



BAND 43

Aufklärung ohne Aufsicht?

Über die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland

Eine Studie von Thorsten Wetzling

AUFKLÄRUNG OHNE AUFSICHT?

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 43**

Aufklärung ohne Aufsicht?

Über die Leistungsfähigkeit der Nachrichten-
dienstkontrolle in Deutschland

Eine Studie von Thorsten Wetzling im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Über den Autor

Dr. Thorsten Wetzling leitet das Privacy Project der Stiftung Neue Verantwortung in Berlin. Dort werden Ideen für eine effizientere und demokratischere Nachrichtendienstführung entwickelt. Zuvor leitete er am Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) ein vom Bundesbildungsministerium gefördertes Vorhaben für die europäische Sicherheitsforschung. Als Senior Fellow am Institute for Global Justice in Den Haag und als Advisor am Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) hatte er zuvor Projekte zum Datenschutz in den transatlantischen Beziehungen und zur Reform des Sicherheitssektors in Marokko und Tunesien verantwortet. Von 2009 bis 2011 forschte er im Rahmen eines Post-Doc-Fellowships der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) am französischen Institut für internationale Beziehungen (ifri) in Paris, in der RAND Corporation und im Zentrum für transatlantische Beziehungen an der Johns Hopkins Universität in Washington, D.C. Promotion am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung mit einer vergleichenden Studie zur Performanz und Reform der Nachrichtendienstkontrolle in Europa.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Aufklärung ohne Aufsicht?

Über die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland

Eine Studie von Thorsten Wetzling

Band 43 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Cover-Foto: © Christian Thiel – Ostkreuz Agentur der Fotografen

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-154-4

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung/Abstract	9
Einleitung	10
Kapitel eins	
Definitionen, Theorie und Literaturschau	13
1 Konzepte und Definitionen	14
1.1 Nachrichtendienste des Bundes	14
1.2 Nachrichtendienstführung in modernen Demokratien	15
1.3 Kompetenzzuweisung und Verantwortung	15
1.4 Parlamentarische Kontrolle und Regierungsverantwortung	16
2 Ausbaufähige Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle – eine Literaturschau	17
2.1 Intelligence Studies	17
2.2 Legislative Studies (Parlamentsstudien)	19
2.3 Regierungsverantwortung aus Sicht der Verwaltungswissenschaft	22
2.4 Soziologische und organisationstheoretische Perspektiven	24
2.5 Zusammenfassung	26
Kapitel zwei	
Untersuchungsrahmen	27
1 Untersuchungsfrage	27
2 Erklärungsansätze für das Ergebnis der Kontrolltätigkeiten	28
2.1 Rational-Choice-Modell	28
2.2 Ganzheitliches Modell	29
3 Arbeitshypothesen	30
4 Operationalisierung des Untersuchungsrahmens	31
4.1 Ein integriertes Bewertungsschema für die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle	31
4.2 Ein Schema für die Bewertung der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle im Einzelfall	34
5 Methodik der Leistungsbewertung und Quellenmaterial	37
6 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	39

Kapitel drei

Die Fallstudien	40
1 Der BND-Untersuchungsausschuss des 16. Bundestages	40
1.1 Die ausgewählten Fälle	40
1.2 Analyse und Bewertung	41
1.3 Fazit	51
2 Der NSA-Untersuchungsausschuss des 18. Bundestags	51
2.1 Die ausgewählten Fälle	51
2.2 Analyse und Bewertung	55
2.3 Fazit	61

Kapitel vier

Erörterung und Analyse	62
1 Erörterung der Defizite der parlamentarischen Kontrolle	62
2 Rückschlüsse auf die Arbeitshypothesen	63
3 Rückschlüsse auf die Erklärungsansätze	65
4 Wichtige Faktoren für die Reformvorschläge	65
5 Fazit	68

