

## Inhaltsverzeichnis

EINFÜHRUNG	1
<b>1. TEIL:</b>	
<b>DAS DERZEITIGE SYSTEM DER PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER BUNDESREGIERUNG IM BEREICH DER NACHRICHTENDIENSTE UND SEINE ENTWICKLUNG</b>	<b>9</b>
<b>A. ALLGEMEINES</b>	<b>9</b>
I. Das Parlament und die parlamentarische Kontrolle	9
II. Die Bundesregierung und die Nachrichtendienste	10
1. Die Grundsätze der Beziehung	10
(1) Die Nachrichtendienste als Instrumente der politischen Führung	11
(2) Der Beauftragte für die Nachrichtendienste	13
(3) Die Absicherung der politischen Verantwortung des Bundeskanzlers	15
(4) Ergebnis	16
2. Der Bundesnachrichtendienst (BND)	16
3. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)	22
4. Der Militärische Abschirmdienst (MAD)	26
<b>B. DIE KONTROLLINSTRUMENTE BIS ZUR REFORM IM JAHRE 1999</b>	<b>30</b>
I. Die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK)	30
1. Rechtsnatur – Anzahl der Mitglieder – Zusammensetzung	31
2. Die historische Entwicklung	33
(1) Das Parlamentarische Vertrauensmännnergremium (PVMG)	33
a) Die Entstehung	33
b) Das Scheitern	35
(a) Der erste Reformversuch (1968/1969)	40
(b) Der zweite Reformversuch (1973 – 1976)	42
c) Die Auflösungsphase	47
(2) Die Geburtsstunde der PKK	48
(3) Die Novellierung des PKKG (1992)	55
3. Die Aufgaben der Parlamentarischen Kontrollkommission	62

(1) Die abstrakte Aufgabenstellung	62
(2) Die konkrete Aufgabenzuweisung	62
(3) Ausgewählte Konfliktfelder	65
a) Die Informationsgewinnung	65
b) Die Entscheidungskompetenzen der PKK	71
II. Der Ausschuss zum Schutz der Verfassung	72
III. Das G 10-Gremium	78
1. Die Entstehungsgeschichte der Kontrolle der Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs	78
2. Die Kontrollorgane nach dem G 10	88
(1) Das Parlamentarische Gremium	88
a) Die Rechtsnatur und die Zusammensetzung	88
b) Die Aufgaben	89
(2) Die G 10-Kommission	92
a) Die Rechtsnatur und die Zusammensetzung	92
b) Die Aufgaben	92
IV. Das Gremium nach Art. 13 Abs. 6 GG	96
V. Das Vertrauensgremium	100
1. Die Grundzüge der allgemeinen parlamentarischen Budgetkontrolle	100
2. Die Haushaltskontrolle im Bereich der Nachrichtendienste	105
(1) Der Vorläufer: Der Unterausschuss des Haushaltsausschusses	105
(2) Die Reform: Das Kontrollgremium und das Vertrauensgremium	108
3. Die Aufgaben des Vertrauensgremiums	120
C. DIE REFORM IM JAHRE 1999 – DAS PARLAMENTARISCHE KONTROLLGREMIUM	125
I. Das gesetzgeberische Vorspiel: Der Reformversuch im Jahre 1998	125
II. Das Parlamentarische Kontrollgremium	127
1. Die Motive und der Ablauf der Reform	127
2. Die Grundzüge der Reform	129
3. Die Rechtsnatur	131
4. Die Mitglieder und die Zusammensetzung	132
5. Die Aufgaben	134
(1) Die abstrakte Aufgabenstellung	134
(2) Die konkrete Aufgabenzuweisung in ausgewählten Bereichen	136

a) Die Informationsgewinnung	136
b) Die Kooperation mit dem Vertrauensgremium nach § 10a BHO	141

## 2. TEIL:

### **DIE SYSTEMORIENTIERTEN UND VERFASSUNGS- SYSTEMATISCHEN GRUNDLAGEN UND SCHRANKEN DER PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER BUNDES- REGIERUNG IM BEREICH DER NACHRICHTENDIENSTE**

 146

A. DIE KONTROLLE ALS ORGANVERBINDENDE STRUKTUR	146
I. Der Begriff der Kontrolle	146
1. Allgemein	146
2. Die institutionellen, dynamischen und materiellen Aspekte der Kontrolle	147
II. Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung	150
1. Die Funktionen der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung	150
(1) Die Funktion der Machtbegrenzung	151
a) Das Streben nach Öffentlichkeit bzw. Transparenz	152
(a) Die Öffentlichkeit in Form des Volkes	153
(b) Die Öffentlichkeit in Form des Parlaments	154
b) Die Gewährleistung der Gesetz- und Rechtmäßigkeit	155
(2) Die Funktion der Beteiligung an der politischen Willensbildung und Staatsleitung	155
(3) Sonderfunktion: Die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Effizienz	158
2. Die Systematik der Kontrolle	159
(1) Die parlamentarische Kontrolle als Inter-Organ-Kontrolle	159
(2) Die Zeitkomponente der Kontrolle	160
a) Die dirigierende Kontrolle	161
b) Die begleitende Kontrolle	163
c) Die nachträgliche Kontrolle	163
(3) Die Sanktion als Bestandteil der parlamentarischen Kontrolle	164
(4) Das Kontrollverfahren	166
a) Die Einleitung der Kontrolle	166

