllers</b> Georg-Augustin-Universität Göttingen - 16(4)614 D	63
• <b>Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff</b> Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder - 16(4)614 E	66





**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung  
am 25. Mai 2009**

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 1. Rainer Funke                     | Rechtsanwalt, Hamburg                         |
| 2. Prof. Dr. Christoph Gusy         | Universität Bielefeld                         |
| 3. Prof. Dr. Martin Kutscha         | Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin   |
| 4. Prof. Dr. Christoph Möllers      | Georg-August-Universität Göttingen            |
| 5. Wolbert K. Smidt                 | Rechtsanwalt, Berlin                          |
| 6. Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff | Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) |

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<b><u>Sprechregister der Sachverständigen</u></b>	<b>Seite</b>
<b>Rainer Funke</b>	9, 23, 26, 47
<b>Prof. Dr. Christoph Gusy</b>	10, 22, 25, 29, 30, 33, 39, 40
<b>Prof. Dr. Martin Kutscha</b>	12, 24, 29, 44, 51
<b>Prof. Dr. Christoph Möllers</b>	13, 21, 23, 30, 34, 38, 41, 49
<b>Wolbert K. Smidt</b>	15, 26
<b>Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff</b>	17, 19, 36, 37, 42, 44, 46, 51

**Sprechregister der Abgeordneten**

<b>Vors. Sebastian Edathy</b>	8, 18, 37, 39, 41, 52
<b>BE Dr. Hans-Peter Uhl</b>	18
<b>BE Dr. Max Stadler</b>	22, 46
<b>BE Michael Hartmann (Wackernheim)</b>	26
<b>BE Wolfgang Neškovic</b>	27, 38, 40, 41, 48
<b>Hans-Christian Ströbele</b>	31, 43, 44
<b>Dr. Dieter Wiefelspütz</b>	30, 37, 38

#### IV. Protokollierung der Anhörung

Vors. **Sebastian Edathy**: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich darf die heutige 97. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in der laufenden Wahlperiode hiermit eröffnen. Die Sitzung findet statt in Form einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu Fragen der „Parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste“. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Sebastian Edathy. Ich bin Vorsitzender des für die Materie federführend zuständigen Innenausschusses und werde die heutige öffentliche Anhörung leiten. Ich bedanke mich bei den Herren Sachverständigen, dass sie der Einladung des Innenausschusses nachgekommen sind, uns und auch den Mitgliedern der mitberatenden Ausschüsse des Deutschen Bundestages hier heute zur Verfügung zu stehen, insbesondere, um Fragen zu beantworten. Ich darf an dieser Stelle anmerken, dass leider Herr Dr. Schäfer aus zwingenden Termingründen absagen musste. Die Ergebnisse der Anhörung sollen dazu dienen, die weitere Beratung im federführenden Ausschuss und den mitberatenden Ausschüssen über die vorliegenden Gesetzentwürfe bzw. den vorliegenden Antrag zu befördern. Die Sachverständigen sind vorab gebeten worden, uns nach Möglichkeit schriftliche Stellungnahmen zur Verfügung zu stellen. Für die eingegangenen Statements darf ich mich im Namen des Ausschusses bedanken. Sie sind an die Ausschussmitglieder verteilt worden und sollen dem Protokoll über die heutige Anhörung angefügt werden. Ich gehe davon aus, dass die Bereitschaft zur Teilnahme einer öffentlichen Anhörung auch die Bereitschaft umfasst, dass die schriftlichen Stellungnahmen später Bestandteil einer Gesamtdrucksache werden. Den Sachverständigen wird eine Vorabversion des Protokolls zur Korrektur zugesandt. Neben einer Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird das Material insgesamt auch ins Internet des Deutschen Bundestages eingestellt und damit öffentlich gemacht. Zudem wird unsere heutige Sitzung im Hauskanal des Parlamentes übertragen. Wie Sie der Einladung entnehmen konnten, ist als zeitlicher Rahmen ein Volumen von drei Stunden vorgesehen. Das heißt, wir wollen nach Möglichkeit zu 14 Uhr die Anhörung abschließen.

Es hat im Vorfeld zwischen den Berichterstattern aus dem Innenausschuss die Übereinkunft gegeben, dass wir keine Struktur für die Anhörung vorgeben wollen. Insbesondere deshalb nicht, weil die Komplexität auch des Gesetzentwurfes der Koalitionsfraktionen relativ groß ist, so dass ich folgenden Ablauf vorschlage. Zunächst soll den Sachverständigen noch einmal die Möglichkeit gegeben werden, mündlich und aus ihrer Sicht schwerpunktmäßig sich zu den vorliegenden parlamentarischen Vorlagen zu äußern. Anschließend würden wir dann entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen mit der Befragung durch die Kolleginnen und Kollegen beginnen. Ich darf schon gleich vorab darum bitten, dass die Abgeordneten bitte

konkret die Sachverständigen ansprechen, von denen sie eine Antwort wünschen. Wenn Sie einverstanden sind, verfahren wir so. Das scheint der Fall zu sein. Dann hat zunächst, entsprechend der alphabetischen Reihenfolge der Sachverständigen Herr Funke das Wort.

**SV Rainer Funke** (Rechtsanwalt, Hamburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste hat sich in den vergangenen Jahren durchaus bewährt. Die von einigen Skeptikern geäußerten Bedenken, dadurch könne die Arbeit der Nachrichtendienste erschwert werden, hat sich als falsch herausgestellt. Insbesondere sind aus dem parlamentarischen Kontrollgremium keine geheimen Informationen in die Öffentlichkeit gelangt. Das scheint mir ganz besonders wichtig zu sein, weil das auch ein Gegenstand der zukünftigen Beratung sein wird. Viele befreundete nationale Parlamente beneiden den Deutschen Bundestag ob der gut funktionierenden Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament. Dennoch ist eine Novellierung dringend notwendig. Durch die Ausweitung der Kompetenzen der Nachrichtendienste muss auch eine Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Parlaments einhergehen. Die Mitteilungspflichten der Nachrichtendienste, die gelegentlich Anlass – ich will es einmal nett sagen – zu Meinungsverschiedenheiten gegeben haben, mussten spezifiziert werden. Und dies gilt auch für den Bereich der Aktenvorlage. Ich begrüße ausdrücklich, dass der Entwurf der Koalitionsfraktionen und der FDP ein Ablösungsgesetz darstellt und nicht zu den einzelnen Paragraphen Novellierungen, Verschlimmböserungen oder ähnliches vorgenommen worden sind. Ich bezweifle allerdings, dass eine Grundgesetzänderung zur Verankerung des parlamentarischen Kontrollgremiums zwingend notwendig ist. Nicht alles, was wichtig, was schön und was gut ist, muss unbedingt ins Grundgesetz gebracht werden. Das sehen wir auch bei den Debatten hinsichtlich des Grundgesetzes. Die im § 2 des Gesetzentwurfs wieder vorgesehene Wahl der Mitglieder des Kontrollgremiums durch den Deutschen Bundestag begrüße ich, da sich die Wahl der Mitglieder und nicht das übliche Entsendungsrecht sehr bewährt hat. Das Kontrollgremium ist auf das besondere Vertrauen der Mitglieder des Deutschen Bundestages angewiesen. Problematisch erscheint mir in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs die Erweiterung der Kontrollkompetenz des parlamentarischen Gremiums auf das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt. Es ist eine Tendenz zu beobachten, dass die Bundesregierung immer häufiger Fragen aus dem Bereich des Bundestages mit dem 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, z.B. Haushaltsausschuss, Innenausschuss, Rechtsausschuss und Finanzausschuss, entzogen. Durch eine solche Regelung wird sich diese Tendenz weiter verstärken und – wir haben das im Hinblick auf die Finanzmarktkrise auch gesehen –, dass wir weitere geheime Gremien bekommen. Dadurch verlieren diese Fachausschüsse ihre Kontrollfunktion. Ich bedaure weiterhin, dass eine klare Regelung unterblieben ist, wonach die Mitglieder des Kontrollgremiums in besonders brisanten Fällen ihren Fraktionsvorsitzenden

informieren dürfen. Dabei werden schon heute die Fraktionsvorsitzenden bei besonders brisanten Vorkommnissen, z.B. im Sicherheitsbereich, außenpolitischen Bereichen und verteidigungspolitischen Bereichen, durch die Bundesregierung bzw. durch die Bundeskanzlerin und/oder den Verteidigungsminister informiert. Die Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden durch die Mitglieder des Kontrollgremiums sollte geregelt werden, um diesen Bereich aus der Grauzone herauszunehmen. Im Übrigen begrüße ich die vorgesehene Möglichkeit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts schon alleine wegen der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes. Im Übrigen darf ich auf meine schriftliche Ausführungen verweisen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Funke. Das Wort hat Prof. Gusy.

**SV Prof. Dr. Christoph Gusy** (Lehrstuhl für Öffentliches Rechts, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren. Der vorgelegte Gesetzentwurf und die zahlreichen dazu eingegangenen Alternativen zeigen, dass hier mit diesem Regelungsbereich wirklich ein „Knackpunkt“ des Parlamentarismus und der parlamentarischen Kontrolle angegangen worden ist. Es handelt sich um einen der meist diskutierten Fälle des parlamentarischen Kontrollrechts. Und ich denke, selbst wenn die Entwürfe völlig verschieden sind, eines ist fraktionsübergreifend klar, nämlich dass der gegenwärtige Zustand dringend der Verbesserung bedarf. Von daher sind die Regelungsansätze in vielfältigster Weise zu begrüßen. Ganz besonders zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass die Verrechtlichung des bislang erreichten Status Quo die Regeln stabiler, justizabler macht, als sie in der Vergangenheit waren. Kontrolle, welche stets auch den Streit um die Regeln der Kontrolle umfasst, ist tendenziell ineffektiver als klar geregelte Kontrolle. Der Ausgangspunkt also ist allseits zu begrüßen, und ich meine, dass der Gesetzentwurf, den die Koalitionsparteien hierzu vorgelegt haben, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist. Nun meine ich allerdings auch, dass, wenn man als Sachverständiger hierhin kommt, man sich nicht ausschließlich auf Lob und Zustimmung beschränken kann. Man muss natürlich auch ein paar Anregungen geben, sonst wäre es völlig überflüssig gewesen, heute hierhergekommen zu sein. Einige Anregungen möchte ich doch geben. Erster Punkt: Ein zentrales Problem der Kontrolle parlamentarischer Nachrichtendienste ist seit geraumer Zeit die Informationserhebung, der Informationszugang der Kontrolleure selbst. Das ist natürlich das „A“ und „O“ der Kontrolle. Und hier ist es so, dass bekanntlich schon manches Mitglied der Kontrollgremien gesagt hat, man erführe dort doch eigentlich nicht mehr, als gestern schon in der Zeitung gestanden habe. Ich finde, dies ist ein ganz wichtiger Bereich, der im Ansatz auch völlig richtig durch die Berichtspflicht der Bundesregierung, die zeitnah und umfassend sein soll, angegangen worden ist. Gewisse Probleme sehe ich allerdings darin, dass der Weg, den das Gesetz beschreitet, nicht zu Ende gegangen wird. § 1 Abs. 2 des Gesetzes sagt klar und deutlich, dass nicht nur die Nachrichtendienste selbst, sondern auch die mit

parallelen Tätigkeiten befassten anderen Bundesbehörden, wie etwa BKA, derselben Kontrolle unterliegen sollen. Umgekehrt wird aber das Informationsrecht des Ausschusses, des neuen Gremiums selbst, nach § 6 Abs. 1 auf Informationen eingeschränkt, welche der Verfügungsbefugnisse der Nachrichtendienste unterliegen, die anderen nicht. Was also in § 1 Abs. 2 hereingeholt worden ist, wird durch das Informationsrecht ein bisschen durch die Hintertür wiederum zurückgenommen, anders ausgedrückt: Es wäre aus der Sicht von manchem Kritiker zu denken, dass Informationen im kontrollfreien Bereich des BKA geparkt werden könnten. Das sollte eigentlich nicht sein. Das lässt sich anpassen. Hier kann der Weg, den das Gesetz beschreitet, sinnvoll weitergegangen werden. Ein zweiter Punkt, den ich kurz ansprechen möchte, ist die Bestellung des Sachverständigen. Das ist ein ganz wichtiger Prozess, weil die Abgeordneten selbst nicht den entsprechenden Sachverstand gerade von nachrichtendienstlichen Dingen haben können, den ein bestellter Sachverständiger erwerben kann. Ganz wichtig ist aber Folgendes: Die Berichte des früheren Sachverständigen, Dr. Schäfer, legen nahe, dass er seine Kontrollrechte umso wirksamer ausüben konnte, je länger er tätig war. Anders ausgedrückt: Bei einem zweiten Kontrollauftrag konnte er auf vielfältige Informationskanäle und kommunikative Erfahrungen aus dem ersten Kontrollauftrag zurückgreifen. Folge in diesem Zusammenhang: Das Kontrollinstrument wird meines Erachtens unnötig geschwächt, wenn auf der einen Seite die Bestellung des Sachverständigen und andererseits die Beauftragung des Sachverständigen mit konkreten Kontrollaufträgen zusammengelegt wird. Meines Erachtens ist es sinnvoll, einen Sachverständigen zu bestellen, z.B. für eine bestimmte Zeit, und danach ihn dann bei Bedarf mit Kontrollaufgaben zu beauftragen. Dann kann er seine Fachkompetenz besser einbringen und dem Ausschuss umso wirksamer zur Verfügung stehen. Dritter und letzter Punkt, den ich ganz kurz ansprechen möchte, die Kontrollinstrumente. Auch hier zeichnet sich der Entwurf durch eine Reihe von Verbesserungen gegenüber dem Status Quo aus, die unbedingt zu begrüßen sind. Ich bin allerdings insoweit an dieser Stelle, ebenso wie Herr Funke, der Auffassung, dass es tatsächlich möglich sein muss, in sensiblen Situationen auch Fraktionsvorsitzende oder ähnliche zu benennende Spitzenpolitiker, in den Kontrollvorgang einzuschalten. Ich halte das für ganz wichtig, weil das zentrale Element des Parlamentarismus, nämlich die öffentliche Kontrolle, dem Kontrollgremium geradezu fehlt. Und wenn die Abgeordneten selbst vollständiges Stillschweigen, außer über veröffentlichte Informationen, wahren müssen, dann wird dem Gremium doch ein großer Teil seiner möglichen Wirksamkeit genommen. Ich fände, da sollte man die Kontrolle politisch etwas höher anhängen, wo sie nicht nur verfassungspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich hingehört. Ergebnis: Ein wichtiges Vorhaben, ein richtiger Schritt in die richtige Richtung, der allerdings im Detail an einigen Stellen noch nachgebessert und nachgeschliffen werden sollte. Und ich bin ganz sicher, das war der Grund, warum Sie uns heute eingeladen haben. Besten Dank dafür.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das Wort hat Herr Prof. Kutscha.

**SV Prof. Dr. Martin Kutscha** (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Zunächst einmal einen herzlichen Dank für die Einladung. Ich kann mich nur auf wenige Stichworte beschränken und verweise auf meine schriftliche Stellungnahme. Ganz grundsätzlich ist es so, dass die Nachrichtendienste, wie auch die anderen Teile der Exekutive selbstverständlich der rechtsstaatlichen Kontrolle unterliegen müssen. Dafür sind üblicherweise die Gerichte zuständig. Nur, die gerichtliche Kontrolle versagt hier weitgehend, weil die von den Eingriffsmaßnahmen betroffenen Bürger meistens davon gar nichts wissen, das heißt, deshalb eben auch den Rechtsweg erst gar nicht beschreiten. Umso wichtiger ist, dass hier ein Stück weit eine Kompensation geschaffen wird, nämlich in Gestalt der parlamentarischen Kontrolle. Grundsätzlich begrüße ich es sehr nachdrücklich, dass diese parlamentarische Kontrolle durch die vorliegenden Gesetzentwürfe gestärkt wird. Ich begrüße es auch, im Gegensatz zu Herrn Funke, dass dieses Kontrollgremium auf der Verfassungsebene verankert werden soll. Ich frage mich allerdings, warum dann die Befugnisse und die Ausgestaltung dieses Gremiums dort nicht näher geregelt werden. Meine Empfehlung oder mein Vorschlag wäre, tatsächlich dieses Gremium weitgehend dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss anzunähern, der bekanntlich im Grundgesetz näher geregelt ist. Warum? Meine Damen und Herren, sie wissen alle, in demokratischen Staaten gilt das Mehrheitsprinzip. Aber bei der Kontrolle läuft das Mehrheitsprinzip leer, weil wir hier einen Interessengegensatz zwischen der parlamentarischen Opposition auf der einen Seite und die die Mehrheit tragenden Fraktionen mit der Regierung auf der anderen Seite haben. D.h., wenn Kontrolle wirksam sein will, dann müssen die Minderheitsrechte kräftig ausgestaltet sein. Diese Situation hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach hervorgehoben, gerade eben für die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Von den Wirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition ist auch das Funktionieren der Kontrolle der Nachrichtendienste abhängig. Vor diesem Hintergrund erscheinen mehrere Punkte der Gesetzesvorschläge als unbefriedigend. Zunächst kann ich den beiden Vorrednern, Herrn Funke und Herrn Prof. Gusy, zustimmen, dass es sehr bedenklich ist, das BKA hier mit hineinzunehmen. Selbstverständlich soll das auch der Kontrolle unterliegen. Aber ich befürchte auch, dass damit die anderen Formen der Kontrolle geschwächt werden und damit ein zusätzlicher Kernbereich aufgemacht wird, der der grundsätzlichen parlamentarischen Kontrolle dieses mit sehr eingeschränkten Rechten ausgestatteten Gremiums vorbehalten bleiben soll.

