

Wolfgang Nescovic

Parlamentarische Geheimdienstkontrolle – ein makabrer Witz

„Was wir wissen ist ein Tropfen. Was wir nicht wissen, ist ein Ozean.“ Mit diesen Worten von Isaac Newton lässt sich am besten der Wissensstand – oder vielmehr Unwissensstand – der parlamentarischen Kontrolle über die Nachrichtendienste in unserem Land veranschaulichen.

Staatliche und unter dem Schirm des Geheimen agierende Institutionen stellen in einer rechtsstaatlich verfassten, freiheitlichen und offenen Demokratie ein erhebliches Gefahrenpotential für Demokratie und Bürgerrechte dar. Daran haben 562 international anerkannte Autorinnen und Autoren im Dezember 2013 mit ihrer öffentlichen Intervention gegen die Gefahren der systematischen Massenüberwachung durch Geheimdienste erinnert: „Eine der tragenden Säulen der Demokratie ist die Unverletzlichkeit des Individuums. ... Dieses existenzielle Menschenrecht ist inzwischen null und nichtig, weil Staaten und Konzerne die technologischen Entwicklungen zum Zwecke der Überwachung massiv missbrauchen. Ein Mensch unter Beobachtung ist niemals frei; und eine Gesellschaft unter ständiger Beobachtung ist keine Demokratie mehr.“

Geheimdienste scheinen von jeher ein Eigenleben im Staat zu führen. Es ist ihre unheimliche Heimlichkeit und ihr unkontrolliertes Agieren im Schatten, das die Forderungen nach ihrer Abschaffung beflügeln. Die Befürworter einer solchen Forderung laufen allerdings Gefahr, „das Kind mit dem Bade auszuschütten“. Denn das Gegenteil fehlender Kontrolle ist nicht die Abschaffung, sondern eine umfassende Reform der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste. Schließlich fordert auch niemand die Abschaffung von Staatsanwaltschaft und Polizei, obwohl das Versagen der Sicherheitsbehörden bei den Mordtaten der NSU vorrangig ein Versagen dieser beiden war. Denn sie sind für die Verfolgung von konkreten Straftaten und die Festnahme von Tatverdächtigen zuständig und nicht der Verfassungsschutz.

Nur mit einer umfassenden und effizienten Kontrolle der Geheimdienste lassen sich Bürgerrechte und Demokratie wirksam schützen. Eine solche Kontrolle existiert zurzeit nicht. Deswegen muss die parlamentarische Kontrolle radikal reformiert werden.

Die gegenwärtige parlamentarische Kontrolle wird auf Bundesebene durch das Parlamentarische Kontrollgremium ausgeübt. Dabei kontrolliert das Gremium nicht - wie häufig angenommen - die Geheimdienste, sondern (lediglich) die Kontrolltätigkeit der Regierung über die Geheimdienste. Zur Zeit haben 9 Abgeordnete des Bundestages die Aufgabe, die Regierung daraufhin zu kontrollieren, ob diese die 10.000 Geheimdienstmitarbeiterinnen und Mitarbeiter effektiv überwacht. Das Gremium tagt in der Regel einmal im Monat für knappe drei Stunden. Allein schon diese Zahlen belegen den Alibicharakter der parlamentarischen Geheimdienstkontrolle. Dem Gremium mangelt es jedoch nicht nur an den notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen, sondern auch an den erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, die eine wirksame und umfassende Kontrolle sicherstellen können.

Eine Kontrolle, die diesem Anspruch gerecht wird, setzt zumindest folgende Reformen voraus: Eine deutliche Verbreiterung der Informationsbasis der Abgeordneten (1.), eine

erhebliche Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten (2.), die Schaffung effizienter Sanktionen (3.) und eine qualitative Veränderung des Kontrollpersonals (4.).

1. Kontrolle bedeutet zunächst die Möglichkeit, sich vollständige Kenntnis von den Vorgängen zu verschaffen, die Gegenstand der Kontrolle sein sollen. Der ungehinderte Zugang zu allen relevanten Informationen, mit denen die Nachrichtendienste arbeiten, wird schon durch die gegenwärtige Gesetzeslage in einem entscheidenden Punkt verhindert. Denn der Kontrollzugriff des Gremiums erstreckt sich nur auf Informationen und Gegenstände, die der „Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen“. Hierunter werden die Informationen verstanden, die ausländische Nachrichtendienste generieren und den deutschen Nachrichtendiensten zur Verfügung stellen. Sie sind damit dem Kontrollzugriff des parlamentarischen Kontrollgremiums entzogen. Da die deutschen Dienste zu einem großen Teil mit solchen Informationen arbeiten, unterliegen die geheimdienstlichen Tätigkeiten, die auf diesen Informationen beruhen, nicht der parlamentarischen Kontrolle. Damit dürfen die Dienste und die sie kontrollierende Bundesregierung mehr wissen, als die zur Kontrolle berufenen Abgeordneten. Das ist verfassungsrechtlich unhaltbar, da die Abgeordneten in der demokratischen Legitimierungskette als unmittelbar vom Volk Gewählte einen höheren Legitimierungsrang haben als Mitglieder der Exekutive (Regierungsbeamte bzw. Geheimdienstmitarbeiter).