Kapitel fünf

Handlungsempfehlungen	69
Empfehlung 1: Mehr Druck auf die Kontrolleure	69
Empfehlung 2: Zeitnahe Streitschlichtung und Sanktionen einführen	71
Empfehlung 3: Das Nachrichtendienstrecht ist zu vereinfachen und gleichzeitig zu präzisieren	72
Empfehlung 4: Mehr Ressourcen sind für die Kontrolle freizugeben	73
Empfehlung 5: Mehr Austausch der Kontrollgremien	73
Empfehlung 6: Heranziehung externer Expertise	74
Empfehlung 7: Mehr Schutz für Whistleblower	74
Empfehlung 8: Die exekutive Kontrolle als Teil der Regierungs- verantwortung begreifen	75
Empfehlung 9: Unabhängige Evaluation der Wirksamkeit nachrichten- dienstlicher Kommunikationsüberwachung	75
Resümee	77
Interview- und Gesprächspartner	81
Literatur	83
Abkürzungsverzeichnis	88

VORWORT

In der laufenden 18. Legislaturperiode des deutschen Bundestages ist die Debatte um die demokratische Kontrolle von Geheimdiensten neu entbrannt. Diese Debatte spiegelt auch die zunehmende Bedeutung von Nachrichtendiensten in der deutschen Sicherheitspolitik: Politische Entscheidungsträger/innen schätzen die Erkenntnisse moderner Sicherheits- und Nachrichtendienste im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, das organisierte Verbrechen oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Auch in Konflikten zwischen Staaten haben Geheimdienste keineswegs ausgespielt. Durch die Verknüpfung militärischer Operationen mit systematischer Desinformation und Propaganda im Konzept des «hybriden Krieges» hat sich ihr Einsatzfeld sogar noch erweitert.

Nachrichtendienste sind Teil des Instrumentariums einer wehrhaften Demokratie. Auch offene Gesellschaften sind auf geheime Dienste angewiesen. Ihr «modus operandi» der verdeckten Ermittlung stellt den demokratischen Rechtsstaat aber vor enorme Herausforderungen. In einer Demokratie schafft erst parlamentarische Kontrolle Legitimation. Ohne funktionierende Kontrolle können sich Geheimdienste zu einer Gefahr für Bürgerrechte und Demokratie entwickeln, wie zuletzt der NSA-Skandal gezeigt hat.

Unsere Parlamente stellen sich dieser Aufgabe, indem sie ständig tagende Kontrollgremien sowie ad hoc einberufene Untersuchungsausschüsse zur Arbeit der Nachrichtendienste einrichten. Dabei hängt die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Regierung ab, der diese Dienste unterstellt sind. Der Deutsche Bundestag hat sich noch nie so ausgiebig mit Fragen der Regierungsverantwortung für die Nachrichtendienste des Bundes beschäftigt wie in den vergangenen drei Legislaturperioden. Ganz gleich, ob BND-, NSU- oder NSA-Untersuchungsausschuss, jedes Mal wurden Forderungen nach einer deutlich verbesserten Geheimdienstkontrolle laut.

Wie steht es aber um die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland? Zu dieser für eine demokratische Gesellschaft zentralen Frage kann man viele pauschalisierende Antworten in den Medien finden, es mangelt aber an einer substantiellen und systematischen Auseinandersetzung. Ob und wie Geheimdienstkontrolle genau funktioniert, ist auch in der wachsenden Literatur über westliche Nachrichtendienste noch nicht ausreichend untersucht worden.

Die von der Heinrich-Böll-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von Thorsten Wetzling versteht sich als Beitrag zu dieser notwendigen Aufklärung. Die Studie untersucht das Verhältnis zwischen parlamentarischer Kontrolle («Input») und ihren Ergebnissen für die Steuerung nachrichtendienstlichen Handelns («Output»)

anhand von Fallstudien zu ähnlich gelagerten Fällen. Mit Hilfe eines Kriterienkatalogs und eines detaillierten Bewertungsschemas wird die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle im Einzelfall verglichen, analysiert und bewertet. Der Autor hat damit einen methodischen Rahmen für detaillierte Fallstudien der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle entworfen. Ausgerüstet mit diesem Werkzeug lassen sich vergleichende Analysen vornehmen, die einen erheblich präziseren Einblick in die Arbeit der Kontrolleure und den Einsatz einzelner Kontrollinstrumente ermöglichen.