Punkt eins: Ich habe schon Bedenken im Hinblick auf die Zusammensetzung dieses Gremiums. Es ist offenbar durchaus beabsichtigt, hier eben nicht die Rechte der Minderheiten zu stark werden zu lassen und abzuweichen von den üblichen Regelungen über die Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse. Bekanntlich sind die Parlamentsausschüsse anschaulich nach der Stärke der Fraktionen bestimmt. Hier offenbar will man eine Wahl stattfinden lassen, und nur Personen und Abgeordnete hier dabei haben, die das Vertrauen der Mehrheit genießen. Damit wird aber ein bedenklicher Weg beschritten. Mein Vorschlag wäre stattdessen – genau wie auch in

anderen Ausschüssen – das Proportionalitätsprinzip zur Geltung zu bringen. Punkt zwei, zu § 5 des Entwurfs der Regierungsparteien und der FDP. Danach sollen ihre Kontrollbefugnisse nur dem Gremium als Ganzes zustehen. Dabei habe ich auch Bedenken. Mir scheint da der § 2a des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durchaus vorzugswürdig, in dem das Ansichtsrecht auch einzelnen Mitgliedern dieses Gremiums, d.h., auch Mitgliedern der Opposition zustehen soll. Punkt drei: § 10 Abs. 2 des Regierungsentwurfs. Danach kann Dispens von der Geheimhaltungspflicht nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gremiums erteilt werden. Hier haben Mitglieder sozusagen eine Art Herrschaft der Mehrheit, die dazu führen kann, dass eine wirksame Kontrolle nicht stattfinden kann, weil die Ergebnisse im Grunde überhaupt nicht an die Öffentlichkeit dringen. Herr Prof. Gusy hat darauf schon hingewiesen. Er hat in seinen Veröffentlichungen genau zu dem Thema davon gesprochen, dass nach bisheriger Rechtslage die Kontrolleure, ich zitiere: „Blinde Wächter ohne Schwert“ sind. Meine Damen und Herren, damit das nicht so bleiben soll, müssen wirksame Minderheitsrechte auch für dieses Parlamentarische Kontrollgremium für die Nachrichtendienste geschaffen werden. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Prof. Kutscha. Das Wort hat jetzt Herr Prof. Möllers.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers** (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen Dank für die Einladung. Erster Punkt: Ich würde auch erst einmal, wie meine Vorredner, sagen, dass natürlich die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle als solche zu begrüßen ist und dass viele Elemente in diesem Gesetz ganz eindeutig in die richtige Richtung gehen. Lassen Sie mich zweitens doch etwas stärkere Bedenken anmelden mit Blick auf die Konstitutionalisierung des Ganzen. Also, die Einführung von Artikel 45d ins Grundgesetz, sozusagen als verfassungsrechtliche Aufwertung eines solchen parlamentarischen Kontrollgremiums kann eigentlich nur zwei Möglichkeiten bedeuten: Entweder hat er keine Bedeutung, ist also rein symbolisch, deklaratorisch, dann kann man ihn sich auch sparen. Oder aber er hat letztlich die Konsequenz, dass die Kontrolle durch ein Geheimtag des nichtöffentlichen Gremiums, das keinerlei demokratische Legitimationen in der Form vermittelt, dass es den politischen Prozess anreichert, gleichgestellt wird mit der Kontrolle durch den Bundestag, die, wie im Grundgesetz nun einmal vorgesehen, öffentlich stattfindet durch das „Frage- und Antwortspiel“ zwischen Bundesregierung und Bundestag. Und das ist ein Problem, denke ich, weil das letztlich im Ergebnis dazu führen wird, dass, wenn es einmal zu einem verfassungsmäßig überprüfbareren Konflikt kommt, in dem die Grenzen der Auskunftspflicht der Bundesregierung mit Blick gegenüber dem Bundestag überprüft werden müssen, wir im Grunde eine verfassungsrechtliche Situation haben, in der das Bundesverfassungsgericht geneigt sein wird, zu argumentieren, dass diese beiden Formen der Kontrolle jedenfalls normativ gleichwertig sind. Man muss sich überlegen, ob man das möchte. Es ist politisch sicherlich ein großes Problem, weil klar ist, dass, wenn wir den Bundestag als ein öffentlich agierendes, die Öffentlichkeit informierendes

und den Fokus des demokratischen Willensbildungsprozesses darstellendes Organ verstehen, wir mit solchen Arkadengremien natürlich arbeiten müssen, wo wir sie notwendigerweise brauchen, wir sie aber nicht auf eine Stufe stellen sollten mit dem öffentlichen „Frage- und Antwortspiel“. Das scheint mir nicht nur eine, sagen wir, irgendwie marginale oder auch nur theoretische Bedeutung zu haben, sondern das wird zu einem ganz handfesten Problem in dem Augenblick, wo wir eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung haben, die immer eine Vielzahl von Argumenten in einem sehr umständlichen Abwägungszusammenhang bringen will und dann Artikel 45 d natürlich durchaus entscheidungserheblich sein kann. Die einzige Norm, die es im Grundgesetz bisher gibt, die ein nichtöffentlich tagendes Gremium verfassungsrechtlich sanktioniert, ist im Prinzip Artikel 10 Abs. 2 mit Blick auf den G-10 Ausschuss. Und die Funktion dieses Ausschusses ist eine ganz andere als die des parlamentarischen Kontrollgremiums. Denn dieser Ausschuss ersetzt Rechtsschutz. Anders, als Herr Prof. Kutscha gesagt hat, ist die Funktion des vorliegenden Gremiums nicht die Ersetzung von Rechtsschutz, sondern das Ergebnis von politischer Kontrolle. Politische Kontrolle ist aber immer nur dann funktional, wenn sie der Öffentlichkeit vermittelt wird. Insofern würde ich Herrn Kollegen Prof. Gusy auch nachdrücklich zustimmen, dass es wichtig ist, dass die Fraktionsvorsitzenden oder irgendwelche im politischen Prozess noch sichtbaren beteiligten Mitglieder des Parlamentes in dieses Verfahren einbezogen werden können. Wichtig scheint es mir auch zu sein, noch einmal darüber nachzudenken, ob Artikel 45d letztlich sein muss. Wie gesagt, gibt es zwei Alternativen. Entweder er ist rein symbolisch, dann sollte man ihn sich vielleicht sparen – wir haben eigentlich genug symbolische Verfassungsgebung gehabt – oder aber er hat irgendeine Form von normativer Bedeutung. Dann kann die einzige normative Bedeutung nur sein, ihn auf gleiche Stufe zu stellen mit dem allgemeinen öffentlichen politischen Auskunftsverfahren. Und dann wird es ein „Trojanisches Pferd der Exekutive“ sein, die, je nachdem, wer gerade in der Mehrheit und in der Minderheit ist, dieses Argument benutzen wird, um klar zu machen, dass es im Grunde verfassungsrechtlich gleichwertig ist, ein geheim tagendes Gremium zu informieren wie das Plenum des Deutschen Bundestages in öffentlicher Sitzung. Dies ist sehr problematisch. Ich möchte diesen Punkt eigentlich herausstreichen, bei den anderen Punkten meinen Vorrednern zustimmen und vielleicht noch zwei Worte sagen zu den im Gesetz vorgesehenen Grenzen und zwei Worte zu den Quoren. Mit Blick auf die Grenzen würde ich an Ihrer Stelle noch einmal darüber nachdenken, ob es gut ist, verfassungsrechtliche Begriffe in der Form zu kodifizieren. Das ist etwas, was in letzter Zeit sehr oft im Bundestag passiert, hier mit Blick auf den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung. Das ist so ein Begriff, der gar keine Grenzen zieht, der, wenn er relevant wird, immer umstritten ist. Und gute Verfassungsrechtsprechung ist noch keine gute Gesetzgebung. Sie können diesen völlig umstrittenen und irgendwie nicht subsumptionsfähigen Begriff jetzt in das Gesetz schreiben. Am Ende werden Sie dann entweder ein Gerichtsverfahren haben oder nicht. Aber es hilft Ihnen nicht wirklich etwas. Das scheint mir nicht weiter zu führen. Mit Blick auf die Quoren würde ich auch denken, dass eine offensive und auch die Öffentlichkeit zufriedenstellende Form von

parlamentarischer Kontrolle immer auch in irgendeiner Weise an einer Opposition orientiert sein muss. Und die Opposition von heute ist die Mehrheit von Morgen und umgekehrt. Insofern denke ich, ist es in aller Interesse, noch einmal darüber nachzudenken, ob nicht auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit von dem, was der Deutsche Bundestag tut mit Blick auf die Dienste, ein überzeugendes Bild präsentieren kann, wenn die Oppositionsrechte mit Blick auf die ganzen Quoren gestärkt werden. Nur dann haben wir den Motor, der das Ganze auch am Leben erhält und der auch den Biss darein bringt, das politische Interesse daran hat, der Exekutive auf die Spur zu kommen und ihr Verhalten auf eine effektive Art und Weise zu kontrollieren. Insofern würde ich auch denken, dass es eigenartig ist, dass wir hier so viele – zwei Drittel und mehr – als Quoren haben, gerade mit Blick auf die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts, das ist geradezu widersinnig. Wenn es um die Frage einer rechtlichen Überprüfung für Minderheiten geht, ist überhaupt nicht klar, warum man eine Zwei-Drittel-Mehrheit dafür braucht. Schließlich ist es auch immer das Risiko der Minderheit, dass sie das Verfahren verliert und sich damit blamiert, aber das sollte man nicht sozusagen ausschussintern lösen. Das muss man dann dem freien Spiel der gerichtlichen Überprüfungen überlassen. Als letztes Wort: Der Sachverständige scheint mir auch eine sehr nützliche Institution zu sein, die in der Tat der Verstetigung und Professionalisierung bedarf. Hier geht es nicht um Politisierung, sondern um Professionalisierung. Und da spricht auch einiges dafür zu sagen, dass wir den in der Art und Weise, wie Herr Prof. Gusy das auch formuliert hat, anders verstetigen, als es im Gesetzentwurf der Koalition und der FDP vorgesehen ist. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das Wort hat der Sachverständige Herr Smidt.

SV **Wolbert K. Smidt** (Rechtsanwalt, Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Zwei persönliche Anmerkungen zuvor. Ich habe aus technischen Gründen leider keine Möglichkeit gehabt, eine schriftliche Ausarbeitung zu machen, die Ihnen jetzt vorliegen könnte. Ich war nicht in der Lage, den Computer so zu bedienen, dass etwas Vernünftiges dabei herausgekommen wäre. Zweitens: Ich möchte mich sehr herzlich für die Einladung des Innenausschusses zu dieser Anhörung bedanken. Normalerweise, das wissen Sie ja, stehen BND-Leute und auch ehemalige BND-Leute, relativ häufig vor Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages, werden aber weniger zu Anhörungen eingeladen vor einem normalen Ausschuss des Bundestages. Dafür bin ich dankbar, das ist etwas Besonderes. Und es ist etwas Besonderes, dass einem Mann wie mir, der 35 Jahre lang dem BND angehörte, zugetraut wird, dass er mit der notwendigen Unabhängigkeit und Distanz ausgerechnet etwas Positives über die Kontrolle der Nachrichtendienste sagen kann, das ist nicht selbstverständlich und das freut mich sehr. Ich empfinde dies auch als Ermutigung, dies gehört noch zu meinen persönlichen Bemerkungen, für das Wirken des Gesprächskreises Nachrichtendienste in Deutschland. Eines Gesprächskreises, den wir vor Jahren gegründet haben. Wir, d.h., ehemalige Spitzenbeamte der Nachrichtendienste in Deutschland, ehemalige wohl gemerkt, in Verbindung mit Angehörigen der

deutschen Zivilgesellschaft. Wir haben uns in diesem Gesprächskreis Nachrichtendienste sehr intensiv bereits mit der Thematik „Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste“, beschäftigt. Wir haben sogar unsere erste Tagung, das zeigt unsere Prioritäten, dem Thema Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste gewidmet unter dem Titel „Geheimhaltung und Transparenz“. Bei aller immanenten Spannung zwischen Geheimhaltung und Transparenz zielen unsere Reformvorstellungen darauf ab, dass Vertrauen durch Transparenz entstehen muss. Und dass das durch Kontrolle und Transparenz gewonnene Vertrauen zur Legitimation und Akzeptanz der Geheimhaltung und der Arbeit der Dienste in unserem Lande führt. Und zwar im Verhältnis zwischen dem Kontrolleur und den Diensten, aber vor allem auch im Verhältnis der Bevölkerung zum Parlament und zu den Diensten. Eine ineffiziente parlamentarische Kontrolle, wie sie bei aller Bewährung leider festzustellen war und ist, macht Vertrauen in diesem Sinne unmöglich und wirkt sich sowohl zu Lasten des Parlaments als auch zu Lasten der Dienste aus. Insofern sehe ich erhebliche Fortschritte in den Reformansätzen, wie sie sich in den Entwürfen dokumentieren. Insbesondere auch in dem Entwurf der großen Koalition und der FDP. Die effizientere glaubwürdigere Kontrolle im Bereich der Informationszugänge des Gremiums auch durch erhöhte personelle Arbeitsfähigkeit des Gremiums und durch eine verstärkte kontrollierte Beteiligung der Öffentlichkeit, das schafft institutionelle Legitimation und Akzeptanz der Dienste als wichtigem Element der Sicherheitsarchitektur in Deutschland. Dies erlaubt auch, das möchte ich als Ehemaliger des BND besonders betonen, den Angehörigen der Dienste, nicht so sehr Übermut zu zeigen, aber mehr Selbstbewusstsein, mehr Motivation zu entwickeln, woran es lange gehapert hat, unter zum Teil pauschalem Beschuss durch Medien und Politik, aber auch unter der Wirkung von Selbstzweifeln, die sich in den Nachrichtendiensten entwickelt haben. Die Bestätigung der Arbeit der Dienste durch das Parlament, das will ich auch besonders betonen in diesem Kreis, ist aus Sicht der Dienste, zumindest sehr vieler Mitarbeiter der Dienste, wichtiger, das sage ich auch in Anwesenheit von Regierungsvertretern, als die Bestätigung durch die Regierung, die jeweils vorgesetzten Stellen der Regierung, die stärker an partiellen Interessen orientiert sind, als das im Parlament der Fall ist. Ich will nicht leugnen, dass Kontrolle besonders auch zur Feststellung und Korrektur von Fehlverhalten und von Fehlentwicklungen beitragen soll. Anlässe zu einer solchen Betonung hatte es in der Vergangenheit und Gegenwart genügend gegeben. Allerdings möchte ich ganz entschieden ablehnen, was ich in einem Papier, das ich hier nicht näher ansprechen möchte, gesehen habe, wo von einem Gefährdungspotenzial die Rede ist, das die Deutschen Dienste verkörpern, und das eine besondere Kontrolle rechtfertigt. Das geht schon sehr in die Nähe von krimineller Vereinigung, gegen die man arbeiten muss. Sie wundern sich also nach alledem nicht, wenn ich mit großer Entschiedenheit eine Effizienzsteigerung der parlamentarischen Kontrolle befürworte, wie sie hauptsächlich im Gesetz der großen Koalition und der FDP zum Ausdruck kommt. Dieser Gesetzentwurf scheint mir besser als die anderen Entwürfe geeignet zu sein, die Steigerung der Effizienz der Kontrolle mit der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Dienste zu verbinden. Anlässlich der 60 Jahre Bundesrepublik habe ich gestern

aus der Feder des US-Schriftstellers Richard Ford gelesen, Deutschland sei gegenwärtig wohl die am besten funktionierende demokratische Republik in Europa. Diese Reform wird diese Feststellung und Bewertung nur bestätigen. Über einzelne Anmerkungen, die ich auch noch zu verschiedenen Paragraphen der Entwürfe habe, würde mich gerne noch im Anschluss äußern.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Last but not least Herr Prof. Wolff, bitte.

**SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder): Haben Sie herzlichen Dank. Auch ich möchte ganz herzlich für die Einladung bedanken. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, würde mich daher bei den mündlichen Äußerungen zunächst nur auf die beiden Gesetzentwürfe der drei Fraktionen beschränken dürfen. Zunächst der einfachrechtliche Entwurf. 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 glücklich sind einzelne Formulierungen des Gesetzes. Ich habe mir erlaubt, Alternativformulierungen meiner schriftlichen Stellungnahme als Anlage anzuhängen, selbstverständlich nur als Angebot gedacht. Der vorgelegte Entwurf schreitet die bisherige Entwicklung der stärkeren Verrechtlichung der Kontrollenmechanismen, nicht aber der Kontrolle selbst, weiter voran. Es steht daher in der Kontinuität der bisherigen Rechtsentwicklung in diesem Bereich. Im Einzelnen gilt: Erstens: Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf auf der Entscheidung beruht, das gegenwärtige System zu bewahren und nicht qualitativ ein anderes Kontrollsystem einzuführen. Zweitens: Die Klarstellung der Gerichtszuständigkeit ist sinnvoll. Bei Bestehen von Streitigkeiten über die Reichweite von Rechten und Pflichten liegt die Klärung durch ein Gericht nahe, bei materiell erfassungsrechtlichen Streitigkeiten die durch das Bundesverfassungsgericht. Drittens: Die Erweiterung des Kontrollbereichs subsidiär auf die Tätigkeit anderer Behörden, § 1 Abs. 2 des Entwurfs, liegt angesichts der immer weitergehenden Grenzverwischung zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden nahe und wurde bei der Anhörung zur Novelle des BKA-Gesetzes vor knapp einem Jahr genau an dieser Stelle von einigen Sachverständigen auch ausdrücklich gefordert. Viertens: Die Erweiterungen der Befugnisse des Gremiums durch § 5 des Entwurfs reichen über die gegenwärtige Regelung leicht hinaus. Ob sie erforderlich sind, kann man nur beantworten, wenn man praktische Erfahrungen aus dem Gremium besitzt. Nicht ganz glücklich ist die konkrete Formulierung. Schon zur Wahrung einer einheitlichen Auslegung der Grenzen der Kontrolle des § 6 des Entwurfs sollten Informationsbegehren immer auch über die Bundesregierung laufen, was mit § 5 Abs. 1 des Entwurfs nicht zwingend gesichert ist, aber vermutlich gedacht ist. Fünftens: Systematisch etwas überraschend ist die neue Amtshilfenvorschrift. Es ist aber davon auszugehen, dass ihre Einführung auf konkreten praktischen Erfahrungen beruht und daher sachlich gerechtfertigt ist. Sechstens: An drei Stellen sollen die Berichtsmöglichkeiten erweitert werden. Diese Erweiterung ist

angesichts des Umstandes, dass gerade die Geheimhaltungsbedürftigkeit die Existenz des Gremiums begründet, nicht zu nivellieren. Sie liegen aber dennoch im Rahmen des Sinnvollen und des Zulässigen, in zwei Fällen perpetuieren sie zudem die gegenwärtige Praxis. Siebtens: Die Zulassung einer gegenständlich sehr beschränkten Unterstützung der Mitglieder durch Mitarbeiter ist verständlich und tragbar. Achtens: Die Erleichterung der Eingaben unmittelbar aus dem Nachrichtendienst heraus ist durch den Umstand, dass das Kontrollgremium auf Informationen der zu Kontrollierenden angewiesen ist, sachlich gerechtfertigt.

Nur noch kurz zwei Bemerkungen zur geplanten Verfassungsänderung. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrauensmännnergremium im Haushaltsbereich von 1986 gibt es, soweit ersichtlich, keine Stimmen mehr, die an der Verfassungsmäßigkeit des parlamentarischen Kontrollgremiums und des gegenwärtigen Systems zweifeln. Die geplante Novelle ändert das System nicht, so dass eigentlich keine neuen Zweifel entstehen dürften. Da stellt sich die Frage, ob die geplante Änderung eigentlich erforderlich ist. Als Verfassungsrechtler kann man schlecht mit einer Verfassungsänderung dieser Art so richtig glücklich sein aus den in der schriftlichen Stellungnahme genannten Gründen, unter anderem auch deshalb, weil Verfassungsänderungen im Rahmen von großen Koalitionen eine zweiseitige Angelegenheit sind. Und Sie selbst wissen, wie Sie mit den Erfahrungen zurzeit zu kämpfen haben. Sollten allerdings ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des nach der Novelle bestehenden Systems zu erwarten oder prognostizierbar sein, wäre eine Verfassungsänderung gut vertretbar. Wenn man die Verfassung schon ändert, läge jedoch eine Formulierung nahe, die das materielle Recht des Bundestages etwas stärker zum Ausdruck kommen lassen würde. Einen entsprechenden Vorschlag habe ich wiederum in der schriftlichen Stellungnahme unterbreitet. Zu den anderen Entwürfen darf ich auf die schriftliche Stellungnahme verweisen. Ich bedanke mich ganz herzlich für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Wir sind dann am Ende der mündlichen Stellungnahmen durch die Sachverständigen angelangt. Zur Geschäftsordnung Herr Hartmann, bitte. Nein, dann würden wir mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Zunächst hat das Fragerecht die Unionsfraktion, Herr Dr. Uhl, bitte.

