

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	1
B. Grundlagen und Praxis der derzeitigen parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste.....	5
I. Struktur, Organisation und Aufgaben der Nachrichtendienste .....	5
1. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) .....	5
a. Struktur und Organisation .....	5
b. Aufgaben .....	7
2. Der Militärische Abschirmdienst (MAD) .....	8
a. Struktur und Organisation .....	8
b. Aufgaben .....	8
3. Der Bundesnachrichtendienst (BND).....	9
a. Struktur und Organisation .....	9
b. Aufgaben .....	10
II. Arbeitsweise der Nachrichtendienste .....	11
1. Einsatz „nachrichtendienstlicher Mittel“ .....	11
2. Erforderlichkeit heimlicher Ermittlungen .....	11
a. Schutz des Ermittlungserfolges .....	12
b. Quellenschutz .....	13
c. Gründe des Nachrichtenzugangs .....	14
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kontrolle der Exekutive durch das Parlament .....	16
1. Grundsatz der Gewaltenteilung .....	16
2. Demokratieprinzip und Vertreterfunktion des Parlaments .....	17
3. Parlamentarisches Regierungssystem .....	19
IV. Parlamentarische Kontrolle im Allgemeinen .....	20
1. Der Begriff der parlamentarischen Kontrolle.....	20
2. Das Kontrollverhältnis von Legislative und Exekutive .....	21
a. Die Bundesregierung als Objekt der parlamentarischen Kontrolle .....	21

b. Das Parlament als Träger der parlamentarischen Kontrolle ...	23
3. Instrumente und Mittel parlamentarischer Kontrolle .....	26
a. Informationsrecht des Parlaments .....	26
b. Kontrollinformationsmittel.....	28
aa. Fremdinformation .....	28
bb. Selbstinformation .....	29
c. Weitere Kontrollmittel.....	30
4. Maßstäbe parlamentarischer Kontrolle .....	31
a. Die parlamentarische Kontrolle als politische Kontrolle.....	31
aa. Kontrollmaßstab.....	31
bb. Sanktionsmöglichkeiten.....	32
cc. Öffentlichkeit .....	34
b. Die parlamentarische Kontrolle als Rechtskontrolle.....	35
c. Die parlamentarische Kontrolle als wirtschaftliche Kontrolle.....	37
d. Fazit .....	38
5. Die Grenzen parlamentarischer Kontrolle.....	39
a. Umfang der Informationspflicht der Regierung.....	39
b. Rechtliche Grenzen des parlamentarischen Informations- und Kontrollrechts .....	40
aa. Verantwortungsbereich der Regierung .....	40
bb. Missbrauch des Kontrollrechts und Beeinträchtigung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung .....	42
cc. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	43
dd. Schutz von Geheimnissen .....	47
(1)Geheimchutzgründe – Wohl des Staates.....	48
(2)Geheimnisschutz als relative Schranke parlamentarischer Kontrolle.....	50
(3)Kriterien für die Abwägung und das Prinzip der abgestuften Öffentlichkeit.....	52
c. Faktische Grenzen der Parlamentarischen Kontrolle.....	56

## V. Besonderheiten im Bereich der parlamentarischen

Nachrichtendienstkontrolle .....	58
1. Ziele der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste...	58
a. Stärkung des Vertrauens in die Nachrichtendienste.....	58
b. Ergänzung fehlenden individuellen Rechtsschutzes .....	61
2. Grundkonflikt zwischen Geheimnisschutz und Kontrolle .....	64
3. Schwächen der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle .....	65
a. Nachrichtendienstkontrolle im Plenum .....	65
b. Nachrichtendienstkontrolle in parlamentarischen Ausschüssen.....	66
c. Nachrichtendienstkontrolle in Untersuchungsausschüssen.....	69
d. Zwischenergebnis .....	71
4. Das aktuelle System der besonderen Kontrollinstrumente mit Bezug zur Kontrolle der Nachrichtendienste .....	72
a. Überblick .....	72
b. Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr).....	72
aa. Historische Entwicklung.....	73
bb. Organisationsstruktur des PKGr .....	77
cc. Aufgaben und Befugnisse des PKGr .....	82
dd. Besonderheiten des PKGr als Institution parlamen- tarischer Kontrolle.....	87
c. Kontrolle nach dem G10 .....	89
aa. Verfahren bei Durchführung einer Beschränkungsmaßnahme nach dem G10 .....	90
bb. Aufgaben und Befugnisse der Kontrollorgane .....	91
(1)Die G10-Kommission .....	91
(2)Das PKGr .....	94
d. Die Budgetkontrolle durch das Vertrauensgremium nach § 10a BHO .....	97
aa. Allgemeiner Verlauf der Budgethoheit.....	98
bb. Besonderheiten im Bereich der Nachrichtendienste.....	101
(1)Das Vertrauensgremium .....	101