Die in der Studie abschließend aufgeführten Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland basieren auf dieser detaillierten Analyse der tatsächlichen Kontrolldynamiken. Sie stützen sich auf die Auswertung verschiedener Datenquellen wie Interviews mit Bundestagsabgeordneten, Fraktionsreferent/innen, ehemaligen Nachrichtendienstlern und Entscheidungsträger/innen der Regierung sowie Drucksachen des Bundestages, Berichten des Europäischen Parlaments, Forschungsarbeiten und Presseberichten.

Auch vor dem Hintergrund der sehr begrenzten richterlichen Kontrolle beruht die Legitimation nachrichtendienstlichen Handelns in Deutschland vornehmlich auf seiner parlamentarischen Kontrolle. Es ist an der Zeit, das Politikfeld «intelligence governance» einer systematischeren Prüfung zu unterziehen.

Die Diskussion um die Arbeitsweise und Kontrolle der Nachrichtendienste tritt mit konkreten Reformvorschlägen aus der Mitte des Bundestages gerade in eine neue Phase. Wir wollen mit dieser Studie einen Beitrag leisten, diese Debatte zu befördern. Schließlich geht es hier um den Schutz unserer Grundrechte und die Funktionsfähigkeit unseres Rechtsstaats. Letztlich liegt es in der Verantwortung des Bundestages, die rechtlichen und politischen Anregungen aus der öffentlichen Debatte zu prüfen und das System parlamentarischer Kontrolle der Nachrichtendienste auf die Höhe der Zeit zu bringen.

Berlin, im August 2016

Ralf Fücks
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Gregor Enste
Referent Außen- und Sicherheitspolitik

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Zusammenfassung

Nachrichtendienste haben in der Sicherheitspolitik deutlich an Bedeutung gewonnen. Damit sind auch die Herausforderungen an die Demokratie signifikant gestiegen. Zwar hat sich der Bundestag in den letzten Legislaturperioden mehrfach mit Vorwürfen nachrichtendienstlichen Fehlverhaltens beschäftigt, dabei ist die Effizienz seiner Kontrolltätigkeiten aber selten einer systematischen Prüfung unterzogen worden. Häufig wurden bloß Annahmen der Leistungsfähigkeit bzw. der Leistungsschwäche zum Anlass genommen, um kurzfristige Reformempfehlungen auszusprechen. Diese Studie stellt zunächst einen Rahmen vor, mit dem die Arbeit der parlamentarischen Kontrolle in Bezug auf die Aufklärung spezifischer Vorwurfsfälle einer genaueren Prüfung unterzogen werden kann. Anschließend werden in zwei vergleichenden Fallstudien zum BND- und NSA-Untersuchungsausschuss eine Bandbreite von gravierenden Kontrolldefiziten praxisnah erörtert. Die Analyse zeigt schließlich die Schwächen eines vornehmlich ritualisierten Kontrollsystems, dass Kontrollprozesse zelebriert und Kontrollergebnisse verklärt.

Abstract

The significance of intelligence for contemporary security politics and the challenges it entails for democracy have grown enormously in recent years. Parliaments play an important and increasingly more visible role in the governance of intelligence. Yet, despite improved conditions for research, this role remains insufficiently explored within the burgeoning literature on intelligence in western democracies. Instead of systematic examinations of applied oversight dynamics for specific accountability cases, readers are often provided with mere assertions on the quality of oversight. Policy recommendations rarely flow integrally from preceding analyses. Against this backdrop, this study uses a detailed framework for the study of parliamentary intelligence oversight to examine the Bundestag's recent work on specific intelligence accountability cases. The comparative analysis reveals a wide array of dysfunctions within a ritualistic oversight system that tends to emphasize processes over results.

EINLEITUNG

Edward Snowdens Enthüllungen über die Kooperation der NSA mit dem BND haben in Deutschland die Debatte um die Arbeit und die demokratische Kontrolle der Nachrichtendienste neu entfacht. Allerdings hatte sich der Bundestag bereits während der letzten drei Legislaturperioden ausgiebig mit Fragen der Regierungsführung und -verantwortung im nachrichtendienstlichen Bereich beschäftigt.¹ Doch die stetig gewachsenen Aufklärungsbemühungen wurden kaum systematisch auf ihre Leistungsfähigkeit hin überprüft. Stattdessen haben die Regierungsparteien in ihren Koalitionsverträgen lediglich den altbekannten Wunsch vorgetragen, zukünftig die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste verbessern zu wollen.² Diesem Ziel ist man bislang nicht bedeutend näher gekommen.