BE **Dr. Hans-Peter Uhl** (CDU/CSU): Zunächst einmal glaube ich feststellen zu können, dass sich eigentlich alle Sachverständigen dem Grunde nach positiv über dieses Gesetzesvorhaben geäußert haben. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, wurde gesagt, und dann kamen einige Bedenken, bzw. Verbesserungsvorschläge. Das ist für uns als Verfasser des Entwurfs schon einmal wohlthuend. Ich möchte mit einer Frage an Herrn Prof. Wolff beginnen, weil ein Verfassungsorgan das nicht so sieht, wie wir es sehen, nämlich das Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht, in Person des Präsidenten, hat einen Brief geschrieben an Sie, Herr Edathy, aber gleich auch mit Abdruck an die Kanzlerin und den Bundestagspräsidenten und die

Fraktionsvorsitzenden. Einen irritierenden Brief, weil man dort wohl auch irritiert ist über den Umstand, dass wir nicht gefragt haben, bevor wir das Bundesverfassungsgericht für zuständig erklärt haben für die Klärung von Rechtsstreitigkeiten. Wir haben einfach in den Entwurf geschrieben – und das war vielleicht etwas unvorsichtig in § 14. „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten aus diesem Gesetz“, entweder auf Antrag der Bundesregierung oder auf Antrag von zwei Dritteln der Mitglieder des parlamentarischen Kontrollgremiums. Ich halte diese Vorgehensweise für richtig und angemessen. Ich bin deswegen der Meinung, wir sollten diesen Lapsus korrigieren, indem wir auch § 66 a des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes entsprechend ergänzen, wo wir das parallel dazu dann reinschreiben. Dann hat alles seine Ordnung. Aber wir sollten bei dem Weg bleiben, auch wenn das Bundesverfassungsgericht meint, dass es nur um die Auslegung einfachen Rechts gehe und nicht um die Auslegung von Verfassungsrecht, weswegen sie sich für unzuständig glauben erklären zu müssen. Meine Frage, Herr Prof. Wolff, sehen Sie das auch so? Dann darf ich gleich wieder weitere Fragen stellen an Herrn Prof. Möllers. Sie rügen, dass die Oppositionsrechte nicht stark genug ausgeprägt sind es käme doch dann mehr Biss rein in die Sache, wie Sie formuliert haben. Wie stellen Sie sich das vor mit mehr Biss im Sinne eines allgemeinen Ausschusses, wie wir ihn eben in anderen Bereichen auch haben, trotz des Grundsatzes der Geheimhaltung? Da sollten Sie noch etwas deutlicher werden. Herr Prof. Gusy, Sie haben gesagt, dass die Fraktionsvorsitzenden informiert werden können, auch das ist eine Gedanke, dem wir uns immer wieder einmal zugewandt haben und der dann aber doch wieder so nicht reingekommen ist. Es gibt viele Argumente, die dafür und dagegen sprechen. Es geht immer um dasselbe Thema, einerseits Geheimhaltungsbedürftigkeit, kein normaler Ausschuss, keine normalen Mitgliedschaften, sondern speziell ernannte Abgeordnete des Parlaments. Auf der anderen Seite muss dann doch Kontrolle stattfinden, auch Kontrolle der Opposition. Und die richtige Art, das auszutarieren, ist natürlich nicht einfach. Uns allen war klar, wir wollen die Dienste nicht beschädigen, wir wollen sie in ihrer Arbeitsweise nicht stören, weil die Dienste in dieser heutigen Zeit wichtiger denn je sind. Früher waren sie nicht so wichtig wie heute. Deswegen muss man die Arbeit unterstützen und darf nicht stören. Aber Kontrolle muss dennoch sein. Und das ist die große Kunst bei diesem Thema. Das ist nicht einfach.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann zur Beantwortung zunächst Herr Prof. Wolff.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**: Haben Sie herzlichen Dank. Ich würde Ihnen ganz dringend raten, an der Idee des § 14 festzuhalten. Ich sehe das genauso wie Sie. Über die Formulierung kann man reden. Man kann in der Tat vielleicht eine schönere Formulierung finden. Ich habe mir erlaubt, einen Vorschlag zu unterbreiten. Ich bin ein wenig überrascht, dass Sie Briefe vom Bundesverfassungsgericht bekommen. Wie Sie mit den Verfassungsorganen umgehen, dazu kann ich nichts sagen, das müssen Sie natürlich selber wissen. Auch dass das Bundesverfassungsgericht formal kein Beteili-

gungsrecht bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages hat, brauche ich Ihnen nicht zu sagen. Vielleicht gibt es noch zu wenige unmittelbare Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages, so dass das Verfahren noch nicht so ganz geläufig ist. Zur Sache selbst: Es ist verfassungsrechtlich in der Literatur umstritten, ob bei gegenwärtiger Rechtslage, ein Organstreitverfahren vom Gremium selbst für den Bundestag nach § 93 Abs. 1 Nr. 1 angestrengt werden kann oder nicht. Ich sage die Meinungen stehen pari pari. Vielleicht sind die, die sagen „Es geht zurzeit nicht“, etwas stärker in der Anzahl, aber die gegenwärtig jüngere Literatur sagt eher „Es ist ein Organstreitverfahren“. Dieser Streit ist insofern in der Literatur offen. Wenn Sie annehmen, die Streitigkeit wäre ein Organstreit, und dafür gibt es gute Gründe, dürften Sie überhaupt niemand anderes für zuständig erklären als das Bundesverfassungsgericht. Das ginge gar nicht, andernfalls würden Sie ein einfaches Gesetz machen, das von Artikel 93 Abs. Nr. 1 GG abweicht. Deswegen kann ich Ihnen dazu nicht raten. Aber nehmen wir mal an, gegenwärtig wäre die Organstreitklage nicht zulässig, dann würden Sie die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts einfachrechtlich erweitern. Das dürfen Sie nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 5 GG. Und Sie würden es in einem Bereich erweitern, der materiell eine Verfassungsstreitigkeit ist, denn hier streitet der Sache nach das Parlament mit der Regierung um die Reichweite der parlamentarischen Kontrolle. Das erscheint mir vollständig eindeutig. Die andere Frage ist, ob man so etwas wie ein zweistufiges Verfahren bemüht, wie beim Streit beim Untersuchungsausschuss. Davon würde ich auch abraten; denn die Zweistufigkeit beim Untersuchungsausschuss hängt mit Artikel 44 Abs. 2 GG zusammen, in der ausdrücklich die Anwendbarkeit der StPO vorgesehen ist. Das haben Sie im parlamentarischen Kontrollbereich nicht. Deswegen weiß ich gar nicht, ob Sie es eigentlich dürften. Wenn Sie davon ausgehen, es ist verfassungsrechtlich ein Organstreitverfahren, dürften Sie es nicht. Aber selbst wenn Sie es dürften, hielte ich es immer noch nicht für naheliegend, denn das ist nun gerade die Besonderheit, die heute mehrfach zur Sprache kam: Beim Untersuchungsausschuss streiten sich, so gehe ich zumindest davon aus, Opposition mit Regierungskoalition. Das Gremium ist nun ganz anders gestrickt; Sie treten da in einer unglaublichen Einigkeit auf. Vielleicht leicht gezwungen, aber immerhin Sie treten in einer Einigkeit auf, so dass die Streitigkeiten innerhalb Minderheit gegen Mehrheit im Gremium in dieser Form nicht vorkommen können nach dieser rechtlichen Konstruktion. Deswegen besteht in meinem Sinn auch kein Interesse, oder keine Notwendigkeit, an einer Zweistufigkeit. Die Prozesse, die Sie mit der Regierung führen werden, werden sehr viel geringer sein in der Anzahl. Der Hauptzweck dieses Rechtswegs wird vor allem die Drohwirkung sein, so nach dem Motto: „Wir können es jetzt vollziehen, wenn ihr nicht reagiert“. Und drittens ist gerade die Einigkeit des Gremiums ein markantes Zeichen dafür, dass hier wirklich Parlament gegen Regierung steht. Das ist materiell eine Verfassungsstreitigkeit. Eine letzte Bemerkung noch, wenn ich darf. Wenn Sie sich die Auslegungsfragen anschauen, z.B. Kernbereich der Exekutive: Wer soll denn diesen Begriff interpretieren, wenn nicht das Bundesverfassungsgericht. Soll das wirklich der

BGH oder das Verwaltungsgericht machen? Will das Bundesverfassungsgericht, dass dieser Begriff vom BGH interpretiert wird? Ich kann es mir nicht vorstellen. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das Wort hat Herr Prof. Möllers.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Vielen Dank für die Fragen. Lass Sie mich da auch noch ein Wort sagen. Ich finde es übrigens auch sehr ungewöhnlich, das möchte ich noch zu Protokoll geben, dass das Bundesverfassungsgericht jetzt auch schon die Gesetzgebung übernehmen will, jedenfalls prozedural. Ich möchte Sie daran erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht natürlich auch in anderen Konstellationen einfaches Gesetzesrecht prüft, z.B. im Bund-Länder-Streit. Das ist gar nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht etwas anderes als Verfassungsrecht prüft, sondern es gibt mehrere Fallkonstellationen, in dem einfaches Gesetzesrecht Prüfungsmaßstab im Verfassungsprozessrecht ist. Wenn Herr Papier das Gegenteil geschrieben hat, würde es nicht stimmen. Aber ich denke mal, das ist klar.

Mit Blick auf die Frage nach dem „bis“. Mir ging es nicht darum, die Struktur zu verändern. Die Struktur sollte so bleiben, wie sie ist. Die Frage war nur, welche Quoren man einführt für die verschiedenen im Gesetz vorgesehenen Entscheidungsformen. Es ist klar, dass in gewisser Weise der politische Treibstoff für eine solche Kontrolle doch sehr oft aus der Opposition kommt. Ich denke, das ist einfach eine ganz normale und gar nicht schlechte Arbeitsteilung in der parlamentarischen Regierung, dass die parlamentarische Mehrheit ein Interesse daran hat, auch die Arbeit der Bundesregierung und damit auch die Arbeit der Dienste eher positiv darzustellen und positiv zu bewerten. Insofern würde ich denken, dass gerade mit Blick auf Dinge, wie den schriftlichen Bericht, die Bewertung von Vorgängen, vielleicht aber auch mit Blick auf die Klageerhebung selbst, man über die Reduzierung der Quoren nachdenken muss. Warum man eine Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Klage braucht, ist mir nicht klar. Warum man manche Bewertungsvorgänge auch Minderheiten überlassen kann, ist mir auch nicht ganz klar. Man kann es auch immer noch als eine Abweichung darstellen. Es ist nicht so, dass dann der Ausschuss als solcher für das Ganze stehen muss. Aber ich denke, es ist sehr wichtig, die Kommunikation zwischen dem Gremium selbst und dem Plenum, soweit die Geheimhaltung gewahrt wird, doch irgendwie fluide zu halten. Und das bedeutet auch durchaus, den Minderheiten die Möglichkeiten zu geben, in den im Gesetz vorgesehenen Formen auch weiter zu kommen, als nur innerhalb des Ausschusses, und sich sozusagen auch mit Bewertung an das Plenum zu wenden. Klar ist: Eine befriedigende Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages als ein funktionierend die Regierung kontrollierendes Organ gibt es nur, wenn irgendwas auch in dem politischen Prozess außerhalb des Gremiums landet. Dankeschön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann Herr Prof. Gusy, bitte.

**SV Prof. Dr. Christoph Gusy:** Ich kann unmittelbar an das anknüpfen, was Herr Kollege Prof. Möllers eben zum Schluss gesagt hat. Natürlich ist parlamentarische Kontrolle nicht identisch damit, dass Abgeordnete irgendetwas erfahren und das dann still für sich behalten. Das muss in irgendeiner Form in den politischen Prozess hinein. Das ist bei der Kontrolle unter Geheimhaltungspflicht bisweilen extrem schwierig. Ich hatte von einem Landtag den Auftrag, mich mit der Reichweite parlamentarischer Kontrolle der Nachrichtendienste in bestimmten Konstellationen zu beschäftigen. Während ich das tat, erschien von einem anderen Gremium desselben Landtags, was sich mit ähnlichen Fragen zu beschäftigen hatte, ein Bericht über die eigene Tätigkeit. Und da stand drin: In diesem Bereich der Kontrolle ist alles super. Genau das war nicht der Fall. In dem anderen Gremium schlugen sie sich teure Rechtsgutachten um die Ohren und stritten sich untereinander und mit der Regierung. Anders ausgedrückt: Diese Art der abgeschotteten Tätigkeit, wo der eine Kontrolleur schon nicht mehr ganz genau weiß, was der andere Kontrolleur macht – das braucht eine gewisse Rückkopplung in den politischen Prozess. Ich habe, glaube ich, in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, die Einschaltung der Fraktionsvorsitzenden oder besonders hochrangiger Abgeordneter sei notwendig. Sie kennen die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages besser als ich und wissen, wie vertrauenswürdig die im Zweifel sind. Mein Vertrauen wäre so hoch, dass ich annehmen würde, dass die Fraktionsvorsitzenden oder, wie gesagt, besonders mit innenpolitischen Kontrollfragen beschäftigte Abgeordnete dieses Vertrauen genießen können. Und ich meine, dass dadurch vielleicht annähernd gewisse Formen parlamentarischer Kontrolle eingeführt werden könnten, die Herr Kollege Prof. Möllers zu Recht anmahnt. Darum geht es mir in der Hauptsache. Ich sehe ja, dass der FDP-Entwurf bspw. an dieser Stelle auch durchaus schon ein wenig voran gegangen ist. Ich glaube, das ist jedenfalls der eingeschrittene Weg konsequent zu Ende gedacht.

Vors. **Sebastian Edathy:** Vielen Dank. Die angesprochene FDP-Fraktion hat jetzt auch das Fragerecht. Herr Dr. Stadler, bitte.

**SV Dr. Max Stadler (FDP):** Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Funke und an Herrn Prof. Möllers. Die Frage betrifft den Kontrollrahmen des § 1. Da ist in § 1 Abs. 2 wortgleich aus dem bisherigen Gesetz die Formulierung übernommen, die Rechte des Deutschen Bundestages, seiner Ausschüsse und der G10-Kommission bleiben unberührt. Nun haben wir bisher die Erfahrung gemacht, das ist von Herrn Funke schon eingangs vorgetragen worden, dass oft bei Vorgängen, die im Innenausschuss von den Parlamentariern zur Sprache gebracht werden, gesagt wurde: Darüber wird nur im Kontrollgremium berichtet. Die Einrichtung des Kontrollgremiums führt aber unserer Auffassung nach nicht etwa dazu, dass es keinerlei Erörterungs- und Unterrichtungsmöglichkeiten, wenn nicht sogar -pflichten, in anderen Bundestagsausschüssen gäbe. Aus dieser Erfahrung heraus noch einmal die Frage, ob die Kontrollerstreckung auch auf die Tätigkeit des Bundeskriminalamtes und des Zollkriminalamtes, wie sie von Herrn Prof. Geiger früher einmal vorgeschlagen wurde –

das hat Herr Prof. Wolff gerade erwähnt – ob das möglicherweise nur gut gemeint ist, aber zu dem Eigentümer führen könnte, dass im Innenausschuss plötzlich auch schon über das BKA, das ist vermutlich das wichtigere, nichts mehr berichtet wird. Empfehlen Sie, den im Gesetzentwurf der Koalition und FDP vorgeschlagenen § 1 Abs. 2 lieber zu streichen? Oder muss man § 1 Abs. 3 noch deutlicher fassen, um die parallel laufenden Kontrollrechte der anderen Bundestagsausschüsse zu wahren? Oder reicht die Formulierung, wie sie jetzt ist, wenn man hier für das Protokoll das Problem benannt hat?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Kutscha, denn Sie haben zur Zusammensetzung des Gremiums auch Ausführungen gemacht. Wenn ich den derzeit richtigen Gesetzestext vorliegen habe, entspricht aber die Vorschrift über die Mitgliedschaft dann neu nach unserem § 2 dem bisherigen § 4. Die bisherige Praxis ist diejenige, dass alle Fraktionen vertreten sind, wird möglicherweise dadurch ihr Bedenken zerstreut. Und letzte Frage an Prof. Gusy. Wir haben natürlich darüber nachgedacht, was kann man eigentlich Wirkungsvolles machen, wenn die Bundesregierung ihrer rechtzeitigen Informationspflicht nicht nachkommt. Die „Sanktionen“ finden sich in unserem Gesetzentwurf recht versteckt in § 13 Satz 2, weil nämlich das Kontrollgremium bei seiner Berichterstattung gegenüber dem Bundestagsplenum auch dazu Stellung nehmen darf, ob die Unterrichtungspflicht eingehalten worden ist. Also es gibt eine Art öffentliche Anprangerung. Reicht dies aus oder gäbe es noch wirkungsvollere Ideen, wie man sicherstellen kann, dass die Mitteilungspflicht, die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung, erfüllt wird?

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann bitte zunächst Frage nach Einbeziehung einer Zuständigkeit für das BKA Herr Funke und Prof. Möllers.

SV **Rainer Funke**: Es ist ja nicht zu leugnen, dass es Vorgänge geben kann, wo das BKA und der BND bspw. gemeinsam am Fall sind. Und da ist die Frage: Soll alles, was das BKA dort mit erfahren hat, bei dem Kontrollgremium verhandelt werden? Ich persönlich würde eher dazu neigen, schon allein wegen des Trennungsgebotes, dass die BKA-Angelegenheiten auch im Innenausschuss behandelt werden und z.B. beim Zollkriminalamt im Finanzausschuss. Das kommt dem Trennungsgebot entgegen. Allerdings würde ich dann hier in diesem Gesetz eine Klarstellung in § 1a vornehmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Prof. Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Das Zusammenspiel von § 1 Abs. 2 und § 1 Abs. 3 in dem Entwurf ist deswegen besonders bedenklich, weil wir eben mit Artikel 45d GG dem Kontrollgremium jetzt Verfassungsfragen geben. Bedenken Sie, das Kontrollgremium hat jetzt Verfassungsfragen zu entscheiden, der Innenausschuss aber nicht. Der Innenausschuss ist nicht in der gleichen Wertigkeit. Wenn Sie aber dann in § 1 Abs. 3 reinschauen und fragen, was sind eigentlich die Rechte des Deutschen Bundestages

und seiner Ausschüsse, die unberührt bleiben, dann haben Sie sofort eine verfassungsrechtliche Frage. Und diese verfassungsrechtliche Frage werden Sie nicht anders beantworten als mit Blick auf die Ausdehnung von Artikel 45d. D.h., die Rechte bleiben zwar unberührt, werden aber doch modifiziert durch die Tatsache, dass auf einmal das Gremium über Verfassungsfragen zu entscheiden hat, der Innenausschuss aber nicht. Insofern ist diese Kombination schon sehr bedenklich, weil die Reichweite dessen, was § 1 Abs. 3 bedeutet, immer strittig ist. Das ist eine sehr umstrittene verfassungsrechtliche Frage, bei der es eine große Rolle spielen wird, ob wir eine neue Verfassungsnorm kriegen, die einen bestimmten Ausschuss gegenüber allen anderen Ausschüssen privilegiert. Die Kombination ist sehr gefährlich. Wenn wir uns das einmal hinweg denken und die Grundgesetzänderung streichen, würde ich denken, dass es eine politische Entscheidung ist, wie Sie mit Blick auf § 1 Abs. 2 aus dem Dilemma herauskommen, das Sie einerseits die BKA- und ZKA-Tätigkeit vollständig kontrollieren wollen, aber andererseits die Unterscheidbarkeit zwischen Diensten und Polizei aufrechterhalten. Wenn Sie § 1 Abs. 2 so formulieren, wie er im Entwurf steht, dann ist das ein Baustein auf dem Weg der Annäherung der Dienste und der Polizei. Das ist ein weiteres Stück der Relativierung des Trennungsgebots und das ist eine politische Bewertung. Man kann sagen, das Trennungsgebot ist heutzutage unter Bedingungen des modernen Terrorismus irgendwie obsolet. Man kann aber auch sagen, und das würde ich sagen, dass das Trennungsgebot eine rechtsstaatliche Errungenschaft ist. Die stellen Sie damit in Frage, weil Sie im Prinzip damit in der Kombination der beiden Kontrollmechanismen auf einmal Teile der polizeilichen Kontrolle gleichbehandeln wie nachrichtendienstliche Kontrolle. Letzter Satz: Natürlich gibt es jetzt auch schon eine Menge von polizeilichen Vorgängen, die Sie nicht alle einfach so auf den Tisch kriegen. Es ist ja klar, dass die Polizei Dinge ermittelt, die nicht jeder weiß und im Deutschen Bundestag vorher nicht ermittelt werden und trotzdem scheint die polizeiliche Kontrolle als solche nicht völlig ineffektiv zu sein. Insofern würde ich vor dieser Annäherung warnen. Sie erziehen im Grunde das BKA und ZKA damit auch zu einer Form von Benehmen oder Verwaltungspraxis, die daran orientiert ist, dass sie wie die Nachrichtendienste kontrolliert werden. Das ist bedenklich.