(2) Beteiligung des PKGr .....	104
e. Das Gremium nach Art. 13 Abs. 6 GG .....	105
f. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfD) .....	108
C. Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste .....	111
I. Allgemeine Vorüberlegungen .....	111
1. Notwendigkeit einer Reform der Nachrichtendienstkontrolle ...	111
2. Zentrale Bedeutung des PKGr in den Reformüberlegungen .....	115
3. Umfang der Reform.....	116
II. Schwachstellen des bestehenden Systems.....	118
1. Abhängigkeit der Kontrolle von der Mitwirkung der Bundesregierung.....	118
a. Regierung als Hauptinformationsquelle des PKGr .....	118
b. Faktische Abhängigkeit des PKGr von Anlassinformationen.....	119
c. Fazit .....	122
2. Defizite im Bereich der Sanktionierung.....	123
a. Politische Sanktionen .....	124
b. Rechtliche Sanktionen.....	127
3. Arbeitsbedingungen im PKGr .....	131
4. Aufsplitterung der Kontrollinstitutionen.....	135
III. Bewertung einzelner Reformvorschläge .....	136
1. Beschließungsantrag der Grünen.....	137
a. Mehr Transparenz.....	137
aa. Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden .....	138
bb. Inhaltliche Berichte über die Beratungen des PKGr .....	142
cc. Tagung des PKGr ohne absolute Geheimhaltung.....	144
dd. Stärkung der Kontrollbefugnisse des Vertrauensgremiums .....	146
b. Bessere Arbeitsmöglichkeiten des PKGr .....	147
aa. Zulassung von Mitarbeitern .....	147

bb.	Ausübung des Akteneinsichtsrechts durch jedes einzelne Mitglied des PKGr.....	149
cc.	Protokollierung der Sitzungen des PKGr.....	151
c.	Qualifiziertere und vollständige Unterrichtung des PKGr durch die Bundesregierung.....	153
aa.	Präzisierung des Begriffs „Vorgänge besonderer Bedeutung“.....	153
bb.	Schaffung von Sanktionen für den Fall der Verletzung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung .....	157
d.	Stärkung der Zuständigkeit der Fachausschüsse und des Plenums .....	159
2.	Gesetzentwurf der FDP .....	160
a.	Schuldhaftige Verletzung der Unterrichtungspflicht als Dienstvergehen .....	161
b.	Unterrichtung des Plenums bei Verletzung der Unterrichtungspflicht.....	164
c.	Eingaberecht der Mitarbeiter der Dienste .....	166
d.	Wahl von Stellvertretern.....	169
e.	Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden und der ersten Parlamentarischen Geschäftsführer.....	171
f.	Zulassung von Mitarbeitern.....	172
g.	Sondervoten im Rahmen öffentlicher Bewertungen.....	173
3.	Gesetzentwurf der CDU/CSU .....	176
a.	Stärkung der Kontrollbefugnisse des PKGr.....	177
b.	Einführung eines ständigen Beauftragten und eines Untersuchungsbeauftragten .....	181
c.	Eingaberecht der Mitarbeiter der Dienste .....	184
d.	Abberufung von Mitgliedern des PKGr durch den Bundestag .....	185
e.	Erweiterung des Bewertungsrechts gem. § 5 Abs. 1 S. 5 PKGrG .....	187
f.	Erweiterung des Berichtsrechts gem. § 6 PKGrG.....	188

g.	Einführung eines Klagerechts zum BVerfG.....	190
h.	Zulassung von Mitarbeitern.....	193
i.	Spezifizierung der Protokollierungspflicht .....	194
4.	Weitere Vorschläge aus Politik und Wissenschaft.....	194
a.	Der Beauftragte für die Nachrichtendienste.....	195
b.	Einrichtung eines Arbeitsstabes mit leitendem Beamten.....	203
c.	Umwandlung in einen Untersuchungsausschuss .....	205
d.	Erweiterung des Informationsrechts des PKGr.....	208
e.	Veröffentlichung von Rechtsbrüchen.....	211
IV.	Ergebnis und Formulierung eigener Vorschläge für eine Reform..	214
1.	Eckpunkte der Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste...	215
a.	Geheimnisschutz als Grundvoraussetzung der Kontrolle durch das PKGr .....	215
b.	Schutz und Stärkung der parlamentarischen Minderheit .....	219
c.	Schutz des Parlaments als Kontrollorgan.....	221
2.	Die Reform im Einzelnen.....	222
a.	Verbesserung des Zugangs des PKGr zu relevanten Anlassinformationen.....	222
b.	Erleichterung der Durchsetzung des Informationsanspruchs	225
aa.	Klagerecht zum Bundesverfassungsgericht.....	225
bb.	Keine nähere Definition des Begriffs „Vorgang von besonderer Bedeutung“ .....	228
c.	Erleichterung der Kontrolltätigkeit des PKGr.....	231
aa.	Normierung der Befugnisse des Sachverständigen .....	231
bb.	Einführung eines Ermittlungsbeauftragten .....	232
cc.	Keine entsprechende Anwendung des Untersuchungsrechts .....	237
d.	Erleichterung der Verwendung der gewonnenen Erkenntnisse .....	238
e.	Stärkung der Minderheit im PKGr.....	240
aa.	Teilnahme an den Selbstinformationsrechten des Gremiums.....	240

bb. Abweichende Bewertungen .....	241
f. Verbesserung der Arbeitsbedingungen .....	243
g. Stärkung des Geheimnisschutzes im PKGr.....	245
V. Fazit .....	248
D. Literaturverzeichnis .....	251
E. Anhang .....	265