b) Die Ermittlung des Sachverhalts als Grundlage jeder Kontrolle	167
(a) Die Beteiligung der Bundesregierung bzw. der Nachrichtendienste	167
(b) Die Beteiligung des Parlaments	168
c) Art und Reichweite der Kontrolle nach Feststellung der sachlichen Grundlage	169
(a) Die Selektion und Informationsbewertung	169
(b) Entscheidung und Sanktion	170
3. Die Definition der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste	171
B. DIE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE DER BUNDESREGIERUNG IM BEREICH DER NACHRICHTENDIENSTE ALS AUSFLUSS VON VERFASSUNGSPRINZIPIEN	172
I. Das Demokratieprinzip	174
1. Die Kontrolle als Surrogat in der mittelbaren Demokratie für die unmittelbare Selbstentscheidung des Volkes	174
(1) Die Grundlagen	176
(2) Das Grundgesetz und die unmittelbare Selbstentscheidung	177
(3) Die Allkompetenz des Parlaments	187
(4) Ergebnis	190
2. Die Kontrolle als natürlicher Ausfluss der Volkssouveränität	191
(1) Die Volkssouveränität und die Legitimation	191
(2) Volkssouveränität, Legitimation und Kontrolle	192
II. Das Rechtsstaatsprinzip	195
1. Die Gewaltenteilung und die Kontrolle	195
2. Die Kontrolle als änderungsfester Bestandteil der Gewaltenteilung i.S.d. Art. 79 Abs. 3 GG	198
3. Die Kontrolle und andere Grundsätze des Rechtsstaates	200
III. Das Verhältnis von Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip in Bezug auf die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste	201

C.	DAS PARLAMENTARISCHE REGIERUNGSSYSTEM ALS VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE DER PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER BUNDESREGIERUNG IM BEREICH DER NACHRICHTENDIENSTE	203
I.	Das Konzept des parlamentarischen Regierungssystems	203
II.	Die verantwortungsbegründenden Merkmale	207
III.	Die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche im Bereich der Nachrichtendienste	210
1.	Die Verantwortung des Bundeskanzlers	210
(1)	Die Verantwortung für eigenes Verhalten	210
(2)	Die Verantwortung für fremdes Verhalten	212
2.	Die Verantwortung des einzelnen Bundesministers	212
(1)	Die Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit der Verantwortung	214
a)	Vertrauensabhängigkeit und Verantwortlichkeit	215
b)	Die unmittelbare Verantwortlichkeit des Bundesministers	216
(2)	Ergebnis	220
3.	Die Verantwortung des Kabinetts	220
D.	DIE REICHWEITE UND DIE GRENZEN DER PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER BUNDESREGIERUNG IM BEREICH DER NACHRICHTENDIENSTE	223
I.	Recht auf Kontrolle – Pflicht zur Kontrolle	223
1.	Das Spannungsverhältnis	223
2.	Die Pflicht im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems	224
3.	Ergebnis	225
II.	Das Mindest- und das Höchstmaß an Kontrolle	226
1.	Das Mindestmaß an Kontrolle	226
(1)	Die Wirksamkeit als ergebnisorientiertes Kriterium	226
(2)	Die Wesentlichkeit als funktionsorientiertes Kriterium	228
a)	Die Grundrechtsrelevanz	231
b)	Die Bedeutung für die Allgemeinheit bzw. das öffentliche Interesse	231
c)	Die Intensität des staatlichen Handelns	233

d) Das Merkmal der „Richtigkeit“ in Bezug auf das entscheidende Organ	234
e) Wesentlichkeit und parlamentarische Kontrolle	236
2. Die Grenze des Höchstmaßes an Kontrolle: Der Kernbereich	237
(1) Das Spannungsverhältnis von Kernbereich und parlamentarischer Kontrolle	237
(2) Die Reichweite des Schutzes	244
(3) Abgeschlossene und nicht abgeschlossene Vorgänge	246
a) Abgeschlossene Vorgänge	246
b) Nicht abgeschlossene Vorgänge	250
3. Ergebnis	253
III. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Gesetzgeber bei der Einrichtung und Besetzung der Gremien zur Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste	254
1. Die zulässige Regelungsform: Geschäftsordnung oder Gesetz	254
(1) Die Bindungswirkung der Geschäftsordnungsautonomie	255
(2) Die Anwendung der Maßstäbe auf das Parlamentarische Kontrollgremium	260
2. Die Beschränkung der Mitgliederzahl	261
(1) Verstoß gegen das Recht auf Teilhabe gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	261
(2) Sachliche Gründe für die Beschränkung der Mitgliederzahl	263
3. Die Ausgestaltung des Verfahrens zur Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums	264
(1) Die Besetzung mit Mehrheitsentscheidung	264
(2) Die Grenzen der Ausübung des Wahlrechtes	267
a) Missbrauch	267
b) Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Spiegelbildlichkeit	267
c) Ausschluss von Fraktionen	272
d) Ausschluss von Gruppen	275
e) Schutz der Opposition	276
4. Ergebnis	279
E.    ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES 2. TEILS	281
LITERATURVERZEICHNIS	285