Vors. **Sebastian Edathy**: Zu einem anderen Frageteil, Herr Prof. Kutscha, da ging es um die Frage der Mitgliedschaft im Gremium.

SV **Prof. Dr. Martin Kutscha**: Vielen Dank, Herr Dr. Stadler, für Ihre Frage. Es ist eine etwas merkwürdige Situation, weil Sie zwei Gesetzentwürfe vorgelegt haben. Der Gesetzentwurf Ihrer Fraktion ist deutlich geprägt auch von dem Versuch, das Kontrollrecht als Minderheitenrecht auszugestalten. Also gerade der § 2, des von Ihrer Fraktion vorgelegten Entwurfs, ist eine Stärkung des Minderheitsrechts, was ich – wie ich schon gesagt habe – nachdrücklich begrüße. Etwas befremdlich ist aber, dass Sie sozusagen den Regierungsentwurf mittragen, in dem genau diese Herrschaft der Mehrheit in § 2 des Ihnen vorliegenden Entwurfs verankert wird. Es geht eben darum, gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages

auf sich vereint. D.h., aus welchen Gründen auch immer, missliebige Abgeordnete werden dann eben nicht hinein gewählt. Sie kennen den Streit, der schließlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen wurde, als es um die Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste ging, und man „die Grünen“ nicht so gerne da rein haben wollte. Wir wissen auch, dass das Bundesverfassungsgericht diese Praxis gebilligt hat, allerdings war auch im erkennenden zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts ein Streit um diese Frage entbrannt. Es gibt zwei beachtliche Minderheitsvoten zu dieser Frage und ich neige diesen Minderheitsvoten zu und meine, alle Abgeordneten haben gleiche Rechte, alle Abgeordneten sind nach dem Prinzip der Gesamtrepräsentation Vertreter des ganzen Volkes. Es darf nicht Abgeordnete erster und zweiter Klasse geben. Das ist meine persönliche Meinung dazu. Nun erlauben Sie mir, ich kann auch darüber spekulieren, warum Sie die in dem von den Regierungsfractionen getragenen Entwurf vertretene Position teilen. Vielleicht liegt es daran, dass Sie sich sozusagen als künftiger Teil der Regierung sehen, bezogen auf die nächste Bundestagswahl, während Sie ansonsten die Minderheitsrechte durchaus hochgehalten haben. Und nur so kann ich mir das eigentlich erklären. Das ist meine persönliche Bemerkung dazu. Dankeschön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Gusy, bitte.

**SV Prof. Dr. Christoph Gusy**: Es würde mich reizen, dazu etwas zu sagen, aber ich tue es jetzt nicht. Herr Dr. Stadler, Sie haben, was den Punkt der Berichterstattung über die Informationspflicht der Bundesregierung angeht, einen wichtigen Punkt angesprochen. Ich meine dass es gut ist, dass in § 13 Satz 2 des Entwurfs hierzu etwas steht. Aber ich meine auch, dass das möglicherweise allein nicht ganz ausreichend ist. Denn wir wissen ja alle und haben es heute ein weiteres Mal gehört, dass parlamentarische Kontrolle eben nicht nur Rechtskontrolle, sondern auch politische Kontrolle ist, und dass das eine das andere überlagern kann, und das in der Regel auch tut. In dem Zusammenhang ist mir eben Folgendes wichtig: Die Berichterstattung in § 13 ist letztlich die Berichterstattung des Gremiums, d.h., ich sage es einmal ganz grob gesprochen, der Gremiümsmehrheit. Hingegen ist es so, dass natürlich die Besonderheiten der Information hier insbesondere auch von den Abgeordneten der Minderheit in Betracht gezogen werden, und die möglicherweise zu einer anderen Bewertung kommen können. Das findet aber im Bericht nach § 13, ich sage es einmal vorsichtig, nicht notwendig seinen Niederschlag. Nun wissen wir alle, dass manches nicht so ist, wie es im Gesetz steht, weil sich eine andere parlamentarische Praxis entwickelt hat. Das hat uns eben schon Herr Prof. Kutscha erklärt. Vielleicht wäre das anders, aber jedenfalls im Gesetzentwurf steht es nicht, im Gegenteil. Im Gesetzentwurf steht gerade bei § 10 Abs. 2, dass in bestimmten Fällen, wenn bestimmte Wertungen vom Ausschuss veröffentlicht werden dürfen, dass dann Minderheitsvoten zulässig sind. Und zwar Minderheitsvoten jedes Mitglieds, wenn ich es richtig in Erinnerung habe. Das scheint mir im Rahmen des § 13 jedenfalls eine Möglichkeit, um die Informationen und Kontrollrechte des Parlaments zu erweitern. Das

wäre in gewisser Weise systemkonformer, wenn man das so machen würde, und diese Feststellung nach § 13 nicht ausschließlich der Ausschussmehrheit überlässt und die anderen, – wie natürlich auch die Mehrheit im Übrigen – zur Verschwiegenheit vergattert. Das wäre sicherlich eine parlamentsfreundliche Fortentwicklung dieser Dinge, hier eine gewisse Parallele zu § 10 Abs. 2 einzuziehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Für die SPD-Fraktion hat das Wort der Abg. Michael Hartmann.

BE **Michael Hartmann** (Wackernheim): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte meine Frage an Herrn Funke und an Herrn Smidt richten. Wir haben neu in dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen eine sogenannte „whistle-blower-Regelung“ vorgesehen. Die wurde bisher weder von Ihnen noch von einem anderen Sachverständigen erörtert, ist aber ein Dreh- und Angelpunkt für unsere Debatten und unsere Entscheidungen. Deshalb bitte ich Sie beide um eine Einschätzung, welche Auswirkungen kann eine solche Regelung haben. Steht zu befürchten, wie es einerseits zu hören ist, dass dem Denunziantentum Tür und Tor geöffnet wird, oder hilft dies, so ist es auf der anderen Seite zu hören, effizient und gut eine erweiterte Kontrolle durchzuführen. Daran hänge ich die damit in Zusammenhang stehende Frage an. Wir haben die Idee unter anderem entwickelt, dass nicht nur das Gremium informiert wird und dann aktiv werden kann und muss, sondern dass auch parallel der Präsident des Bundesnachrichtendienstes zu unterrichten ist. Würde das wiederum in der Konsequenz eine Aushebelung der Rechte der Mitarbeiterinnen und der Mitarbeiter bedeuten, sich an das Gremium zu richten, oder ist das eine adäquate Regelung?

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann zur Beantwortung zunächst Herr Funke, bitte.

SV **Rainer Funke**: Vielen Dank. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme zu der „whistle-blower-Regelung“ Stellung genommen. Ich halte diese Regelung, so wie Sie sie im Gesetz vorgesehen haben, für zweckmäßig, wenn man eine Lösung finden würde. Dass die Leitungsebene des Nachrichtendienstes gleichzeitig mit informiert werden muss, würde ich für kontraproduktiv halten. Das würde die gesamte Regelung wieder aufheben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Smidt, bitte.

SV **Wolbert K. Smidt**: Ich vertrete hier nicht Interessen des Präsidenten des BND. Aber ich muss sagen, dass die Regelung bezüglich der direkten Eingaben ohne Einschaltung des Dienstweges insgesamt wohl eine vernünftige, notwendige Regelung ist. Es ist klar, welche Probleme damit verbunden sind. Ein Mitarbeiter, der sich direkt an das Gremium wendet, wird in jedem Fall, unabhängig davon, ob der Präsident des BND davon erfährt oder nicht, gewisse Nachteile haben. In anderen Entwürfen sind Regelungen enthalten, die verhindern sollen, dass diese Mitarbeiter, die sich aus

Verzweiflung, aus Frustration oder aus ganz sachlichen Gründen an das Gremium wenden, dass diese Mitarbeiter Nachteile erleiden. Und zwar sollte es dadurch geregelt werden, dass der Präsident des BND bzw. der Nachrichtendienst gehalten ist, den Mitarbeiter nicht in der Laufbahn oder auch sonst zu benachteiligen. Dieser Punkt ist im Falle des Entwurfes der großen Koalition und der FDP nur in den Anmerkungen der Erläuterungen enthalten und nicht im Entwurf des Gesetzestextes. In jedem Fall ist es aber so, dass die Mitarbeiter Nachteile erfahren werden. Allein schon eine gewisse Ausgrenzung wird möglicherweise die Folge sein. Zumal es sich auch – gelegentlich wenigstens – um Fälle von Querulantentum handeln könnte, was auch nicht gerade weiter förderlich ist für die weitere Laufbahn und für die Einschätzung über den betreffenden Mitarbeiter. Mit anderen Worten: Es wird für die Mitarbeiter keine besondere Versuchung sein, sich mit ihren Problemen direkt an das Gremium zu wenden. Erwarten Sie bitte nicht durch eine solche Regelung, dass etwa Mitarbeiter, die überlegen, ob sie auf geeignete Weise mit der Presse zusammenarbeiten, dass diese Mitarbeiter den Weg zum Gremium vorziehen. Ihre Anonymität ist nicht gewahrt. Sie wird auch nicht gewahrt sein, wenn der Präsident des BND nicht offiziell unterrichtet wird. In irgendeiner Form wird der Präsident des BND das mitbekommen. Mit anderen Worten: Ich bin einerseits dafür, weil mit dieser Regelung die Chance verbunden ist, doch vielleicht etwas mehr zu erfahren über bestimmte wichtige Vorgänge in den Nachrichtendiensten. Das ist keine Frage. Aber es ist nur eine Chance, die nicht so ausgeprägt ist, dass man von dieser Möglichkeit sehr viel erwarten kann. Anonyme Schreiben an das Gremium wird es weiter geben. Und es wird weiter bei Bedarf eine Einschaltung der Medien geben. Insofern kommt es weniger auf dieses Recht der Mitarbeiter an, sich an dieses Gremium zu wenden, sondern es kommt darauf an, dass in den Nachrichtendiensten ein Klima hergestellt wird, das es ermöglicht, Probleme gravierender Art innerhalb der Dienste vernünftig auszutragen und das den Präsidenten des Dienstes in die Lage versetzt, sich tatsächlich auseinanderzusetzen mit den Problemen seines Dienstes.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das Fragerecht wechselt zur Linksfraktion. Das Wort hat der Abg. Neškovic.

BE **Wolfgang Neškovic** (DIE LINKE.): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Prof. Kutscha. Herr Prof. Kutscha, Herr Dr. Stadler hatte vorhin eine Frage gestellt, wie es sich mit der Zusammensetzung des Gremiums verhält in Hinblick auf § 2 neuer Fassung und § 4 alter Fassung, die sprachlich praktisch identisch sind. Der Qualitätsunterschied liegt nach meinem Dafürhalten darin, dass der rechtliche Status des Ausschusses sich ändert, weil dann, wenn die Grundgesetzänderung durchkommt, es kein Ausschuss mehr ist, sondern ein Gremium. In der Gesetzesbegründung hierzu heißt es, es soll deutlich gemacht werden, dass es sich hierbei nicht um einen Ausschuss im Sinne des Kapitels VII der Geschäftsordnung handelt. Dann die allgemeinen Regeln zu den Ausschüssen des Bundestages wie Mitgliederzahl, Sitzverteilung, Zutrittsrechte etc., sie finden auf das parlamentarische Kontrollgremium

keine Anwendung. Es würde also bedeuten, dass bspw. die jetzige Handhabung, die in Anbindung an die Geschäftsordnung des Bundestages darauf hinausgelaufen ist, dass die Fraktionen zumindest anteilig berücksichtigt werden, dann zur Disposition der Mehrheit stünde. So dass dadurch allein durch diese Grundgesetzänderung und durch die andere Qualität des Gremiums sich damit auch die Disposition ermöglicht, in der neuen Legislaturperiode generell zu beginnen, eine völlig neue Sitzverteilungszusammensetzung zu bestimmen, unabhängig von den Zuweisungen, die die Geschäftsordnung des Bundestages enthält. Verstehe ich Sie da richtig, dass sich das aus der anderen Qualität des Gremiums ergibt. Das zweite wäre noch einmal die Frage der Minderheitenrechte. Dazu habe ich eine Frage an Herrn Prof. Gusy und auch an Herrn Prof. Möllers. Ich darf einmal zitieren aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Verhältnis von Regierung und Parlament und dort über das Verhältnis von Opposition und Mehrheit. Da heißt es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 49. Band, Ziffer 36: "Das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in der konstitutionellen Monarchie bestand, hat sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit regelmäßig die Regierung trägt, gewandelt. Es wird nun vornehmlich geprägt durch das politische Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition - und damit in der Regel von einer Minderheit - wahrgenommen." Wenn ich das jetzt auf das Gesetz übertrage, jetzt völlig unabhängig von der Erfahrung, die man macht, wenn man in diesem Gremium ist, wie sehr die Bereitschaft der Regierungsmehrheit ausgeprägt ist, die eigene Regierung zu kontrollieren, was ja der gesetzliche Auftrag ist. Wir kontrollieren die Kontrolltätigkeit der Regierung und da gibt es ein naturgemäßes Hindernis bei der Regierungsmehrheit, dies mit dem notwendigen Biss, diese Formulierung wurde gebraucht, zu tun. Das liegt naturnotwenig bei der Opposition. Das ist eine abstrakte Betrachtung, die kann man auch empirisch unterfüttern. Würden Sie bei dieser Sachlage meinen, dass es angemessen ist, hier fast sämtliche Rechte dem Gremium als solchem zu überantworten? Wobei ich darauf auch hinweise, es gibt zumindest zwei Bereiche, wo auch Minderheitenrechte statuiert sind, das ist in § 3, wo es um die Einberufung geht, und das Sondervotum. Also es ist nicht so, dass generell dem Gremium als solchem überantwortet ist, sondern es gibt Einzelrechte. Und wenn das so ist, diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die sich auf Untersuchungsausschüsse bezieht, würden Sie da nicht meinen, dass es hier, wenn es wirklich um die Wahrnehmung von Kontrolle geht in Hinblick auf diesen verfassungstheoretischen Befund aber auch den empirischen Befund, dass es dann sinnvoll und richtig wäre, wenn dieses Gremium wirklich ein Gremium sein soll, dass das nicht ein „blinder Wächter ohne Schwert“ sein soll, sondern dass dann auch alle Rechte die Befugnisse, die dort vorgesehen sind, auch der Minderheit zugestanden werden müssen? Die Frage geht an Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Möllers.

Vors. **Sebastian Edathy**: Okay, dann zunächst Herr Prof. Kutscha, bitte.

**SV Prof. Dr. Martin Kutscha**: Vielen Dank für die Frage, Herr Neškovic. Tatsächlich teile ich die Befürchtung, die Sie auch geäußert haben, dass ein Gremium sui generis geschaffen werden soll. D.h., das Gremium zur parlamentarischen Kontrolle wird eben nicht die Zusammensetzung haben und es hat auch eben leider nicht die Rechte, die üblicherweise parlamentarische Ausschüsse haben, geschweige denn der parlamentarische Untersuchungsausschuss, der, wie heute schon gesagt wurde, auch die Eingriffsrechte der Strafprozessordnung ausnutzen kann. Wir werden so nach der Konstruktion des Regierungsentwurfs wirklich ein Gremium haben, das von der parlamentarischen Mehrheit gesteuert wird. Das sieht man ganz deutlich daran, dass eine Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig ist sowohl für den Dispens von der Geheimhaltung als auch für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Die Minderheit erfüllt, ich sage es einmal drastisch zugespitzt, nur noch die Funktion eines Feigenblatts. Und ich denke, damit parlamentarische Kontrolle funktioniert, muss eben mehr geleistet werden können. Das ist völlig richtig, dass tatsächlich die Opposition ein ureigenes Interesse daran hat, wirksame Kontrolle auszuüben, im Gegensatz zu den Fraktionen, die die Regierung tragen, die selbstverständlich eine Desavouierung im Hinblick auf die nächste Wahl nicht gern wollen. Insofern kann diese Kontrolle nur funktionieren, wenn dieses Gremium den parlamentarischen Ausschüssen weitgehend gleichgestellt wird. Ich habe das eingangs schon einmal gesagt: Mir wäre es am liebsten, wenn es die Rechte eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses hätte. Ansonsten bleibt dieses Gremium tatsächlich ein „blinder Wächter ohne Schwert“, ein Wächter, der mit einer schönen bunten Robe umherläuft, aber im Grunde auch nur „for show“ ist. Das meine ich, das ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, wenn man die Kontrolle ernst nehmen will. Danke.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann Prof. Gusy, bitte.

**SV Prof. Dr. Christoph Gusy**: Herr Neškovic, ich bin grundsätzlich der Überzeugung, dass das von Ihnen benutzte Zitat des Bundesverfassungsgerichts einen erheblichen Teil der parlamentarischen Wirklichkeit wie auch des Parlamentsrechts wiedergibt. Ich glaube allerdings nicht, dass die Mehrheitsfraktionen sozusagen von der parlamentarischen Kontrolle absehen. Ich denke, dass sie Ihre Kontrollfunktion durchaus wahrnehmen, aber möglicherweise auf andere Weise als die Minderheiten das tun. Es liegt mir völlig fern, den Abgeordneten zu sagen, was sie selber tun oder tun sollten. Im Gegenteil, dass wissen Sie besser als ich. Anders ausgedrückt: Parlamentarische Kontrolle ist meines Erachtens eine Aufgabe von Mehrheit und Minderheit und sie soll

auch von allen wahrgenommen werden. Wichtig ist dabei, dass die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle allerdings dazu führt, dass sie auch wirklich eine effektive sein kann. Die zum Teil sehr hohen Quoren im Gesetzentwurf sind hier von verschiedenen Sachverständigen bereits kritisiert worden. Auch in meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich mich an mehreren Punkten hierzu kritisch verhalten. Das ist völlig richtig. Auf der anderen Seite haben wir eben mit Herrn Dr. Stadler bereits erwogen, wie das ist im veröffentlichten Bericht, ob hier die Minderheitenrechte gestärkt werden sollen. Wir sollten und müssten jetzt jedes einzelne Recht des Gremiums einmal durchgehen, um zu schauen, wie es nun ist. Ist das möglicherweise besser als Minderheitenrecht auszugestalten, um so zu einer differenzierten Betrachtung der Dinge zu kommen. Ich will jetzt nicht einfach sagen, das war der Wortlaut Ihrer Frage, dass alle Rechte als Minderheitenrechte ausgestaltet werden müssen, sondern ist hier sicherlich Differenzierung notwendig. Übrigens bin ich auch nicht der Auffassung, dass das Gremium die Rechte eines Untersuchungsausschusses haben sollte. Das Untersuchungsrecht des Parlaments ist davon unabhängig, das sollte auch eigenständig bleiben. Es muss allerdings den Kontrolleuren in dem Gremium die Möglichkeit eingeräumt werden, dann überhaupt ein solches Untersuchungsrecht in Gang zu setzen, etwa dadurch, dass die Fraktionen darüber aufgeklärt werden, dass hier Untersuchungsbedarf bestehen könnte.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Dies wäre auch verfassungswidrig. Wir dürfen keinen ständigen Untersuchungsausschuss bilden.