Um konkrete und wirksame Reformideen für die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle identifizieren zu können, sollten folgende Fragen beantwortet werden: Wie gut sind die Möglichkeiten und Fortschritte des Bundestags bei der Kontrolle der Nachrichtendienste? Hat die Zunahme an Kontrollinstrumenten und Kontrolltätigkeiten der letzten Jahre einen spürbaren Einfluss auf das Kontrolleergebnis gehabt oder ist der Aufwand nur größer geworden bei gleichbleibendem Ertrag?

Das sind keineswegs akademische Fragen. Viel steht auf dem Spiel, wenn die Regierung auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse und Informationen zurückgreift. Neben den verfassungsrechtlich stets zu begründenden Grundrechtseingriffen (z.B. bei Kommunikationsüberwachung) kann ein Missbrauch und die Politisierung nachrichtendienstlicher Mittel auch der Innen-, der Sicherheits- und der Außenpolitik Deutschlands nachhaltig schaden. Einzig das Parlament ist durch den Wähler unmittelbar legitimiert und darf in diesem wichtigem Politikfeld nicht vor verschlossenen Türen stehen. Es sollte über die wesentlichen Vorgänge und den Einsatz von Ressourcen informiert sein und – falls nötig – über entsprechende Sanktionsmittel verfügen, um seinen Kontrollaufgaben gerecht werden zu können. Ob und inwiefern Druckmittel in der Praxis der Nachrichtendienstkontrolle zum Einsatz kommen, ist eine weitere wichtige Frage, die in der wachsenden Literatur zum Thema Demokratie und Nachrichtendienste noch nicht systematisch genug untersucht worden ist.

Und zur Beantwortung der folgenden Frage fehlt oft ein geeigneter Kompass: Wie gut oder wie schlecht haben die Kontrollgremien und die Untersuchungsausschüsse des Bundestages wiederum die Führung und Kontrolle der Nachrichtendienste

- 1 Neben der Arbeit der ständigen Kontrollgremien (Parlamentarisches Kontrollgremium [PKGr], G10-Kommission, Vertrauensgremium) haben insbesondere die Aufklärungsbemühungen der BND-, NSU- und NSA-Untersuchungsausschüsse viel Aufmerksamkeit in den Medien erfahren.
- 2 Siehe zum Beispiel der Koalitionsvertrag der CDU-, CSU- und SPD-Fraktionen von 2013, S. 103.

durch die Bundesregierung kontrolliert? Hierzu gibt es eine Vielzahl an Meinungen, aber nur wenig Fundiertes. Denn nach welchen Kriterien lässt sich die Qualität einer Richtungs-, Rechts- und Effizienzkontrolle in diesem Politikfeld überhaupt erfassen? Ohne Kompass und Messgerät ist ein verlässliches Strukturbild der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland nicht zu erstellen. Dies wiederum ist die Voraussetzung für evidenzbasierte Reformempfehlungen.

Die vorliegende Studie stellt daher zunächst einen Untersuchungsrahmen vor, mit dessen Hilfe die geleistete parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle anhand eines klaren Kriterienkatalogs in Fallstudien analysiert, bewertet und verglichen werden kann. Natürlich kann man die Kontrollleistung nicht in genauen Zahlen ausdrücken. Es werden aber konkrete und verifizierbare Parameter verwendet, mit denen die Arbeit der Kontrolleure und die Effizienz der einzelnen Kontrollinstrumente eindeutiger und auch durch eine Bewertung des gesamten Prozesses beurteilt werden kann, als dies in der bisherigen Medienberichterstattung geschehen ist.

