

Wolfgang Nescovic

Der Geheimdienstbeauftragte – ein Irrweg

Die öffentlichen Auseinandersetzungen um die Zusammenarbeit von BND und NSA nehmen an Schärfe zu. Der Zusammenhalt innerhalb der Koalition schrumpft. Nach einer neueren Umfrage schwindet sogar das Vertrauen in die Bundeskanzlerin. Die frühere Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger sieht sich „hinter die Fichte geführt“ und der Grünen-Abgeordnete Ströbele meint, vieles deute darauf hin, „dass wir wieder einmal gezielt hinters Licht geführt wurden“.

Im Pulverdampf des rhetorischen Feldgeschreis der Parteien wird auch der berechtigte Ruf nach einer besseren Kontrolle der Nachrichtendienste immer lauter. Als „Deus ex machina“ wird dabei immer häufiger die Institution eines Geheimdienstbeauftragten gepriesen.

Ein hauptberuflich vom Parlament bestellter Beauftragter könne - mit einem entsprechenden Mitarbeiterstab und effizienten Kontrollbefugnissen ausgestattet - eine deutlich bessere Geheimdienstkontrolle gewährleisten als das gegenwärtig zuständige Parlamentarische Kontrollgremium. Er könnte so - ähnlich wie der Datenschutzbeauftragte oder der Wehrbeauftragte für ihre Aufgabenbereiche – die Aufgabe der Geheimdienstkontrolle übernehmen.

Der Vorschlag klingt - insbesondere für Parlamentarier - verführerisch: Eine verantwortungsvolle und ernsthafte Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten erfordert einen gewaltigen Arbeitseinsatz, ohne das sichergestellt wäre, dafür öffentlich belobigt zu werden. Die strenge Geheimhaltungspflicht verhindert im Regelfall den öffentlichen Applaus. Das ist für Politiker die Höchststrafe: Viel Arbeit, ohne darüber reden zu dürfen.

Trotz dieser für Politiker verlockenden Interessenlage sollte das Amt eines Geheimdienstbeauftragten nicht eingeführt werden. Mit seiner Einführung würde sich das Parlament ansonsten „durch Flucht“ seiner besonderen parlamentarischen Verantwortung entziehen.

Die Geheimdienstkontrolle gehört (neben der Haushaltskontrolle) zum Kernbereich parlamentarischer Kontrolle über die Regierung. Das liegt daran, dass das Parlament in diesem Bereich praktisch und rechtlich eine justizersetzende Funktion einnimmt. Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz der Rechtsweg offen, d.h. er kann den Schutz der Gerichte beanspruchen, um seine Rechte zu wahren. Die verdeckt erhobene Sammlung von personenbezogenen Daten durch Geheimdienste kann in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen. Ein Rechtsschutz durch die Gerichte kommt für die Betroffenen jedoch aus praktischen Gründen im Regelfall nicht in Betracht – sie erfahren nichts von ihrer Beobachtung. Der Schutz der Grundrechte ihrer Bürger liegt somit in den Händen des Parlaments, wenn es die Kontrolltätigkeit der Regierung über die Geheimdienste überwacht. Ohne eine gewissenhafte Ausübung dieser Kontrolltätigkeit sind die Bürger und Bürgerinnen dem Überwachungseifer der Nachrichtendienste schutzlos preisgegeben.

Diese justizersetzende Funktion ist vielen Abgeordneten offensichtlich nicht bewusst.

Sie übersehen, dass ihnen mit ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion auch der millionenfache Grundrechtsschutz ihrer Bürger und Bürgerinnen im Bereich der Geheimdienstkontrolle anvertraut ist. Sie üben nicht nur politische Zweckmäßigkeitsskontrolle, sondern gleichzeitig Rechtskontrolle aus. Für den Schutzbereich des in Art. 10 Grundgesetz geregelten Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist die justizersetzende Funktion des Parlaments bei der Geheimdienstkontrolle sogar offenkundig. Das Grundgesetz hat dort ausdrücklich bestimmt, dass das Parlament statt der Gerichte für die „Nachprüfung“ zuständig ist (G-10 Kommission).