SV **Prof. Dr. Christoph Gusy**: Das kommt möglicherweise noch dazu. Lassen wir das einen Moment dahingestellt. Eine Verfassungsänderung streben Sie ohnehin an, Herr Wiefelspütz, über deren Bedeutung wird hier auch spekuliert.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Vielen Dank. Im Prinzip denke ich auch, dass es nicht darum geht, der Mehrheit im Deutschen Bundestag abzusprechen, dass sie die Bundesregierung nicht kontrolliert. Es geht einfach darum, klar zu machen, dass die Interessenlagen zwischen Opposition und Mehrheit immer unterschiedlich sind, und dass deswegen ein Interesse daran besteht, auch für das Allgemeinwohl, dass die Opposition besondere Rechte hat, von denen dann die Mehrheit auch etwas haben kann. Das ist hier nicht die Frage. Zumal die Mehrheit auch irgendwann wieder die Minderheit werden wird. Ich denke, und da würde ich mich Herrn Prof. Gusy einfach anschließen, man muss sich die Dinge alle einmal anschauen. Es gibt Dinge, bei denen ich denke, dass es nicht notwendig ist, Minderheitenrechte einzuführen, z.B. bei der Benennung von Mitarbeitern. Da würde ich sagen, dass das ist schon eine Vertrauenssache ist, denn der gesamte Ausschuss muss sich auch wohlfühlen mit den Leuten, die da arbeiten. Da würde ich durchaus einsehen, dass es eine Mehrheitsentscheidung ist, einfach weil nicht irgendeine Minderheit irgendjemanden da

rein lotsen soll, der dann die Vertrauensgemeinschaft, die ein solches Gremium immer darstellen muss, in Frage stellt. Ich denke, das ist beim Bericht unproblematisch. Zweitens ist mir nicht ganz klar, warum wir bei der Bewertung nicht Quoren von einem Drittel oder einem Viertel einführen könnten. Und natürlich bei den Klagen. Bedenken wir auch, dass wir bei der abstrakten Normenkontrolle, wenn ich das richtig sehe, mit der Änderung zum Vertrag von Lissabon auch gerade dabei sind, das Quorum von einem Drittel auf ein Viertel zu senken. Das passt nicht so richtig ins Bild. Es ist auch nicht unwahrscheinlich, dass eine Klageflut kommen wird. Man blamiert sich damit und es gibt eine gewisse Ökonomie der Klage, wie es auch eine gewisse Ökonomie des parlamentarischen Untersuchungsausschusses gibt. Irgendwann hat man immer genug Opposition gemacht. Und irgendwann nimmt es auch keiner mehr wahr und dann reguliert sich das wieder. Das muss man aber nicht durch den Gesetzgeber in der Form beschränken. Der letzte Punkt, über den man sich unterhalten könnte, wären Bericht, Bewertung und Klage, die drei Dinge, bei denen man die Quoren senken sollte. Und mit Blick auf den Sachverständigen würde ich auch denken, dass das vielleicht eine grundsätzliche Entscheidung ist, die man vielleicht einer Mehrheit überlassen sollte, aber da wäre die beste Lösung, mit Herrn Prof. Gusy zu sagen, wir verstetigen den Sachverständigen ohnehin und sparen uns erst einmal diese Frage grundsätzlich. Dankeschön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das Fragerecht hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Ströbele, bitte.

Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Drei Fragen habe ich. Die eine Frage stelle ich an Herrn Prof. Wolff und Herrn Prof. Möllers. Die bezieht sich auf die von Ihnen, Herr Prof. Wolff, gelobte Regelung über die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Ich will Sie mal fragen, wenn da steht, über Aufgaben und Pflichten, entscheidet das Bundesverfassungsgericht, gehört dazu auch, dass das Bundesverfassungsgericht dann darüber entscheidet, ob ein Abgeordneter seine Geheimhaltungspflicht verletzt hat? Gehört dazu auch, ob ein Dritter betroffen ist etwa durch eine Veröffentlichung, die vorgesehen ist in § 7 Abs. 3, etwa seiner Daten in diesem Zusammenhang? Gehört das wirklich alles dazu oder gehören dazu auch noch andere Aufgaben und Pflichten, die in dem Gesetz an irgendeiner Stelle geregelt sind, immer ist das Bundesverfassungsgericht zuständig und niemand anders. Weiter die Frage, kennen Sie sonst noch eine Vorschrift, bei der eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen ist? Und wie ist eigentlich der Fall, nehmen wir einmal an, 50% oder 60% der Abgeordneten in dem Gremium sind der Meinung, da liegt eine schwere Pflichtverletzung der Bundesregierung vor und die dürfen dann nicht zum Bundesverfassungsgericht hingehen und sagen: Stell doch mal fest, ob die Rechte des Ausschusses gewahrt sind oder nicht, weil eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist. Und ist das nicht, wenn man das ernst nimmt mit der Zwei-Drittel-Mehrheit, ist das nicht gegenüber dem bisherigen Rechtszustand, eine Entrechtung einer Mehrheit etwa im Ausschuss oder gar einer Minderheit, wenn ich

heute als Mitglied des Gremiums sage, da muss die Bundesregierung aber noch das oder das liefern, das darf sie uns nicht vorenthalten. Die Gründe reichen einfach nicht aus, oder sie geben gar keine Gründe an. Das soll auch vorkommen. Dann darf ich damit nicht zum Bundesverfassungsgericht gehen. Darf ich das heute? Darf ich das dann nach dieser Vorschrift? Ob diese Vorschrift so gelungen ist? Vielleicht schauen Sie einmal unsere an, die wir vorgesehen haben, da haben wir das alles nicht vorgesehen, sondern ganz im Gegenteil, wir haben auch für die Minderheit ein solches Recht vorgesehen zwar immer bei Streitigkeiten zwischen Bundesregierung und Gremium, also Parlament, da ist es. Aber doch nicht bei allen Beurteilungen aller Aufgaben oder Streitigkeiten über alle Aufgaben und Pflichten, die für irgendjemand aus diesem Gesetz zu entnehmen sind. Das war Punkt eins. Punkt zwei: Wir sind hier versammelt, weil der Deutsche Bundestag erste Konsequenzen aus der Arbeit eines seit mehr als drei Jahren tagenden Untersuchungsausschusses ziehen soll. Änderung des PKG-Gesetzes, damit die parlamentarische Kontrolle in Zukunft besser wird. Insbesondere in dem einen Punkt, über den sich, wenn ich so die verschiedenen Voten vor Augen führe, sind sich alle einig, dass die Bundesregierung in der Vergangenheit nicht rechtzeitig, eben nicht zeitnah, wie Sie gesagt haben, über Sachen berichtet hat, sondern in der Regel dann oder fast immer dann – ich sage immer dann erst, wenn es im „Spiegel“ oder in der „Süddeutschen“ stand und ein großer Skandal war, dann hat die Bundesregierung berichtet. Und um aus diesem Dilemma rauszukommen: Gibt denn dieses Gesetz tatsächlich eine Verbesserung, oder auch nur den Anschein einer Veränderung, einer Verbesserung, dass in Zukunft die Bundesregierung über Vorkommnisse von besonderer Bedeutung und nach dem das dann immer jeweils Skandale geworden sind, kann man wohl davon ausgehen, dass es jeweils Vorgänge von besonderer Bedeutung waren, unabhängig was davon sich als richtig oder falsch herausgestellt hat, jetzt zeitnah berichtet? Diese Kernfrage, wie kann man der Bundesregierung und auch dem Parlamentarischen Kontrollgremium Kriterien an die Hand geben, um zu entscheiden, wann müssen Sie mit dem zum Parlamentarischen Kontrollgremium? Können Sie noch ein Jahr warten, oder noch zwei bis zur übernächsten Legislaturperiode? Oder müssen Sie es innerhalb von drei Wochen machen oder in der nächsten Sitzung oder wann? Der Herr Prof. Gusy hat vorhin gesagt, zeitnah muss das gemacht werden. Im Gesetz steht davon nichts. Wir haben das vorgeschlagen, dass wenigstens reingeschrieben werden sollte, dass sie zeitnah berichten sollen. Da kann man sich dann immer noch darüber streiten, auch da fehlt jedes Kriterium dazu, nach welchen Maßstäben wird das eigentlich bemessen? Ist das völlig in der Hand der Dienste oder ist das in der Hand der Bundesregierung? Und von wem dort, dem Innenminister oder dem jeweiligen Minister? Wie auch immer. Diese Frage richte ich vor allen Dingen an Herrn Prof. Gusy, der sich dazu gemeldet hatte und auch Herrn Prof. Möllers.

Und die dritte und letzte Frage, das betrifft die Regelung mit den Mitarbeitern, die ich grundsätzlich für ganz dringend erforderlich halte, als einer, der das jetzt schon seit zehn Jahren macht. Ich sehe einfach, wir Abgeordnete haben ja viele andere Sachen

und sind zeitlich und in jeder Hinsicht total überfordert. Ist das eine praktikable Regelung, so wie sie jetzt hier in dem Entwurf der Mehrheit drinsteht, dass diese Mitarbeiter lediglich hinzugezogen werden dürfen beim Aktenstudium, wobei man einmal eine kleine Abfrage bei den Mitgliedern des Kontrollgremiums machen müsste, in wie vielen Fällen denn überhaupt ein Aktenstudium heute in Betracht kommt, also Akten vorgelegt werden oder ähnliches. Ich darf Ihnen das nicht verraten, aber Sie könnten einmal rumfragen, ob das überhaupt ein relevanter Punkt ist, Akten durchsehen. Wenn ein Skandal auftaucht oder die Bundesregierung einen langen Bericht machen muss, dann kann das mal der Fall sein. Aber ist das das Problem? Und dann stelle ich mir vor, jetzt liest der Mitarbeiter die Akten. Die Akten, über die vorher möglicherweise der Minister oder der Präsident des Bundesnachrichtendienstes einen langen Bericht abgegeben hatte im Gremium, und hat das und das dazu erläutert und alles erklärt. Und anschließend liest der Mitarbeiter dann die Akten. Dann trifft er auf den Abgeordneten, der nicht unterrichten darf über das, was da drin steht, der sich aber keine Aufzeichnung machen und die mit rausnehmen darf. Wie soll denn eigentlich eine Zuarbeit stattfinden, wenn der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin, die da ist und ausgewählt wird, – und man kann durchaus sich überlegen, ob das nur eine Fraktionsmitarbeiterin ist oder eine Abgeordnetenmitarbeiterin –, wenn die gar nicht an der Sitzung teilnehmen dürfen und überhaupt nicht wissen, was da besprochen worden ist. Das, was Sie in den Akten lesen, möglicherweise hat der Präsident oder der Minister etwas ganz anderes erzählt. Das wissen die alles gar nicht und können sie mit den Abgeordneten nicht absprechen. Ist das eine echte Hilfe, so wie sie jetzt vorgesehen ist, oder bleibt das wieder so stecken, dass es wenig nützt? Die Fragen an Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Möllers.

Vors. **Sebastian Edathy**: Gut, dann fangen wir mit Herrn Prof. Gusy mit der Beantwortung an.

SV **Prof. Dr. Christoph Gusy**: Danke. Die Frage danach, was ist Gegenstand der Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, ist einerseits durch die Rechtsprechung vollständig geklärt und andererseits in der Praxis deshalb völlig unklar. Denn die Formulierungen „vollständig, zeitnah, umfassend“ usw. finden sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage, wann denn nun eigentlich die Regierung dem Parlament Auskünfte geben muss, wann sie auf parlamentarische Anfragen antworten muss, etc. Ich saß in einer Enquete-Kommission zur Reform einer westdeutschen Landesverfassung. Dort stand zur Abstimmung der Satz: „Drei Regierung unterrichtet das Parlament zeitnah, wahrheitsgemäß und vollständig über alle wesentlichen Fragen“ Da ging doch so ein gewisses Lächeln über die Lippen zahlreicher Leute, die mit Regierungs- und Parlamentsbetrieb etwas näher befasst waren so nach dem Motto: Die Worte höre ich schon, alleine was wollen sie bedeuten? An schönen Formulierungen mangelt es nicht, und wenn ich mir Ihren Entwurf ansehe, dann steht mit etwas mehr Worten eigentlich nicht furchtbar viel anderes da, als das, was schon in dem Entwurf der Mehrheitsfraktionen steht. Und an

der Stelle, an der es ein bisschen konkreter wird, ist sozusagen bei Ihrem Entwurf dann doch wiederum eine gewisse Wagheitsfalle eingebaut: „Die Bundesregierung gibt deshalb regelmäßig Überblick über die dort behandelten Themen und Gelegenheit zur näheren Befassung“. Die Themen, die dort benannt werden, sind manchmal etwas anderes als die „Knackpunkte“, die dann unter diesem Thema jeweils zum Vorschein kommen. Das weiß jeder, der schon einmal in seinem Leben eine Tagesordnung aufgestellt hat. Sie haben schöne Formulierungen in Ihrem Entwurf, die das Herz erwärmen. Ich befürchte ernsthaft, in einer verfassungsgerichtlichen oder auch sonstigen gerichtlichen Auseinandersetzung würde das aber nicht viel weiter bringen. Das Entscheidende an der Sache ist immer: Die einen wissen es und die anderen wissen es nicht. Und die Frage, wann sie es wussten, und was sie wussten wird zu allen Zeiten schwierig bleiben und deshalb auch die Frage, ob man diese Pflicht erfüllt hat oder nicht. Machen wir uns nichts vor. Hier ist auch eine gewisse Justiziabilitätsgrenze erreicht. Und natürlich werden die einen sagen, es war vollständig und die anderen werden sagen, naja, das kann man sicherlich auch anders sehen. Das zu dieser Frage. Es ist immer eine Frage, in welcher Rolle man sich in diesem Prozess befindet. Verzeihung, den zweiten Teil Ihrer Frage habe ich nicht ganz verstanden, die Frage der Mitarbeiter. Das ist sicherlich auch eine Frage der praktischen Ausgestaltung im Einzelfall. Sie dürfen nicht an den Beratungen teilnehmen, das ist völlig richtig. Man könnte erwägen zu sagen, dass das Gremium auch die Mitarbeiter im Einzelfall beteiligen kann. Ein generelles Zutrittsrecht, da hätte ich gewisse Probleme, weil in Anwesenheit eines größeren Kreises man möglicherweise doch anders redet, als wenn man mehr oder weniger unter sich ist. Und hier haben wir es mit einem Kontrollvorgang zu tun, der sich nicht zuletzt dadurch auszeichnet, dass nun doch eine gewisse Geschlossenheit der Kreise, die Informationszugang suchen und bekommen, angestrebt wird. Von daher halte ich, was der Regierungsentwurf gesagt hat, für vertretbar. Vielleicht wäre es schöner und kontrollfreundlicher, wenn da stünde, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Mitarbeiter hinzugezogen werden können. Aber bei einem Grundsatz, die Abgeordneten machen das unter sich, würde ich unter dem Gesichtspunkt des besonderen Zwecks dieser Kontrolle möglicherweise doch festhalten wollen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann Herr Prof. Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Vielen Dank. Es waren drei Fragen. Die erste Frage zum Rechtsschutz. Ich würde auch denken, das habe ich in meiner Stellungnahme auch geschrieben, dass wir in der besten aller Welten so etwas hätten wie ein zweistufiges Verfahren, in dem erst einmal der BGH über die Maßstäbe, über einfachgesetzliche Fragen entscheidet und das Bundesverfassungsgericht dann nur über grundlegende Fragen des Verhältnisses von Bundestag und Bundesregierung bzw. Gremium und Bundesregierung. Das Problem ist, dass das Gesetz selbst keine eigenen Maßstäbe entwickelt hat. Wenn man natürlich verfassungsrechtliche Urteile abschreibt, hat man auch keine Standards für den BGH, Dinge abzuschichten, die der

Gesetzgeber im Verhältnis zu der grundlegenden verfassungsrechtlichen Frage geregelt hat, wie sich Bundestag und Bundesregierung zueinander verhalten. Das Gesetz gibt das insofern schwer her. Deshalb würde ich den „Grünen“ auch zustimmen, dass der Entwurf, der versucht, den Entscheidungsmaßstab etwas einzunengen, vielleicht ergänzt durch eine Kompetenz des BGH, die günstigere Regelung wäre. Wir sehen, auch der BGH übt ja noch ein bisschen. Im parlamentarischen Untersuchungsausschuss haben sie auch noch einige Probleme, der Ermittlungsrichter versucht gerade, das so richtig hinzukriegen, das zu tenorieren. Nichtsdestotrotz denke ich auch, dass es viele Fragen gibt, die von der ordentlichen Gerichtsbarkeit schneller und effektiver entschieden werden würden. Das steht bei mir auch so und das ist richtig. Vielleicht auch nach einer gewissen Erfahrung, die man gemacht hat. Vielleicht wird man bei der nächsten Novelle dann mal schauen, ob man solche Maßstäbe auch abschichten kann, und dann auch einmal tatsächlich in das Gesetz etwas reinschreibt, was etwas substanzieller mit Blick auf die Begrenzung der Kompetenzen ist.

Die zweite Frage: § 5 Abs. 3 schreibt „unverzüglich“, das Verlangen wird wiederum in § 4 auch genannt. Insofern gehe ich davon aus, dass sich die „unverzügliche Beantwortungspflicht“ auch auf alle Auskünfte der Bundesregierung bezieht. Die Regelung ist also im Gesetz. Ansonsten würde ich Herrn Prof. Gusy, glaube ich, leider zustimmen müssen in diesem Fall. Es ist wirklich nicht klar, wie man das sonst regeln sollte. Sie können da natürlich Fristen reinschreiben, aber das wäre eine harte Entscheidung. Soweit, würde ich denken, sind sie ein bisschen Opfer der begrenzten Justiziabilität von Verzögerungstaktiken der Exekutive.