Einer solchen Untersuchung stellen sich zwangsläufig viele Hindernisse in den Weg. Hier sei kurz auf die Schwierigkeit verwiesen, an belastbare Informationen zu gelangen. Zudem besteht Unklarheit bezüglich der Bewertungskriterien für eine erfolgreiche parlamentarische Kontrolle. Um derartige Hindernisse überzeugend meistern zu können, bedarf es eines überzeugenden Untersuchungsrahmens, mit dem die Ergebnisse der parlamentarischen Kontrolltätigkeit – wie gesagt – nachvollziehbar analysiert, bewertet und verglichen werden können. Die hier vorgestellten Fallstudien sollen zeigen, wie sich das Machtgefüge und die Interessen der wichtigsten Stakeholder sowie der Einsatz der einzelnen Kontrollinstrumente im konkreten Fall auswirkten. Wie hat der Einsatz einzelner Kontrollmechanismen im konkreten Fall die verschiedenen Interessensvertreter (Nachrichtendienstangehörige, Regierungsvertreter, Abgeordnete der Regierungsmehrheit, Oppositionsmitglieder in den Kontrollgremien) beeinflusst, und welche Strategien haben diese benutzt, um die Ausrichtung und die Durchführung von Untersuchungen in ihrem Sinne zu lenken?

Diese Studie will Antworten auf diese Fragen geben und ist folgendermaßen aufgebaut: Das erste Kapitel widmet sich der noch recht jungen Institution der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle und der einschlägigen Literatur dazu. Das zweite Kapitel stellt den konkreten Untersuchungsrahmen zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle vor. Anschließend wird im dritten Kapitel der Zusammenhang zwischen Kontrolltätigkeit und Kontrollergebnis ermittelt. Konkret wird dies in Fallstudien zu den BND- und NSA-Untersuchungsausschüssen untersucht. Jede Fallstudie bewertet die Leistung der parlamentarischen Untersuchung und gibt Aufschluss darüber, wie einzelne Faktoren das Ergebnis in welcher Weise beeinflusst haben. Das vierte Kapitel vergleicht und analysiert die Ergebnisse der Fallstudien und erörtert die wesentlichen Erkenntnisse vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Debatte zur Reform des Nachrichtendienstrechts und der Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland. Das fünfte und letzte Kapitel fasst die wesentlichen Ableitungen und Empfehlungen für eine verbesserte Nachrichtendienstkontrolle zusammen.

Definitionen, Theorie und Literaturschau

Nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung hat in gewisser Weise Hochkonjunktur – nicht nur in den Vereinigten Staaten und Europa, sondern fast überall auf der Welt. Politische Entscheidungsträger schätzen die geheimen und vielseitig einsetzbaren modi operandi moderner Sicherheits- und Nachrichtendienste im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, das organisierte Verbrechen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.³

Anders als zu Zeiten des Kalten Kriegs verteidigen alle europäischen Sicherheitsbehörden heute offene demokratische Gesellschaften. Die Verteidigung offener Gesellschaften durch verdeckte Mittel ist zwar noch kein Widerspruch, stellt die Demokratien aber vor enorme Herausforderungen, da dem Verborgenen stets die Gefahr innewohnt, dass die Macht des Geheimen politisch ausgenutzt und missbraucht werden kann.

Unsere Parlamente stellen sich seit einigen Jahrzehnten dieser Herausforderung, indem sie ständig tagende Kontrollgremien sowie ad hoc einberufene Untersuchungsausschüsse damit beauftragen, die Führung der Nachrichtendienste durch die Regierung einer politischen Richtungs-, Effizienz- und Rechtskontrolle zu unterziehen. Ob und wie diese Kontrollen genau funktionieren, ist in der wachsenden Literatur über die westlichen Nachrichtendienste noch nicht ausreichend untersucht worden. Insbesondere Fragen der politischen Verantwortlichkeit für nachrichtendienstliches Handeln wurden bisher selten systematisch erforscht. Diese Studie versucht zumindest einen Teil dieser Lücke zu füllen, indem sie das Verhältnis zwischen der Praxis der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle («Input») und dem Ergebnis der Verantwortung für nachrichtendienstliches Handeln («Output») anhand von Fallstudien zu ähnlich gelagerten Vorwurfsfällen untersucht.