Es käme deswegen einer Arbeitsverweigerung gleich, wenn das Parlament beschließen würde, diese „Hausaufgaben“ auf einen unabhängigen Geheimdienstbeauftragten zu delegieren. So wie bislang niemand gefordert hat, die im Haushaltsausschuss vorgenommene parlamentarische Kontrolle durch einen Haushaltskontrollbeauftragten zu ersetzen, sollte auch dieser Kernbereich parlamentarischer Kontrolle nicht outgesourct werden.

Gegen einen Geheimdienstbeauftragten spricht auch der Umstand, dass die Möglichkeiten eines Beauftragten, auf die Regierung und insbesondere auf die Gesetzgebung in seinem Aufgabenbereich entscheidenden Einfluss zu nehmen, äußerst gering wären. Als Außenstehender könnte er - das zeigen alle bisherigen Erfahrungen im parlamentarischen Alltag - niemals allein mit der Kraft guter Argumente gegen die Regierung und die sie tragenden Parlamentsfraktionen gesetzgeberische Veränderungen erreichen. Nur wenn Parlamentarier es am eigenen Leib - also unmittelbar selbst im Kontrollgremium - erleben, wie demütigend es sein kann, von den Nachrichtendiensten vorgeführt zu werden, können Sie Restelemente parlamentarischen Selbstverständnisses entdecken und so bereit sein, gesetzgeberische Veränderungen – auch gegen die Regierung – umzusetzen.

Ein Beleg für diese Einschätzung findet sich in der 16. Legislaturperiode, als 2009 unter der Führung der Gremiumsmitglieder Röttgen und Scholz Verschärfungen des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle gegen den erklärten Willen der Regierung durchgesetzt wurden. Damals hatten sich - höchst ungewöhnlich - die insoweit betroffenen Minister Steinmeier, Schäuble und Jung in einen Brief an die Regierungsfractionen gewandt und vergeblich darum gebeten, den Gesetzentwurf nicht mit den eingereichten Inhalten zu verabschieden. Dieser Gesetzentwurf war schon insoweit ein parlamentarischer Solitär, weil er ohne Unterstützung der betroffenen Ministerien allein aus der Mitte des Parlaments eingereicht wurde. Ohne die höchstpersönliche Empörung der Gremiumsmitglieder Röttgen und Scholz über das Verhalten der Nachrichtendienste wäre ein solcher Affront gegenüber der Regierung nicht möglich gewesen. Dabei kam es dieser Gesetzesänderung auch zu Gute, dass es der Gewohnheit von SPD und CDU entspricht, jeweils die parlamentarischen Geschäftsführer in das Gremium zu entsenden. Ihre Führungsstellung in ihren Fraktionen kann insoweit auch die Durchsetzung von entsprechenden Reformvorstellungen sichern. Über die politische Durchsetzungskraft von parlamentarischen Geschäftsführern der Regierungsfractionen könnte ein außenstehender Beauftragter niemals verfügen.

Die Wirkungsmöglichkeiten eines solchen Geheimdienstbeauftragten wären auch nicht mit denen des Datenschutz- bzw. des Wehrbeauftragten vergleichbar. Deren Wirkungskraft erschöpft sich in erster Linie darin, als kritische Mahner in die

öffentliche Diskussion einzugreifen und dabei auf Schwachpunkte und Missstände in ihrem Fachbereich hinzuweisen. Solche Handlungsmöglichkeiten hätte ein Geheimdienstbeauftragter wegen der strengen Geheimhaltungspflicht im Regelfall nicht.