Mit Blick auf Nummer drei, kann ich eigentlich auch nur sagen, dass das eine Frage ist, wo Sie mehr Erfahrung haben als ich. Sie wissen besser als ich, ob es sich anbietet, die Mitarbeiter in die eigentliche Gremiumssitzung zu integrieren oder nicht. Ich finde es interessant, dass im Gesetzgebungsentwurf der Regierungskoalition und der FDP keine Begründung dafür steht. Es steht nur drin, sie nehmen nicht daran teil, aber man weiß nicht genau, warum. Und es wäre interessant zu erfahren, was denn die Befürchtung des Entwurfs ist, aufgrund derer man das unterlässt. Es gibt eine wohlmeinende, parlamentsfreundliche Deutung. Das war die von Herrn Prof. Gusy, zu sagen, vielleicht ist die Auskunftsfreude insgesamt auch größer, wenn man ohne Mitarbeiter da sitzt. Das ist ein legitimes Anliegen. Es gibt auch die kritische Deutung, die sagen würde, dass das eine scheinbarweise Regelung ist, die letztlich die Ressourcen, die der Bundestag haben könnte, nicht voll ausnutzt. Das wäre dann nicht so gut. Da würde ich die Frage eigentlich zurückgeben müssen. Was ist eigentlich genau das Motiv? Verbunden mit Ihren eigenen Erfahrungen hätte ich auch keine Bedenken zu sagen, wenn die Entscheidungsfreude der Regierungsvertreter oder der Behördenvertreter nicht geringer ist, wenn Mitarbeiter dabei sind, sollte man sie auch rein nehmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Zum Thema „Zuständigkeit Bundesverfassungsgericht, ja oder nein“, hatte Herr Ströbele Herrn Prof. Wolff gefragt.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**: Vielen Dank, Herr Ströbele. Ich finde die Regelung über die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts in der Tat richtig, schön und gelungen. Die Formulierung halte ich nicht für so wahnsinnig gelungen. Nur um das noch klar zu stellen. Um Ihre Frage zu beantworten. Die Formulierung § 14 des Entwurfs ist zu weit. Sie würde in der Tat die Fälle, die Sie genannt hatten, auch der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zuweisen. Noch schlimmer, in gewisser Form; sogar Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Amtshilfefall müssten auch zum Verfassungsgericht laufen. Ich habe die Vorschrift so verstanden, dass das nicht gemeint ist, sondern dass tatsächlich an eine Organstreitigkeit gedacht ist. Das haben wir nun öfter, dass die Gesetze nicht so wahnsinnig glücklich sind. Aber Sie hätten ja noch die Möglichkeit, das präziser zu fassen. Fasst man es als Organstreitigkeit auf, wäre beim ersten von Ihnen genannte Fall, ein Mitglied verletzt seine Geheimhaltungspflicht, in der Tat ein Organstreitverfahren zwischen der Regierung und dem Gremium als Ganzes möglich, dahingehend, dass das Gremium Pflichten verletzt hat – nicht ein Mitglied, aber als ein Gremium. Es ging nur um solches Verhalten, das sich das Gremium zurechnen lassen muss. Das ist nicht zu ändern. Die Drittbetroffenheit ginge nicht zum Bundesverfassungsgericht, die wäre nicht von dem Organstreitverfahren erfasst. Die zweite Frage: Kenne ich eine Antragsberechtigung von zwei Drittel? Ich bin leider immer bei diesen Hausnummern ein bisschen schlecht sortiert, ich kenne keine, was nicht heißt, dass es nicht eine gibt. Die dritte Frage: Ginge das, unterstellt, wir würden annehmen, das sei ein Organstreitverfahren; geht das überhaupt, dass ich die Antragsberechtigung im Vergleich zum Status Quo einenge? Denn das wäre in der Tat eine Einengung, bisher ist die einfache Mehrheit erforderlich. Wenn Sie also mit acht Mitgliedern, das sind Sie, glaube ich im Moment, nein, neun. Dann sind die einfache Mehrheit fünf, die Zwei-Drittel-Mehrheit sind sechs Mitglieder. Das ist ein Stimmenunterschied. Das kann entscheidend sein und wäre in der Tat eine Einschränkung. Das ist aber eine Einschränkung, die in meinen Augen in der Berechtigung des Gesetzgebers liegt, das Verfahren zu konkretisieren, das steht auch in Art. 94 Abs. 2 GG. Dass die Verfahrensarten gesetzlich konkretisiert werden dürfen, wäre davon noch erfasst. Darf ich da einen Punkt vielleicht noch ausdehnen, für die Frage mit der Zwei-Drittel-Mehrheit? Es geht die ganze Zeit um die Frage, wie viel Minderheitenrechte sollen ins Gremium hineingetragen werden? Das kann ich verstehen, dass Sie, ich gehe jetzt davon aus, dass Sie meistens die Minderheit bilden, das persönlich wurmt. Zudem geht es um eine Frage, die nur Sie beantworten können und nicht ich, insofern rede ich wie ein Mann über die Schmerzen der Wehen bei der Geburt. Es ist doch so, den Untersuchungsausschuss gibt es. Den gibt es auch im nachrichtendienstlichen Bereich. Wir haben es gerade gehört, das läuft ja gerade. Andererseits bin ich immer davon ausgegangen, dass Sie im Gremium deutlich mehr erfahren, als Sie im Untersuchungsausschuss erfahren. Weil im Untersuchungsausschuss sehr wohl gewisse Sachen Ihnen immer noch wegen Geheimhaltung

vorenthalten bleiben. Ich gehe davon aus, dass im Gremium Ihnen nichts mit der Begründung der Geheimhaltung vorenthalten werden darf. So ist die Idee dieses Gesetzes. Wenn das so wäre, das unterstellen wir einmal, dass dem Gremium nichts vorenthalten werden dürfte, im Untersuchungsausschuss aber sehr wohl, dann würde doch durch jede Annäherung, durch jede Hineintragung der allgemeinen parlamentarischen Regeln, Fraktionsbesetzungsrecht etc, würde doch die Anzahl der Informationen, die Sie im Gremium erfahren können, sich reduzieren. Das läge im Sinne dieses Gesetzes. D.h., wenn Sie mehr Minderheitenrecht wollen, wenn Sie mehr Öffentlichkeitsrecht wollen, wenn Sie mehr Fraktionsvorsitzendenbeteiligung wollen und mehr Mitarbeiterrechte, wäre nach der Idee des Gesetzes die notwendige Folge, dass die Regierung Ihnen früher sagen darf: Stopp, jetzt bekommst du es nicht mehr. Jetzt ist es uns zu geheim. Die Geheimhaltung ist nicht hundertprozentig garantiert. Während Sie in dem kleinen exklusiven Gremium mit dem Zwang zur Einheitlichkeit faktisch alles erfahren dürfen müssen, was Sie wollen. Bis auf § 6, aber da steht die Geheimhaltungsbedürftigkeit ja nicht drin.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Ich darf fragen, wie wir jetzt weiter verfahren, weil Herr Dr. Wiefelspütz sich auch gemeldet hat. Wollen wir noch eine komplette Runde machen oder darf ich kurz um Handzeichen bitten, wer noch Fragen stellen möchte. Bei der Union auch noch jemand? Das sind nicht alle, dann zunächst Herr Dr. Wiefelspütz.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Ich habe nur eine kurze Nachfrage an Herrn Prof. Wolff und an Herrn Prof. Möllers. Halten Sie es nicht für extrem systemwidrig, dass eine Streitigkeit in einem Untersuchungsausschuss, in einem normalen Parlamentsausschuss, originär dem Bundesverfassungsgericht zugeordnet wird? In erster und letzter Instanz. Das kann doch gar nicht richtig sein. Sagen Sie einmal etwas dazu.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**: Also, Herr Wiefelspütz, wir hatten schon etwas dazu gesagt. Aber wir wiederholen uns gerne. Das war in dem Abschnitt, als Sie noch außerhalb des Raumes weilten. Antwort: Nein, ich halte es nicht für systemwidrig, denn bei dem Fall, der dem Verfassungsgericht nicht zugewiesen wird, Artikel 44 Abs. 2, habe ich einen Grund dazu, dass es ihm nicht erstinstanzlich zugewiesen wird. Da steht nämlich drin, dass die StPO anwendbar ist. Und zweitens bin ich der Auffassung, dass es bei Streitigkeiten des Kontrollgremiums mit der Regierung um die unmittelbaren Rechte des Parlaments gegenüber der Exekutive geht. Und die gehören zum Verfassungsgericht.

– *Zwischenrufe, nicht rekonstruierbar* –

Und das dritte: Es gibt niemand, der sagt, das Verfassungsgericht sei gar nicht zuständig, sondern alle wollen irgendwie die Zuständigkeit des Verfassungsgericht dann doch noch hineinbringen. Es gibt aber keine sinnvolle Stufung.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz**: Das brauchen wir auch gar nicht.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Systemwidrig, ich meine, das ist ja der Witz einer Demokratie, dass sie nicht immer systematisch ist. Ich würde Ihnen aber zustimmen und sagen: In der Tat, warum nicht sozusagen einen Maßstab, über die Anwendung des Gesetzes entscheidet der BGH und über die verfassungsrechtlichen Fragen entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Das könnte man in der Form abschichten. Das habe ich in meiner Stellungnahme auch so geschrieben. Ich könnte mir auch vorstellen, das ist eine schwierig zu prognostizierende Frage, wenn es wirklich einmal ins Detail geht und es wirklich einmal Ärger gibt über Einzelfragen, dann sind Sie mit dem BGH als Parlament besser bedient. Es geht einfach schneller. Die haben mehr Erfahrung mit Sachverhalten in der Form umzugehen und es hilft Ihnen wahrscheinlich konkret mehr, als wenn Sie in Karlsruhe lange warten, bis die sich melden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Wiefelspütz, machen Sie bitte das Mikrofon aus. Vielen Dank. Dann Herr Neškovic, bitte.

BE **Wolfgang Neškovic**: Ich habe mehrere Fragen, aber ich beschränke mich erst einmal auf zwei. Dann kann ich die, wenn Herr Ströbele noch Fragen hat, sie danach anschließend noch stellen. Zunächst haben wir bisher überhaupt noch nicht über die Frage gesprochen, es knüpft im Grunde genommen an das an, was eben Herr Prof. Wolff angesprochen hat, inwieweit wird man eigentlich in diesem Gremium umfassend informiert? Wir haben gesetzliche Begrenzungen in § 6. Da steht z.B.: „... soweit es aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs...“. Das ist der eine Grund und der andere Grund, der ist hier schon angesprochen worden: Kernbereich der Exekutive, Eigenverantwortung mit all den Problemen, die sich an diesen Begriff ranken. Wir haben dort schon von Gesetzes wegen einen weitgehenden Einschränkungsbereich. Da muss man nun in die alte Gesetzesbegründung schauen, da steht nämlich drin, dass „zwingende Gründe des Nachrichtenzugangs“ solche sind, die aus dem Informationsaufkommen eines ausländischen Geheimdienstes generiert sind. Nun frage ich mich, wie ist das eigentlich mit dem Demokratieprinzip vereinbar? Also aus welchem Grund darf ein BND-Mitarbeiter, der Mitglied der Exekutive ist, mehr wissen als ein Parlamentarier, der vom Volk unmittelbar gewählt ist, und aufgrund der jetzigen Konstruktion sogar noch das besondere Vertrauensvotum des Parlaments hat, weil er die absolute Kanzlermehrheit hat. Ein so ausgestatteter Abgeordneter darf weniger wissen als ein BND-Mitarbeiter, der in der demokratischen Legitimationskette ganz weit hinten kommt im Verhältnis zu diesem Abgeordneten. Da würde ich Sie, Herr Prof. Möllers, Herr Prof. Wolff und auch Herr Prof. Gusy, fragen, wie Sie eigentlich eine solche Einschränkung dort rechtfertigen können. Denn Geheimhaltung allein kann der Grund nicht sein, weil strafrechtlich gesehen die gleiche Norm, sowohl den

Abgeordneten als auch den Mitarbeiter des BND sanktioniert, es muss irgendeinen demokratiethoretischen oder sonstigen Grund geben, in diesem Umfang so etwas vorzunehmen. Herr Prof. Möllers, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gesagt, das wäre praktisch eine Vereinbarung eigentlich zu Lasten unserer Demokratie. Ein ausländischer Geheimdienst muss eben wissen, wenn er dem BND Informationen gibt, stehen die gleichzeitig diesem Gremium mit seiner demokratieinhärenten Einschränkung zur Verfügung? Das ist die Voraussetzung. Und deswegen, glaube ich, ist allein schon diese Einschränkung im Gesetz, die uns nicht, Herr Prof. Wolff, in die Möglichkeit versetzt, von der Sie vorhin ausgegangen sind. Der Untersuchungsausschuss, wir können das ja sagen, wir streiten gerade vor dem Verfassungsgericht auch bezüglich des Untersuchungsausschusses genau um diese Fragen, nämlich inwieweit können wir nur geschwärzte Unterlagen einsehen. Weil wir dort immer mit solchen Formeln wie Staatswohl oder Kernbereich der Exekutive, Eigenverantwortung, abgespeist. Deswegen würde ich von den drei Wissenschaftlern gerne hören, aus welchen prinzipiellen Erwägungen man der Exekutive generell, es geht hier nicht um den Kernbereich der Exekutive, einen solchen Wissensvorsprung vorgeben kann. Denn ich kann die nicht kontrollieren, wenn ich nicht zumindest potenziell das entsprechende Wissen habe, auf das ich Zugriff nehmen kann. Und dann hätte ich noch eine etwas einfachere Frage. Ich weiß nicht, ob hier unsorgfältig gearbeitet worden ist. In § 10 Abs. 2 heißt es, dass Sondervoten erstellt werden können durch die Minderheit. In der Begründung findet sich aber dann etwas, was im Gesetz selbst überhaupt keinen Anklang findet. Es heißt dort nämlich in der Begründung auf Seite 11: „Im Streitfall hat das Gremium über die Einhaltung dieser Grenzen zu befinden. Deshalb sind die Sondervoten dem Gremium vor der Veröffentlichung zur Prüfung vorzulegen“. Nun habe ich gelernt, für die Auslegung eines Gesetzes bedarf es zumindest den Anklang einer entsprechenden Regelung. Das kann ich dem Gesetz nicht einmal im Ansatz entnehmen, dass das jetzt wieder unter Genehmigungsvorbehalt des Gremiums gestellt wird. Vielleicht kann irgendjemand von Ihnen mir Aufklärung geben. Und zwar würde ich die Frage wieder an Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Möllers stellen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann rufe ich Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Möllers zunächst auf. Vielleicht können Sie gleich beide Teile der Fragen des Abg. Neškovic beantworten. Herr Prof. Gusy, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Gusy**: Ich war eben etwas überrascht, hier zu hören, dass offenbar die Vorstellung besteht, in diesem Kontrollgremium würde man alles erfahren und nur im Untersuchungsausschuss sei es schwierig. Wenn man sich den Entwurf der Mehrheitsfraktion anschaut, ist das offenbar, vorsichtig formuliert, nicht vorgesehen, und ich würde sogar sagen, in sehr weitem Umfang nicht vorgesehen. In meiner schriftlichen Version habe ich hier ausdrücklich dazu Stellung bezogen, dass ich meine, dass der Vorbehalt zu Gunsten der Exekutive sehr weit geraten ist, dass hier schärfer fokussiert werden sollte. Auch die Frage „Geschäft zu Lasten Dritter“, wer hat

die Verfügungsbefugnis bei welchen Informationen, hatte ich sowohl in meiner schriftlichen Stellungnahme als auch in meinem Eingangsstatement angesprochen und hier schon gesagt, dass „Grauzonen“ entstehen. Dass ein Beamter mehr weiß und wissen darf als ein Abgeordneter, Herr Neškovic, bei aller Hochachtung für das Parlament, ich glaube das ist immer so und das kann auch gar nicht anders sein. Die Hunderttausende von Beamten, die Ihnen Sechshundert Abgeordneten gegenüber stehen, natürlich wissen die mehr als Sie, und ich bin richtig froh, dass Sie das alles gar nicht wissen müssen, was die wissen.

**BE Wolfgang Neškovic:** Herr Prof. Gusy, darf ich Sie ganz kurz an dieser Stelle unterbrechen. Sie wissen genau, dass es nicht darum geht, dass die mehr wissen. Das ist mir völlig klar. Es geht allein darum, ob ich, wenn ich das Wissen, das sie haben, auch zur Kenntnis bekommen will, ob ich darauf ein Zugriffsrecht habe. Darum geht es.

**SV Prof. Dr. Christoph Gusy:** Darauf wollte ich gerade kommen. Natürlich gibt es da ein Informationsgefälle. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es schon so, dass gewisse Grenzen der Zugriffsrechte von Abgeordneten tatsächlich bestehen. Das wird eben unter dem vielzitierten Grundsatz des Eigenbereichs, des unantastbaren Kernbereichs der Exekutive, einerseits und der vorrangigen Rechte Dritter angesprochen. Ich meine, dass diese Grenzen, die hier genannt sind, auch demokratiethoretisch sich durchaus begründen lassen. Ob ich nun persönlich hier der herrschenden Meinung im vollen Umfang zustimme, will ich mal dahingestellt sein lassen, ich meine, dass die herrschende Meinung hier etwas weit geht mit Vorbehaltsrechten. Ich sehe aber in diesem Bereich, dass man versucht eine gewisse Mainstreamlinie zu wahren. Der Kernbereich der Exekutive ist in der Rechtsprechung schon ein Stück konkretisiert – es gibt über 25 Entscheidungen, die sich auf Bundes- und Landesebene damit befassen, man kann schon etwas daraus entnehmen –, übrigens keineswegs so viele Vorbehalte für die Exekutive, wie man glauben sollte. Anders ausgedrückt: Ich bin der Auffassung, dass es – allerdings nur relativ enge und begründungsbedürftige – Kernbereiche der Exekutive, wie auch der Justiz geben kann, wo die Abgeordneten keinen Zugriff haben dürfen. Von daher meine ich, wie gesagt, dass man das auch demokratiethoretisch oder sagen wir besser, jedenfalls aus dem Grundgesetz begründen kann. Dafür gibt es unterschiedliche Begründungen, die auch in das Feld geführt werden. Ich möchte jetzt hier, weil wir keine Verfassungsrechtsvorlesung haben, darauf verzichten, das jetzt näher zu erläutern. Zweiter Punkt: § 10 Abs. 2 Satz 2, den Sie kurz angesprochen hatten. Diese Stelle in der Begründung hat mich auch etwas überrascht. Ich habe im Gesetz vergebens nach Anhaltspunkten dafür gesucht, dass genau das, was hier in der Begründung steht, der konkrete Inhalt des Gesetzes sein sollte. Fest steht meines Erachtens, dass die Mehrheit des Ausschusses eben so wenig wie der Vorsitzende ein Recht hat, die inhaltlichen Stellungnahmen der Minderheit in irgendeiner Form zu bewerten. Ein Punkt mag sein, dass er hier schauen darf. Er darf schauen, ob schutzwürdige Belange Dritter betroffen

sind und vielleicht einen Hinweis geben, diesen Übergriff in Rechte Dritter besser wegzulassen, inhaltlich bewerten darf er sie in keinem Fall.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Wenn man die Grenzen der Auskunftspflicht – § 6 Abs. 2 des Entwurfs liest, hat man durchaus ein bisschen den Eindruck, dass der Gesetzgeber oder der Entwurfsverfasser vielleicht nicht immer daran gedacht hat, dass es sich um ein geheim tagendes Gremium handelt. Denn die meisten Grenzen sind Grenzen, die eigentlich für öffentliche Fragen entworfen wurden. Der Kernbereich der exekutivischen Eigenverantwortung ist dabei der vielleicht undeutlichste und umstrittenste, aber vielleicht noch materiell unproblematischste Teil. Ich finde es überflüssig, das hineinzuschreiben, in der Sache finde ich die anderen drei eigentlich problematischer. Das erste wäre die Frage der Persönlichkeitsrechte und da würde ich denken: Es ist eigentlich schwer denkbar, dass Persönlichkeitsrechte Dritter dadurch verletzt werden, dass ein geheim tagendes Gremium etwas über sie erfährt. Ich müsste mir erst einmal die Grundrechtseingriffe überlegen, in dem der Fall tatsächlich stattfindet. Ich wüsste keinen Fall, in dem das geht. Insofern ist mir nicht ganz klar, was operativ damit passieren soll.

– *Zwischenrufe, nicht rekonstruierbar* –

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Neškovic, Sie sind hier nicht so oft im Innenausschuss zu Gast, aber es ist hier schon üblich, sich zu melden, bevor man das Wort erteilt bekommt. Sie bekommen das Wort nach Herrn Prof. Möllers. Gut, ein kurzer Einwurf, aber dann künftig bitte Handzeichen geben.