Der uneingeschränkte Kontrollzugang wird zudem durch die völlig unzureichenden gesetzlichen Vorgaben für die Informationsübermittlung an das Gremium erschwert.

Gegenwärtig obliegt es allein der Bundesregierung, das Gremium über die Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes zu informieren. Sie soll über die „allgemeine Tätigkeit“ der Nachrichtendienste sowie über Vorgänge von „besonderer Bedeutung“ berichten. Was hierunter im Einzelnen zu verstehen ist, definiert das Gesetz nicht. Damit fehlen konkrete Überprüfungsmaßstäbe, ob sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht an das Gesetz hält. Es steht so im völligen Belieben der Bundesregierung zu entscheiden, welche Vorgänge sie dem Gremium im Rahmen ihrer Unterrichtsverpflichtung mitteilt oder auch nicht. Sicherheitskreise bezeichnen deshalb die Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums spöttisch als „Märchenstunde“. Die Kontrolleure sind also zur Ausübung ihrer Aufgaben auf die Informationen des Personenkreises angewiesen, der Gegenstand ihrer Überwachung ist. Das erinnert an einen Angeklagten, der selbst über den Umfang der Beweisaufnahme entscheiden kann. Die Einräumung einer solchen Befugnis käme einer Lizenz zum Freispruch gleich. Deswegen: Ohne investigative Journalistinnen und Journalisten und ihre Informanten wäre das Gremium weitgehend arbeitslos. Diese liefern im Regelfall die Tatsachen, die das Gremium zum Nachfragen und zu Sondersitzungen zwingen. Die Presseberichte zu den Enthüllungen von Edward Snowden haben dies eindrucksvoll belegt.

Der Gesetzgeber muss deswegen die Regierung bei der Wahrnehmung ihrer Informationsverpflichtung an die „kurze Leine legen“. Dazu ist es erforderlich, die Informationsverpflichtung durch sogenannte Regelbeispiele gesetzlich zu konkretisieren. Es müssten Sachverhalte typisiert werden, die dem Gremium regelmäßig zu berichten sind. Hierzu sollten z. B. zählen: Vorgänge, die die Zusammenarbeit und den Austausch von Daten zwischen deutschen Diensten und ausländischen Stellen betreffen. Weiterhin sollten sämtliche Dienstvorschriften über den Einsatz nachrichtendienstlicher

Mittel und über den Austausch von Informationen mit inländischen oder ausländischen Stellen und deren Änderungen dem Gremium mitgeteilt werden. Vor dem Hintergrund der Enthüllungen von Snowden müsste das Gesetz die Regierung weiterhin verpflichten, sämtliche Überwachungs- und Auswertungsprogramme, die die Geheimdienste entwickeln und anwenden (z.B. PRISM), dem Gremium vorzustellen.

Weiterhin muss die parlamentarische Kontrolle dort ansetzen, wo die Regierung ihre administrative Kontrolle über die Geheimdienste ansiedelt. Hierzu gehören die wöchentlich im Kanzleramt stattfindenden Sitzungen zur nachrichtendienstlichen Lage und die sogenannte Präsidentenrunde. Diese informell tagenden Beratungsrunden wurden extra zu dem Zweck geschaffen, die ministerielle Kontrolle über die Nachrichtendienste zu intensivieren. Dort werden die wichtigsten strategischen Überlegungen der Sicherheitsbehörden diskutiert und koordiniert, aber auch konkrete Operationen und Einzelfälle besprochen und abgestimmt. Es ist nur folgerichtig genau an dieser Schnittstelle, parlamentarische Kontrolle zu etablieren. Bisher hatten Mitglieder des parlamentarischen Kontrollgremiums keinen Zugang zu diesen informell tagenden Runden. Ebenso gibt es keine gesetzliche Verpflichtung, dem Kontrollgremium über die dort stattgefundenen Diskussionen und getroffenen Vereinbarungen Bericht zu erstatten. Dieses offenkundige Defizit muss beseitigt werden, indem jedem Mitglied des Gremiums ein Anwesenheitsrecht in diesen Beratungsrunden gewährt wird.

Schließlich muss der unmittelbare und repressionsfreie Zugang von Whistleblowern zum Gremium gesichert werden. Die Enthüllungen von Edward Snowden zeigen, wie wichtig Whistleblower-Informationen für Kontrollorgane sein können. Allerdings müssen solche Hinweisgeber gesetzlich vor Sanktionen ihrer Dienstherren geschützt werden. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ist dies jedoch nicht der Fall. Zwar können sich die Angehörigen der Nachrichtendienste unter bestimmten Voraussetzungen ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an das parlamentarische Kontrollgremium wenden. Allerdings sind Eingaben zugleich an die Leitung des betroffenen Dienstes zu richten. Damit kann die notwendige Anonymität des Informationsgebers nicht mehr sichergestellt werden. Es muss deshalb eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die die Anonymität des Hinweisgebers gewährleistet.