Gegen die Schaffung eines Geheimdienstbeauftragten spricht zudem die parlamentarische Erfahrung, dass bei der Besetzung der Ämter von Beauftragten häufig nicht die fachliche Eignung und öffentliche Überzeugungskraft bestimmend waren, sondern vornehmlich Versorgungsmotive.

Natürlich bedarf eine wirkungsvolle Kontrolle der Geheimdienste einer erheblichen Steigerung der Arbeitsmöglichkeiten der Kontrolleure. Um dies zu erreichen, ist es jedoch nicht erforderlich, das Amt eines Geheimdienstbeauftragten zu schaffen. Vielmehr sollte bei jedem Abgeordneten die Anzahl der Mitarbeitenden, die über juristischen und technischen Sachverstand verfügen, drastisch gesteigert werden. Diese Steigerung sollte sich aber nicht auf den Mitarbeiterstab des Gesamtremiums erstrecken, sondern auf die der einzelnen Abgeordneten im Gremium.

Es ist eine lebensfremde Fiktion anzunehmen, dass die Abgeordneten jenseits ihrer parteipolitischen Verortung einen gemeinsamen parteiübergreifenden Kontrollspirit entwickeln würden. Sie bleiben – von Ausnahmefällen abgesehen – ihrer parteipolitischen Heimat verpflichtet. Abgeordnete der Regierungsfractionen schützen im Regelfall die Interessen der Regierung, Abgeordnete der Opposition greifen im Regelfall an. Die öffentlichen Äußerungen von Gremiumsmitgliedern zu den gegenwärtigen Vorwürfen gegen den BND belegen diese Einschätzung nachdrücklich.

Deswegen besteht das Grundübel der gegenwärtigen parlamentarischen Kontrolle auch darin, dass die gesetzlich eingeräumten Kontrollrechte Rechte des Gremiums und nicht der einzelnen Abgeordneten sind. Das bedeutet, dass es die Mitglieder der Regierungsfractionen, die im Gremium über die Mehrheit verfügen, in der Hand haben, ob ein Kontrollantrag eines Oppositionsabgeordneten umgesetzt wird oder nicht. Es gehört nicht viel Fantasie dazu, sich vorzustellen, welches Schicksal Kontrollanträge von Oppositionsabgeordneten erleiden. Eine wirkungsvolle Kontrolle setzt daher zwingend die Einräumung von Minderheitenrechten voraus.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass in einer parlamentarischen Demokratie das Spannungsverhältnis im Regelfall nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Minderheit und Mehrheit liege. Nur wenn jeder Abgeordnete im Gremium über die im Gesetz festgelegten Kontrollrechte verfügt, kann sich die Wirkungsmächtigkeit, die im natürlichen Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit angelegt ist, zum Segen einer effektiven Kontrolle entfalten. Deswegen ist es auch notwendig, die Anzahl der Mitarbeitenden der einzelnen Abgeordneten zu erhöhen und nicht die des Gremiums, weil der Mitarbeiterstab des Gremiums den Mehrheitsanordnungen des Gremiums und nicht den Anordnungen des einzelnen Abgeordneten unterliegt.

Außerdem ist der Mitarbeiterstab des Gremiums bei der Bundestagsverwaltung angestellt, so dass weitere Karrierevorstellungen dieses Personenkreises von der Leitung der Bundestagsverwaltung abhängig sind, die ihrerseits wieder unter dem beherrschenden Einfluss von Mitgliedern der Regierungsfractionen steht. Keine

besonders günstige Voraussetzung, um Arbeitsaufträge, deren Ausführung der Regierung schaden könnte, engagiert und „mit Biss“ umsetzen.

Eine Reform der parlamentarischen Kontrolle ist bitter notwendig. Über eine solche Notwendigkeit besteht offenbar parteiübergreifend Konsens. Über die Wege, die jeweils zu beschreiten wären, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Der Weg des Geheimdienstbeauftragten sollte jedenfalls nicht gewählt werden – er ist ein Irrweg.