BE **Wolfgang Neškovic**: Der Kernbereich privater Lebensgestaltung wäre z.B. so einer. Wenn Daten datenschutzwidrig erhoben werden, wäre das ein solcher Fall.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Der Kernbereich wäre ein solcher Fall, über den sonst niemand irgendetwas erfahren kann. Das ist richtig, aber das ist schon eine Sache, die an der Menschenwürde aufgehängt ist, wenn man so will, und der Regelung hier auch nicht bedarf. Denn eigentlich dürfte der Dienst selbst darüber nichts wissen. Wenn der Dienst selbst darüber nichts wissen darf, dann darf er das auch dem Gremium nicht mitteilen. Das ist der Witz, das ist ein Bereich, der dem Staat selbst komplett verschlossen ist und nicht nur der Exekutive. Das zweite gilt letztendlich auch für die Frage der Nachrichtenbeschaffung und da würde ich Ihnen auch zustimmen, das habe ich in der Stellungnahme auch geschrieben. Es ist eigenartig, wenn die Exekutive unformelle Geschäfte mit anderen Diensten abschließt. Da müsste man überhaupt einmal darüber nachdenken, inwieweit das nicht einer grundsätzlichen Regelung bedarf, inwieweit das nicht Verwaltungsabkommen sind, die irgendwie ihren grundsätzlichen Maßstäben nach geregelt werden müssen. Das entspricht eigentlich

auch allem anderen, Gesetzesvorbehalten und Sonstigem. Insofern würde ich auch denken, dass die Geheimhaltungsgründe hier noch einmal eigentlich nicht auf ein geheim tagendes Gremium zugeschnitten sind, sondern das sind Geheimhaltungsgründe, die eigentlich für das Plenum gelten und insofern zu weit gefasst sind, oder weiter gefasst werden können ohne jede verfassungsrechtliche Bedenken.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Wolff, bitte.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**: Ich würde ganz gerne zunächst darauf hinweisen, dass die bestehenden Grenzen nun die Altregelung übernehmen. Da ist keine Änderung vorgesehen. Deswegen bin ich einfach davon ausgegangen, dass Ihre tägliche Praxis nicht dadurch bestimmt wird, dass sich jemand auf diese Grenzen beruft, sondern dass Sie aus anderen Gründen nicht an die Informationen kommen, sonst hätte ich gedacht, dass im Entwurf entsprechende Verringerungen der formalen Verweigerungsgründe vorgesehen werden. Da bitte ich einfach um Nachsicht, weil ich eben die Praxis nicht kenne. Die Verweigerungsgründe wegen entsprechender Absprachen mit befreundeten Diensten, da weiß man als Wissenschaftler natürlich nicht so sehr viel dazu. Das ist in der Literatur oder in den Diskussionen, die öffentlich zugänglich sind, das beliebteste Argument der Nachrichtendienstler, um etwas zu verweigern. Wir haben es versprochen, wir können es nicht weitergeben. Da würde ich Ihnen in der Tendenz vollständig zustimmen, dass es nicht sein kann, dass man durch einfache Absprachen, denn die sind schnell getroffen, diesen Erfolg erreichen kann, denn dann sagt der befreundete Nachrichtendienst: „Aber nur für dich und nicht für jemand anderes“. Und im Gremium heißt es: „Wir haben es aber versprochen“. Das erscheint mir in der Tat auch wenig ein Problem der Praxis zu sein, dass Sie selbst herausarbeiten, welche Grenzen Sie hinnehmen wollen und welche nicht. Sie haben ja den § 14 neu im Entwurf, so dass Sie für diese Frage auch einmal eine gerichtliche Klärung herbeiführen können. Deswegen denke ich aber trotz allem, dass die vorhin von mir skizzierte Struktur, das an und für sich aus Gründen der Geheimhaltungsbedürftigkeit Ihnen nichts vorenthalten bleiben darf, als Struktur zunächst stimmt. Ich glaube nicht, dass Sie wirklich den Namen eines im Untergrund arbeitenden Agenten in Bagdad wissen müssen. Warum müssen Sie das wirklich wissen. Deswegen kann ich sagen: Da kann ich mir gewisse Grenzen vorstellen, die sind aber sehr schmal. Deswegen würde ich noch einmal davor warnen, dass Sie Ihre Geheimhaltungsbedürftigkeit selbst aufweichen, denn Sie nehmen dadurch die Verlängerung, die Sie sich selbst ermöglichen, teilweise zurück. Die Geheimschutzvorkehrungen des Gremiums sind der materielle Grund dafür, dass Sie mehr wissen dürfen, als alle andere Abgeordnete im Plenum. Und sofern diese Rechte minimieren, minimieren Sie auch Ihre eigenen Informationsmöglichkeiten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Ströbele, bitte.

Abg. **Hans-Christian Ströbele**: Daran möchte auch noch einmal eine Frage ausschließen, die das gleiche Thema betrifft, nur mit einem anderen Aspekt. Wir haben vorgeschlagen, dass man mindestens auch die Fraktionsvorsitzenden informieren darf. Geben Sie mir Recht – das frage ich Herrn Prof. Kutscha und Herrn Prof. Wolff, weil sie sich auch schon zu der Frage der Systematik dieser Geheimhaltung für Abgeordnete im Bundestag geäußert haben –, dass eigentlich diese Geheimhaltung für die politische Arbeit und für die politische Kontrolle ein Fremdkörper ist, da ist vorhin auch schon einmal darauf hingewiesen worden. Politische Kontrolle funktioniert über die Möglichkeit, das auch zu skandalisieren, im klassischen Fall politisch zu nutzen, in irgendeiner Weise dann die Kontrolle wirksam werden zu lassen. Ursprünglich war dieses Gremium, die Vorläufer des Gremiums, qua Amt durch die Fraktionsvorsitzenden besetzt bis diese gesagt haben: „Es ist uns zu viel Arbeit, und das sollen jetzt Andere machen“. Jetzt machen das Andere, und dann tritt die Situation ein, wie wir sie gerade 2005/2006 gehabt haben, dass alle Zeitungen jeden voll sind von den Ereignissen. Dann finden Sondersitzungen dieses Gremiums eine nach der anderen statt und die Fraktionsvorsitzenden werden von allen gelöchert, muss jetzt der Minister zurücktreten oder noch nicht. Sie kommen dann zu dem Abgeordneten und sagen: „Sagt doch mal, was ist da eigentlich los? Ist da etwas dran und stimmt das“? Der Abgeordnete darf nur sagen: „Ich sage nichts“. Das geht dann so weit, dass wir nachher zu einzelnen Punkten etwas sagen dürfen und konnten, weil die Bundesregierung diese Informationen dann freigegeben hat. Die Bundesregierung wurde gefragt und die Bundesregierung hat gesagt: „Darüber darfst du deine Fraktionsvorsitzenden informieren“. Eigentlich hat damit die andere Seite, die zu kontrollierende Seite, dann gesagt, worüber wir informieren dürfen oder nicht. Wenn man ein absolut geheim sich befassendes Gremium hat, muss dann nicht wenigstens die Möglichkeit geschaffen werden, dass man so etwas an die Verantwortlichen, also an den die Vorsitzenden der Fraktionen herantragen kann, um auch der Fraktion die Möglichkeit zu geben, in der einen oder anderen Weise politisch zu reagieren, weil sonst die Arbeit und die Aktionsmöglichkeiten auch der Fraktionen beschnitten sind? Sonst kann höchstens der Abgeordnete, der da drin sitzt, sagen: „Ich würde euch raten, seid noch ein bisschen zurückhaltend.“ oder „Jetzt legt einmal richtig los.“. Nachher sagen sie: „Was hast Du uns denn gesagt?“. Das ist einfach eine Situation, die eigentlich unerträglich ist, in der die damals betroffenen Abgeordneten waren, und die auch von der anderen Seite, auch von der Fraktion und den Vorsitzenden, überhaupt nicht eingesehen worden ist. Das wurde schon fast als eine Art Misstrauenserklärung von denen gewertet. „Mir kannst du doch ein bisschen etwas sagen und stimmt das denn nun? Waren da wirklich welche in Bagdad? Kannst du mir das nicht sagen“? Das kann doch nicht richtig sein. Deshalb die Frage an Sie beide.

Vors. **Sebastian Edathy**: Zunächst Herr Prof. Kutscha.

Abg. **Hans-Christian Ströbele**: An Herrn Funke hätte ich noch die Frage: Wie sind Sie damit umgegangen?

**SV Prof. Dr. Martin Kutscha:** Vielen Dank, Herr Ströbele, für die Frage. Da haben wir natürlich ein ganz großes Problem, weil tatsächlich in der Demokratie das Öffentlichkeitsprinzip das Primäre ist und das Grundsätzliche. D.h., jede Ausnahme davon bedarf einer besonderen Rechtfertigung. Klar ist das selbstverständlich bei Nachrichtendiensten, es wird ja bewusst vermieden, von Geheimdiensten zu sprechen, aber z.T. machen eben die Nachrichtendienste Tätigkeiten, die geheim gehalten werden, nämlich verdeckte Eingriffe in die Grundrechte von Bürgern und Bürgerinnen. Selbstverständlich ist im gewissen Grade Geheimhaltung erforderlich. Das Problem ist, dass, wenn man jetzt für Abgeordnete verschiedene Kategorien, verschiedene Klassen herstellt, d.h., die Fraktionsvorsitzenden wissen was, die anderen Abgeordneten wissen nichts, dann haben wir eine gewisse Spaltung. Insofern würde ich dafür schon plädieren, dass einfach die Gründe, wann etwas geheim gehalten werden darf, sehr viel mehr präzisiert werden müssen in dem Gesetz, als das hier mit dieser doch wohlklingenden Formel vom „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ geschieht, damit kann man alles mögliche rechtfertigen, dass man das sehr viel präziser eingrenzt. Selbstverständlich, darauf ist schon hingewiesen worden, da, wo es um Persönlichkeitsrechte Dritter geht, um den Kernbereich privater Lebensgestaltung, da sind Grenzen, die auch von der Menschenwürde gezogen worden sind, einzuhalten. Aber im Übrigen meine ich, dass hier die Gefahr besteht, durch zu sehr unbestimmte Rechtsbegriffe alles in die Kernbereiche hineinzuschieben. Das ist dann das Gegenteil von Kontrolle. Kontrolle lebt von Öffentlichkeit.

Vors. **Sebastian Edathy:** Herr Prof. Wolff hat das Wort.

Abg. **Hans-Christian Ströbele:** Einwurf, im Gesetz steht nicht der Kernbereich. Wir sind insgesamt zur Geheimhaltung verpflichtet.

Vors. **Sebastian Edathy:** Das ist mit den nicht ständigen Mitgliedern im Ausschuss so eine Sache. Herr Prof. Wolff, bitte.

**SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:** Vielen Dank. Zur Frage, ob die Geheimhaltungsbedürftigkeit und die Ausgestaltung nicht ein Fremdkörper sei: Ja, es ist ein ganz schlimmer Fremdkörper, ganz klar. Es wird das dem Parlamentarismus wesentlich prägende Prinzip der Öffentlichkeit beschränkt. Ganz eindeutig. Es wird das Recht der Fraktionen, ihre eigenen Leute in den Ausschuss zu entsenden, ohne Mitreden der Anderen beschränkt. Sie begründen eben „Abgeordnete erster Klasse, zweiter Klasse“. Sie wissen mehr als Ihre Kollegen von den „Grünen“, obwohl man das sachlich schwer erklären kann. Es ist ein, ja das muss er sich anhören, das weiß er ja auch selbst, das ist ein schlimmer Fremdkörper. Aber Sie haben dafür ja ein Plus. Sie haben das Gremium geschaffen, nicht ich. Durch diesen Fremdkörper wird etwas erreicht, was Sie sonst nicht erreicht hätten. Nämlich ein weitergehendes Informationsrecht über die Regierung über Informationen, die Sie nicht rausbekommen

würden, wenn Sie diesen Fremdkörper „nicht geschluckt“ hätten. Sie verlängern durch die Geheimschutzvorkehrungen Ihre Informationsmöglichkeit, weil Sie die Möglichkeit der Regierung, die Information zurückzuhalten, aus Geheimhaltungsgründen beschränken. Ob Sie diesen „Frosch“ schlucken wollen, ist Ihre Entscheidung. Aber es ist ein Fremdkörper und Sie bekommen etwas dafür. Die Frage, was fangen Parlamentarier damit an, wenn sie diese, in meinen Augen so wertvollen, Informationen denn nun haben? Das ist natürlich richtig, Sie dürfen sie nicht weitererzählen. Aber ich dachte immer, dass schon allein die Kenntnisse dessen, dass man das eventuell von Herrn Ströbele, Herrn Neškovic und Herrn Dr. Stadler, vor dem Gremium rechtfertigen muss, dass das schon alleine Disziplinierungsfunktion hat. Das habe ich mir immer so vorgestellt. Das zweite: Es ist ja so, dass Sie gewisse Berichtsmöglichkeiten haben. Und wir haben nicht nur einen Skandal gehabt in der letzten Zeit, und es war ja sehr wohl so, ohne dass ich Ihnen nach dem Munde reden will, dass mit dem Einschreiten des Gremiums sich die Sache auch immer in gewisser Form normalisiert hat. Dass man die Stellungnahme ernst genommen hat, dass da eine Entschuldigung kam und es zu Versuchen kam, Fehler für die Zukunft abzustellen. Sie haben in der Praxis eine große Wirkung. Das dritte: Ich hatte immer gedacht, dass Sie Ihr Sachwissen auch einsetzen können ohne es zu offenbaren. Sie können doch die Erkenntnisse, die Sie haben, in ihre tägliche Arbeit einfließen lassen, ohne unbedingt zu begründen, woher Sie nun die für diese Entscheidung notwendigen Informationen her haben. Das letzte, die Frage mit dem Fraktionsvorsitzenden. Das ist, glaube ich, eine schwierige Frage, weil es tatsächlich grenzwertig ist. Man kann über dieses Informationsrecht gegenüber den Fraktionsvorsitzenden reden oder nicht reden. Das ist ein bisschen eine Geschmacksfrage. Wenn Sie meine Konstruktion nehmen nach dem Motto „Halten Sie es möglichst geheim, dafür kommen Sie an mehr Informationen“ – unterstellt, das stimmt –, läge es ein bisschen näher, darüber nicht den Fraktionsvorsitzenden zu informieren. Man kann es aber auch anders sehen. Warum, denke ich, sollte man ihn nicht unbedingt informieren. Die Mitarbeiter, die Sie jetzt zulassen, sind Fraktionsmitarbeiter. Wenn der Fraktionsvorsitzende auch noch informiert wird, bekommen Sie eine Schieflage zwischen dem Fraktionsvorsitzenden und dem Mitglied. Das Mitglied hat keinen Einfluss auf den Mitarbeiter, wenn es ein Fraktionsmitarbeiter ist. Der Fraktionsvorsitzende hat ein Einfluss auf den Mitarbeiter, so dass Sie insgesamt die Informationslinie nicht mehr an die Person des Mitglieds gebunden haben, wie ich das eigentlich gerne hätte. Das zweite ist, es soll Fraktionen geben, die haben mehr als einen Fraktionsvorsitzenden. Wie viel Fraktionsvorsitzende dürfen Sie denn haben, die informiert werden? Wie gesagt, darüber kann man reden. Und Herr Ströbele, eins noch, ich dachte, wenn ich richtig informiert bin, sind zurzeit Sie weitgehend Parlamentarischer Geschäftsführer im Gremium. So ganz niedrig sind Sie innerhalb der Hierarchie auch nicht angesiedelt, zwar nicht Fraktionsvorsitzender aber immerhin.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Stadler, bitte.

**BE Dr. Max Stadler:** Ich habe noch eine mehr praktische Frage an Herrn Funke. Wir haben jetzt gar nicht das Problem erörtert, das Sie vielleicht aus Ihrer eigenen früheren Praxis beleuchten könnten, ob es nicht angemessen wäre, auch eine Vertretungsregelung vorzusehen. Was spricht eigentlich dagegen, denn kleinere Fraktionen sind jedenfalls derzeit mit einem Mitglied in dem Gremium vertreten und was passiert, wenn da jemand z.B. wegen Krankheit ausfällt? Kann es richtig sein – der Mitarbeiter darf auch nach der Neuregelung nicht an der Sitzung teilnehmen –, dass eine Fraktion dann von Informationen ausgeschlossen ist? Zweite Frage an Herrn Funke nach der praktischen Art der Regelung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ist es angemessen geregelt, dass eine Anhörung der Bundesregierung und Zustimmung des Kontrollgremiums vorgesehen ist oder könnte man hier auch ein anderes Modell vorsehen?

Dann noch eine Frage an Herrn Prof. Wolff. Im Anschluss an das, was wir jetzt erörtert haben zu den Einschränkungen der Informationspflicht der Bundesregierung. Da haben Sie dankenswerter Weise darauf hingewiesen, dass hier in dem neuen § 6 Abs. 2 des Entwurfs der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP die bisherigen Einschränkungen wortgleich übernommen worden sind. D.h., die Probleme, die es gibt, sind dadurch nicht anders gelöst, sondern genau wie bisher. Also ist das nicht neu. Man kann höchstens sagen: An der Stelle hat das Gesetz keinen Fortschritt. Richtig ist allerdings eines: Der Rekurs auf zwingende Gründe des Nachrichtenzugangs, der auch die Berichtspflichten der Bundesregierung einschränkt, gewinnt natürlich, wie man sich vorstellen kann, praktisch umso mehr Bedeutung, je mehr internationale Zusammenarbeit gepflogen wird. Und das ist allgemeine Meinung, dass diese aufgrund der Gegebenheiten mehr und mehr zu verstärken seien. Das hat es sicherlich schon immer gegeben. Vielleicht könnte Herr Smidt dazu etwas sagen. Es ist geradezu die politische Forderung, dass die verstärkt werden muss, so dass dieses Merkmal mehr Bedeutung gewinnen könnte, als vielleicht zu der Zeit, als das erstmals in das Gesetz hineingeschrieben worden ist und das könnte evtl. auch ein Streitfall sein im Sinne von § 14, der das Bundesverfassungsgericht beschäftigen könnte, ob diese Grenzen und diese Merkmale von der Bundesregierung richtig angewandt worden sind. Dann aber stellt sich schon die Frage, ob hier eine Klagebefugnis nur einer Mehrheit oder dem Gremium schlechthin zugewiesen werden soll, oder in dem speziellen Fall nicht doch auch einer Minderheit. Ein kleines Argument nach ad absurdum, darf man überhaupt den Sachverhalt in Karlsruhe vortragen, wenn man doch zur Geheimhaltung verpflichtet ist.

Vors. **Sebastian Edathy:** Dann fangen wir mit der Beantwortung bei Herrn Prof. Wolff an.

**SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:** Also, um mit dem letzten Teil anzufangen, weil ich Angst habe ihn zu vergessen. Ich glaube Sie müssen das Bundesverfassungsgerichtsgesetz auch ändern, indem Sie dem Verfassungsgericht die Möglichkeit geben, die Geheimhaltung aufrechtzuerhalten. Sie könnten versuchen, die beiden Vorschriften

im Kontrollgremiumsgesetz, einerseits die Klagemöglichkeit andererseits die Geheimhaltungsmöglichkeit zum Ausgleich zu bringen, es wäre aber schon schöner, wenn Sie das Verfassungsgerichtsgesetz entsprechend ändern. Da gibt es doch beim Untersuchungsausschuss § 66a, den sie noch einmal ergänzen sollten. Ich habe, glaube ich, sogar einen Vorschlag gemacht, wenn ich mich nicht irre. Das zweite: Erhöht sich die Möglichkeit der Bundesregierung, die Information zu verweigern, weil wir stärkere Verpflichtung in Zukunft haben werden als wir bisher schon haben? Herr Dr. Stadler, das weiß ich leider nicht. Was man aus der Presse erfährt, ist es ja so, dass alles, was irgendwie wirksam ist, den deutschen Nachrichtendiensten sowieso vom Ausland übermittelt wurde. Deswegen sah mir das bisher immer so aus, dass sowieso alles von außen kommt. Das stimmt nicht? Okay, ich glaube, ob es jetzt wirklich stärker wird, das bezweifle ich. Die andere Frage ist, brauchen Sie die Begründung, dass die Gesetzestexte jetzt eine andere Bedeutung haben, als sie sie beim Erlass des Gesetzes vor zwanzig Jahren hatten? Denn wenn Sie tatsächlich der Meinung sind, es würde Missbrauch mit dieser Vorschrift getrieben werden –, natürlich stecken die Buben alle unter einer Decke, das ist klar, die kennen sich alle untereinander, und natürlich sind Sie Fremdkörper in deren Augen – so dass ich glaube, dass Sie nicht nur den Telos der Änderungen hineinziehen müssen, sondern tatsächlich den Telos dieser Vorschrift, dass es nur ein ganz enger Kreis sein darf an Informationen, der Ihnen vorenthalten werden darf. Denn Sie schlucken eine „enorme Kröte“, indem Sie sich zum „Abgeordneten erster Klasse“ machen, wovon ich ausgehe, dass Sie das eigentlich nicht wollen. Und die Gegenleistung muss sein, dass viele Informationen kommen.