2. Neben der Verbesserung der Informationsbasis für die Abgeordneten ist auch eine erhebliche Reform der Kontrollmöglichkeiten zwingend erforderlich. Nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle sind sämtliche Kontrollrechte Rechte des Gremiums. Das heißt, die Mehrheit im Gremium entscheidet, ob und in welchem Umfang Kontrollrechte ausgeübt werden. Damit haben es die Regierungsfaktionen in der Hand, zugunsten der Regierung eine „kontrollfreie Zone“ zu errichten. Es ist Regierungsfaktionen nicht wesensfremd, bei der Kontrolle der eigenen Regierung Antriebsarmut an den Tag zu legen. Diese gesetzlich institutionalisierte Antriebsarmut ebnet so den Weg zu einer Scheinkontrolle. Sämtliche Kontrollrechte müssen daher als Minderheitenrechte ausgestattet werden.

3. Zu jeder effektiven Kontrolle gehören Sanktionsmöglichkeiten. Eine Kontrolle ohne Sanktion ist wie ein Wächter ohne Schwert. Wegen der im Gremium bestehenden Geheimhaltungspflicht ist es den Abgeordneten grundsätzlich verwehrt, über Missstände und Defizite, die bei der Kontrolltätigkeit zu Tage gefördert werden, öffentlich zu berichten. Damit fehlt das wirkungsvollste Sanktionsinstrument, das im politischen Meinungskampf besteht: Die öffentliche Kritik an der Regierungsarbeit.

Arbeiten die Abgeordneten im Gremium hartnäckig und erfolgreich, indem sie Regierungsversagen oder sogar Rechtsbrüche aufdecken, ist die Regierung durch die Geheimhaltungspflicht der Gremiumsmitglieder vor öffentlicher Kritik geschützt. Die Opposition muss schweigen und die Früchte ihrer Arbeit mit ins Grab nehmen. Der Anspruch auf eine effektive Kontrolle wird so ad absurdum geführt, obwohl ganz offenkundig ist, dass Rechtsbrüche niemals geheimhaltungsbedürftig sein dürfen. Die bestehenden Möglichkeiten für öffentliche Stellungnahmen müssen deswegen dahingehend reformiert werden, dass z. B. Verstöße gegen Unterrichtungspflichten auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses zu einer schriftlichen und mündlichen Berichterstattung gegenüber dem Plenum des Deutschen Bundestages mit einer entsprechenden öffentlichen Debatte führen können.

Darüber hinaus muss dem Gremium – genau wie dem Verteidigungsausschuss – die Möglichkeit eingeräumt werden, seine spezifischen Sach- und Fachkenntnisse über die Dienste in einem Untersuchungsausschuss verwerten zu können. Es müsste sich also – gegebenenfalls nach einem entsprechenden Beschluss des Bundestages – in einen Untersuchungsausschuss umwandeln können.

Schließlich muss ein gesonderter Straftatbestand geschaffen werden, der Verstöße gegen die Unterrichtungsverpflichtung der Regierung mit spürbaren Geld- und Freiheitsstrafen belegt. Nicht- und/oder Falschinformationen des Parlaments durch die Regierung in dem hochsensiblen Bereich der Geheimdienstkontrolle stellen ganz offenkundig strafwürdiges Unrecht dar.

4. Eine erfolgreiche Kontrolle steht und fällt mit der Qualität des eingesetzten Personals. Die personellen Erfahrungen im Gremium zeigen, dass die dort tätigen Abgeordneten ihr Kontrollverständnis nur all zu oft den Regeln politischer Alltagsopportunität unterwerfen. Sie verkennen dabei, dass die Arbeit im Parlamentarischem Kontrollgremium auch eine justizersetzende Funktion hat. Die im Grundgesetz verankerte Rechtsweggarantie, die sicherstellen soll, dass jeder Eingriff der öffentlichen Gewalt in Grundrechte der Kontrolle der Gerichte unterliegt, ist bei den Nachrichtendiensten wegen der Geheimhaltung praktisch aufgehoben. Das Gremium übernimmt mit seiner Kontrolle daher den Grundrechtsschutz, der ansonsten von der Rechtsprechung gewährt würde. Deswegen ist es folgerichtig, diese Besonderheit bei der personellen Zusammensetzung des Gremiums zu berücksichtigen. Am besten ließe sich das dadurch erreichen, dass sich das Gremium zu einer Hälfte aus Abgeordneten und zur anderen Hälfte aus Richtern zusammensetzt. So könnte verhindert werden, dass die politische Alltagsopportunität der Politiker über die Rechtstreue siegt.

Der Diskurs über diese und andere Reformüberlegungen ist längst überfällig. Er stellt auch eine wesentliche Aufgabe der neuen Regierung dar. Hierfür reicht es nicht aus, lediglich den neuen Job eines Staatssekretärs für die Beaufsichtigung der Geheimdienste zu schaffen. Camus schrieb einmal, es gebe keine Gerechtigkeit, es gebe nur Grenzen. Das ist wahr. Die Nachrichtendienste benötigen klare Grenzziehungen. Sie verlaufen zwischen der unerlässlichen Heimlichkeit geheimdienstlicher Arbeit und der Unheimlichkeit eines Geheimdienstes in einer demokratischen Gesellschaft.