Die Frage mit dem Klagerecht: Ist es nicht sinnvoll, bei dieser Gruppe nun ein Minderheitenklagerecht vorzusehen? Ich fürchte, nach meiner Konzeption, nein. Das wird Sie jetzt nicht überraschen. So habe ich Sie bisher auch verstanden, dass Sie beim Informationsfluss der Regierung eigentlich meistens auf einer Linie sind. Und dann werden Sie die Zwei-Drittel-Mehrheit auch noch schaffen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Funke, bitte.

**SV Rainer Funke**: Ich glaube, dass ist in der Tat eine Stellvertretung auch im Gremium richtig wäre, insbesondere zum Schutz von kleineren Fraktionen. Das haben wir etwas bereits in der G10-Kommission. Da gibt es die ordentlichen Mitglieder, das sind vier und vier Stellvertreter. Und diese Stellvertreter treten auch dann auf und nehmen an den Sitzungen teil, wenn der eigentliche Vertreter da ist, weil nämlich die Sachverhalte immer kontinuierlich betrachtet werden müssen. Denn wir reden häufig bei der G10-Kommission bspw. über die Telefonüberwachung, die alle drei oder sechs Monate verlängert werden muss. Wir haben es bei der Terrorismusbekämpfung im Gremium auch immer mit denselben Leuten zu tun. Insofern wäre es auch gut, wenn die Stellvertreter an Sitzungen teilnehmen würden. Also keine Abwesenheitsstellvertretung, sondern das Recht, zumindest an den Sitzung teilzunehmen. Das würde die

Arbeitsfähigkeit des Gremiums überhaupt nicht beeinträchtigen. Im Gegenteil, ich glaube, dass dadurch der Wissensstand auch kontinuierlich besetzt ist. Dann bin ich gefragt worden, wie halten wir es mit den Mitarbeitern, die geheimnisüberprüft worden sind, und die dann noch von der Bundesregierung und vom Gremium bestätigt werden müssen. Von den beiden letzteren Bestätigungen halte ich nichts, denn das Vertrauensverhältnis muss in erster Linie zwischen den Abgeordneten und den Mitarbeitern bestehen. Wenn dann alle Geheimschutzvorschriften eingehalten sind, dann muss man auch die Möglichkeit haben diese Mitarbeiter auch in das Gremium mitzunehmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Jetzt sind noch die Restfragen von Herrn Neškovic offen.

BE **Wolfgang Neškovic**: Ganz kurz eine Vorbemerkung, die mit keinem Vorwurf verbunden ist. Ich würde all den Herren Professoren wünschen, dass Sie zumindest ein halbes Jahr im Praktikum in diesem Gremium machen könnten. Ich hätte Zweifel, ob die Stellungnahmen, wie sie heute abgegeben worden sind, die mehr am juristischen Reißbrett entstanden sind, so abgegeben werden würden. Aber das ist kein Vorwurf.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ein Praktikum ist aber in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen, nehme ich an.

BE **Wolfgang Neškovic**: Ich habe drei Fragen. Die eine, vielleicht können Sie uns helfen, wir haben in der Vergangenheit ein großes Problem gehabt und dieser Gesetzentwurf löst dieses Problem auch nicht. In § 4 heißt es, wir müssen umfassend informiert werden über die allgemeine Tätigkeit und über Vorgänge von besonderer Bedeutung. Das führt dazu, dass die Geheimdienste es in der Hand haben zu entscheiden, was ist ein Vorgang von allgemeiner und von besonderer Bedeutung. D.h., die Subsumtionshoheit haben sie, nicht wir. Mit anderen Worten, der, der kontrolliert werden soll, entscheidet eigentlich über den Umfang der Kontrolle, weil er die Subsumtionshoheit in diesem Bereich hat. Das Problem ist schwer lösbar. Aber wir sind ja diejenigen, die mit Gesetzen vertraut sind, mit Regelbeispielen könnte man bestimmte Sachverhalte durch das Wort „insbesondere“ so einführen, dass man von vornherein institutionell sagen würde, das ist jetzt von Gesetzes wegen ein Vorgang von besonderer Bedeutung. Bspw., wären das Dienstvorschriften, die die Zusammenarbeit mit ausländischen Geheimdiensten regeln. Könnten Sie uns da irgendwie Hilfe leisten, wie wir in diesem Bereich nähere Konkretisierung vornehmen können, damit die Hoheit, die der BND oder die Nachrichtendienste haben, hier etwas abgeflacht wird. Das wäre die Frage, die ich an Herrn Prof. Kutscha und Herrn Prof. Möllers stellen wollte.

Die nächste Frage, würde ich an Herrn Prof. Wolff stellen vor dem Hintergrund seiner Rechtswegzufriedenheit mit dem § 14. Wir haben ein, zwei Minderheitenrechte, z.B. die Einberufung. Was kann nun der arme Abgeordnete Neškovic tun, wenn er die Einberufung will und die das trotzdem nicht machen. Hat er eine Möglichkeit, hat er ein Recht, dass ihm das gewährt wird? Ich sehe zurzeit keinen Rechtsweg dafür, dieses Recht wahrzunehmen. Das würde für das Sondervotum auch gelten. Sehen Sie in diesem Bereich nicht doch Handlungsbedarf? Es könnten auch andere Rechtswegmöglichkeiten hier geschaffen werden, das muss nicht zum Bundesverfassungsgericht gehen. Oder meinen Sie, das müsse man einfach so hinnehmen, weil die Konstruktion so ist, wie sie ist, und deswegen muss sie durchgehalten werden. Vielleicht könnte Herr Prof. Möllers auch dazu noch etwas Ergänzendes sagen. Dann habe ich zu Herrn Prof. Möllers noch eine Frage. Sie haben sich sehr skeptisch zu der Grundgesetzänderung geäußert, weil Sie meinen, eigentlich kommt dem kein Regelungsgehalt zu. Aber es sind doch eigentlich zwei Dinge, die geregelt werden. Das eine ist, dass es kein Ausschuss ist, sondern ein Gremium. Ich habe vorhin schon einmal versucht, das anzusprechen, dass damit auch bestimmte Folgen verbunden sind, was die Geschäftsordnung des Bundestages und damit die Zusammensetzung usw. anbetrifft. Das zweite ist, dass man ein bestimmtes Kontrollsystem einführt. Man könnte auch für den § 45b an ein Beauftragtenwesen, also einen Beauftragten denken, das gab es auch. D.h., da wird also mit Verfassungsrang entschieden, dass man sich für dieses Kontrollsystem entscheidet, so dass ich meine, dass eine Änderung der Verfassung zumindest diese beiden verfassungspolitischen Wertentscheidungen enthält. Da mögen Sie anderer Meinung sein, man kann dann nicht von einer Symbolgesetzgebung reden. Zu der anderen Auffassung, die Sie haben, dass Sie sagen, man würde das sonst auf unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Ebene anordnen, das würde ich nicht so sehen, weil das Kontrollrecht des Parlaments eine verfassungsrechtliche Ebene ist. Dies genauso, wie jetzt diese spezifische Form. Denn sie ist auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Form anerkannt. Hier gilt das Repräsentationsprinzip. Es ist eigentlich nur Ausfluss dieser Besonderheit, die wir alle schon festgestellt haben, die dazu führt, dass Sie eben beides auf verfassungsrechtlich gleichwertiger Ebene haben. Das Recht des Parlaments als solches und das Recht dieses Ausschusses oder dieses Gremiums, wie auch immer, so dass ich eigentlich diese unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ebenen, die Sie vorhin gesehen haben, nicht sehe. Dann ist das ein Problem der praktischen Konkordanz, da sehe ich weder einen Vorteil noch einen Nachteil.

Vors. **Sebastian Edathy**: Nun zur Beantwortung zunächst Herr Prof. Möllers.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers**: Vielen Dank, Herr Neškovic. Ihre erste Frage könnte ich nur dann befriedigend beantworten, wenn ich dieses Praktikum hinter mich gebracht hätte und mehr darüber wüsste, wie es funktioniert. Ich lese § 4 Abs. 1 natürlich erst einmal so, dass er die Verpflichtung der Bundesregierung beinhaltet auf eigene Initiative zu informieren, während § 5 dann letztlich erst einmal grundsätzlich

das unbegrenzte Fragerecht des Ausschusses hergibt. Wären Regelbeispiele besser? Das ist eine schwierige Frage. Ich wäre immer vorsichtig mit Regelbeispielen, weil sich Regelbeispiele sehr oft gegen die Verallgemeinerbarkeit richten. Man wird dann immer sagen, das und das steht da drin, aber der nächste Fall, der nicht drin steht, wird e contrario wohl eher dagegen sprechen, dass es sich um einen, wie es in § 4 heißt, Vorgang von besonderer Bedeutung handelt. Ich würde eher davon abraten. Ich vermute, dass die praktische Lösung des Problems tatsächlich nur darin besteht, dass Sie relativ flächendeckend Fragen stellen, dass Sie stochern. Ich glaube, das ist Ihre einzige Wahl, dass Sie stochern, um auf bestimmten Gebieten, zu bestimmten Ländern, wenn es um Auslandsnachrichtendienste geht, oder zu bestimmten thematischen Vorgängen, Fragen zu stellen. Ich glaube der Gesetzgeber wird Ihnen das in der Form nicht abnehmen. Regelbeispiele können gerade in das Gegenteil dessen verkehrt werden, was Sie damit beabsichtigen. Mit Blick auf die Frage der Grundgesetzänderung, möchte ich noch einmal ganz klar sagen, dass ich das für relativ dramatisch halte und anders sehen würde. Ich denke, es gibt zwei Möglichkeiten. Entweder hat es keinen Regelungsgehalt, oder es hat einen Regelungsgehalt, dass wir das als Gremium und nicht als Ausschuss definieren. Das halte ich als solches schon für ein Problem, weil ich denke, diese ganze Kontrollstruktur ist natürlich eine, wo man mit Experimentalismus arbeiten wollte, mit „trial and error“. Das festzuschreiben, ist nie gut. Man macht Erfahrungen und aufgrund der Erfahrungen lernt man, und dann kann man es auch einmal wieder ändern. Insofern ist schon die Konstitutionalisierung völlig unpassend, denke ich, für ein Problem, das auch oft technischer Natur ist. Aber bis jetzt ist es einfach so, dass Ihr Fragerecht als Fraktion oder als Abgeordneter Verfassungsrang hat. Die Information des Gremiums hat keinen Verfassungsrang. In dem Augenblick, wo das Gremium im Grundgesetz steht, sind die beiden in gewisser Weise gleichberechtigt und das Argument wird immer lauten: Wir haben auf der einen Seite Artikel 38, oder was immer Sie zur Begründung des Fragerechts heranziehen, wir haben auf der anderen Seite Artikel 45 d. Die Argumentation der Bundesregierung, zu sagen, wir kanalisieren bestimmte Dinge nur in das 45 d-Gremium und geben es deswegen nicht an einen Innenausschusses des Deutschen Bundestages, zum Beispiel, dieses Argument wird dadurch wirklich sehr erleichtert. In den laufenden, noch nicht entschiedenen Verfahren über die Grenzen des parlamentarischen Auskunftsrechts wäre die Rechtslage eine andere, wenn das im Grundgesetz so festgeschrieben worden wäre. Sie schaffen im Grunde den Kompensationszusammenhang, den man eigentlich nicht will. Jetzt haben wir eine Hierarchie zwischen beiden Auskunftstechniken und dann bekommen wir sozusagen eine gleichwertige verfassungsrechtliche Wertigkeit. Das wird im Ergebnis dazu führen, da bin ich hundertprozentig sicher, dass die Rechtsprechung zu den Grenzen des parlamentarischen Auskunftsrechts gegenüber einer öffentlichen Auskunftserteilung enger wird, als sie es vorher war.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Wolff, bitte.

**SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:** Herr Neškovic, Sie haben völlig Recht mit Ihrer Vermutung. Ich würde sagen, das System stimmt und Sie müssen die fehlende Rechtsschutzmöglichkeit Ihrer Minderheitenrechte leider hinnehmen. So leid mir das tut. Immerhin haben Sie sie jetzt förmlich zugewiesen bekommen. Und an Ihrem Recht, ein Sondervotum abzugeben, kann Sie sowieso niemand hindern. Also insofern brauchen Sie kein Klagerecht, denn Sie können es trotzdem wahrzunehmen. Darf ich vielleicht trotzdem noch eine Sache zu den „besonderen Angelegenheiten“ sagen. Ich finde, dass Sie jetzt sehr viel mehr Rechtsklarheit für Sie in eigenen Angelegenheiten wünschen, als Sie sonst der Verwaltung gewähren. Denn „besondere Angelegenheiten“ sind nicht so unbestimmt, oder nicht unbestimmter, als sonstige unbestimmte Rechtsbegriffe, mit denen Sie die Rechtsordnung zu Recht überschwemmen. Es gibt zwei Konkretisierungsmöglichkeiten, in der Neuordnung angelegt; das erste ist die Berichtspflicht, die ausdrücklich darauf Stellung nehmen muss, ob denn die Unterrichtungspflicht zur besonderen Angelegenheit erfüllt wurde, § 13 am Ende. Und das zweite, ich möchte mich nicht wiederholen, § 14 neue Fassung, die Rechtsschutzmöglichkeit. Insofern haben Sie schon eine Gelegenheit. Und zur Verfassungsänderung noch. Vielleicht darf ich sagen, ich hatte in meiner Stellungnahme eine andere Formulierung vorgeschlagen, von der ich glaube, dass damit Ihre Bedenken zum Teil aus der Welt geschaffen werden müssten. Wenn Sie an Stelle der Formulierung: „Der Bundestag bestellt ein Gremium“ formulieren würden: „Der Bundestag hat das Recht, ein Gremium zu bestellen“, wäre Ihr berechtigter Einwand, hier wird ein Gremium verfassungsrechtlich fokussiert, aus der Welt. Man wird sich einfach an § 44a orientieren. Danke.

Vors. **Sebastian Edathy:** Herr Prof. Kutscha, bitte.

**SV Prof. Dr. Martin Kutscha:** Zunächst zu dem letzten Punkt, den mein Kollege Wolff angesprochen hat, dass jede Minderheit das Recht habe, wenn ich Herrn Wolff richtig verstanden habe, ein Sondervotum zu veröffentlichen. Ich würde den § 10 Abs. 2 doch etwas anders verstehen als Sie, Herr Wolff. Es steht im zweiten Satz, in diesem Fall, wenn eine Zwei-Drittel-Entscheidung gefallen ist, ist es jedem einzelnen Mitglied erlaubt, eine abweichende Wertung zu veröffentlichen, d.h., im Umkehrschluss, wenn es eine Zwei-Drittel-Entscheidung nicht gegeben hat, darf er kein Sondervotum veröffentlichen. Wenn man den Gesetzestext ernst nimmt, das haben wir doch gelernt als Juristen, dann sollte man das doch eben so herauslesen. Eine deutliche Beschränkung der Minderheit, die ich an dieser Stelle gerne kritisieren möchte. Herr Neškovic, Sie haben hingewiesen auf den § 4 zu der Frage: Wann ist eigentlich eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegeben? Ich muss sagen, ich staune etwas über diese merkwürdige Formulierung, einmal „allgemeine Tätigkeit“ und über „Vorgänge von besonderer Bedeutung“. Wenn ich an der Stelle der Bundesregierung wäre, würde ich das, was ich nicht verraten wollte, einfach unter eine dritte Kategorie subsumieren, nämlich sagen: Dieser Vorgang, dieser Skandal, sage ich jetzt einmal, ist weder von allgemeiner Bedeutung, also eine allgemeine Tätigkeit, noch ist es ein

Vorgang von besonderer Bedeutung. D.h., eine ganze Menge, nämlich gerade die brisanten Fälle, lassen sich in Anbetracht dieser Kategorisierung unschwer verstecken. Mein Vorschlag ist, das beides zu streichen oder zu ersetzen durch die Formulierung „über die gesamte Tätigkeit“. Darum geht es doch. Das parlamentarische Kontrollgremium soll doch wohl über die gesamte Tätigkeit – nämlich auch gerade da, wo es brisant ist –, unterrichtet werden. Nur das entspricht eigentlich dem Auftrag dieses Kontrollgremiums. Man kann es doch ganz gut vergleichen, wenn man sich mal die Rechte der Datenschutzbeauftragten anschaut. Die Datenschutzbeauftragten haben auch das Recht, überall dort, wo Datenverarbeitung betrieben wird, zumindest in dem öffentlichen Bereich die Landesdatenschutzbeauftragten, sich das wirklich genau anzuschauen. Und sie haben auch bestimmte Zugangsrechte, die hier offenbar völlig fehlen. Insofern wäre der Blick auf das Datenschutzrecht sehr lehrreich, weil man daraus einiges, was eine wirksame Kontrolle anbetrifft, lernen kann. Wenngleich auch hier die Datenschutzkontrolle – das haben uns ja die Skandale in der letzten Zeit gezeigt –, leider nur sehr lückenhaft funktioniert. Zum Schluss noch einmal das Bild mit den „blinden Wächtern“: Meine Damen und Herren, gerade dieser Versuch, der Minderheit die Kontrollmöglichkeiten weitgehend einzuschränken, erinnert mich wirklich an eine Art Entwaffnung der Schweizer Garde. Sie wissen, das ist die Garde, die den Papst bewachen soll im Vatikan, und die in bunten Uniformen herumlaufen, aber sie sind eben bewaffnet, auch wenn etwas mittelalterlich, aber sie hatten auch schon wirklich militärische Aufgaben, z.B., beim „sacco di Roma“. Ich will das nicht im Einzelnen erzählen, aber stellen Sie sich vor, sie würden dieser Schweizer Garde einfach die Augen zubinden und dann noch die Hellebarden wegnehmen und sagen: So, jetzt könnt ihr herumlaufen, ein bisschen tastend, aber ihr seht nichts und ihr könnt euch auch nicht wirklich verteidigen, geschweige denn den Papst verteidigen“. Das würde man dann trostreich schönigen: „Ihr habt aber eine schöne Uniform“. Meine Damen und Herren, das sollte eigentlich nicht so sein, wenn man auf diese Weise wirklich die parlamentarische Kontrolle zur einer reinen Folkloretruppe degradieren würde. Und davor möchte ich warnen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Gibt es weitere Wortmeldungen? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich mich sehr herzlich bei den Gästen und den Abgeordneten bedanken, besonders aber bei den Herrn Sachverständigen, dass sie alle heute nicht nur teilgenommen, sondern sich beteiligt haben, und die Sachverständigen zudem auch noch Antworten erteilt haben auf die Fragen der Kolleginnen und Kollegen. Ich wünsche noch einen weiteren angenehmen Arbeitstag. Ich hoffe, dass wir im Innenausschuss am Mittwoch das eine oder andere mit aufnehmen können, was die heutige Anhörung erbracht hat. Die Sitzung ist geschlossen.

**Ende der Sitzung: 13.37 Uhr**