Dafür müssen aber zunächst die zentralen Konzepte und der Stand der einschlägigen Literatur vorgestellt werden. Dazu gehören die verschiedenen Bedeutungen

3 Insbesondere in den letzten zwei Jahren stand der Einsatz der massenhaften Kommunikationsüberwachung als besonders umstrittenes nachrichtendienstliches Mittel im Vordergrund der politischen Diskussion. Hierbei ging es neben den Fragen des Datenschutzes auch um die Frage, inwiefern dieses Mittel auch eingesetzt wird, um gegenwärtig oder zukünftig noch andere (illegitime) Ziele (Wirtschaftsspionage, Beobachtung unliebsamer Personen, Aufhebung des Trennungsggebots zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Ermittlungen etc.) zu verwirklichen.

und Konnotationen der Begriffe Nachrichtendienste, Regierungsführung, Kontrolle und Regierungsverantwortung. Anschließend gibt der Text einen Überblick, wie in der Teildisziplin «intelligence studies» die Praxis der Nachrichtendienstkontrolle beschrieben wird und welche Wissenslücken gerade in Bezug auf die Frage der Regierungsverantwortung für Nachrichtendienstführung und -kontrolle weiterhin bestehen. Einige Wissenslücken sind zu füllen, indem der Fokus auf einschlägige Literatur aus den Fachbereichen der Politischen Wissenschaft, der Verwaltungswissenschaft und der Soziologie ausgeweitet wird. Der letzte Abschnitt fasst die wichtigsten Erkenntnisse dieser Literaturschau zusammen und ebnet so den Weg für den konkreten Untersuchungsrahmen zur besseren Bestimmung der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Kontrolle.

1 Konzepte und Definitionen

Nachrichtendienste und nachrichtendienstliche Informationen haben in der modernen Sicherheitspolitik des letzten Jahrzehnts einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren. Unweigerlich haben damit auch die Herausforderungen für moderne Demokratien zugenommen.

1.1 Nachrichtendienste des Bundes

Die drei Nachrichtendienste des Bundes – Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesverfassungsschutz (BfV), Militärischer Abschirmdienst (MAD) – stehen als öffentliche Behörden im Dienste einer modernen und offenen Gesellschaft. Sie arbeiten vornehmlich verdeckt, um im Ausland Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Relevanz zu gewinnen (BND, MAD) oder im Inland (BfV) Gefahren für die freiheitliche, demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland zu erkennen. Vereinzelt sind die Dienste auch beauftragt, diese Gefahren mit gesetzlich legitimierten Mitteln (z.B. im Falle von Gegen- oder Wirtschaftsspionage) abzuwehren.⁴

Der BND ist dem Kanzleramt unterstellt und hat derzeit ca. 6.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie einen Jahreshaushalt von ca. 552 Millionen Euro. Sein Mandat wurde 1990 im Bundesnachrichtendienstgesetz festgeschrieben. Zudem besitzt der BND ein Aufgabenprofil – allerdings als Verschlussache – zu den Zielen der Informationsbeschaffung und nichtöffentliche Dienstvorschriften der Bundesregierung mit konkreten Anweisungen zur Informationsbeschaffung.

Der BfV ist der Inlandsnachrichtendienst Deutschlands mit Hauptsitz in Köln. Unter Einsatz verdeckter und offener Methoden der Informationsbeschaffung werden dort verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachtet, Spionageabwehr betrieben

⁴ Je nach Auslegung könnte man zu den drei vorgenannten Diensten noch das Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr sowie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nennen, aber dieser Diskurs soll hier nicht weiter ausgefochten werden. Darüber hinaus wäre (zumindest bis 2014) noch die Hauptstelle für Befragungswesen auf Bundesebene zu nennen. Auf Länderebene kommen die jeweiligen Landesverfassungsämter hinzu.

und Wirtschaftsschutz gegeben. Dafür werden derzeit ca. 2.750 Mitarbeiter beschäftigt, und dem Dienst stehen jährlich ca. 210 Millionen Euro zur Verfügung.

Der dritte Nachrichtendienst des Bundes ist das Amt für den militärischen Abschirmdienst (MAD), welches dem Verteidigungsministerium unterstellt ist. Es ist vor allem mit der Aufklärung und Auswertung von Informationen und Daten zur Vor- und Nachbereitung von Bundeswehreinmärschen beschäftigt. Hierfür stehen dem Amt ca. 1.235 Mitarbeiter und ein Haushalt von ca. 72 Millionen Euro zur Verfügung.

Insgesamt arbeiten ca. 10.500 Mitarbeiter für die drei Nachrichtendienste des Bundes, und dafür stellt der Staat jährlich ca. 830 Millionen Euro bereit.

1.2 Nachrichtendienstführung in modernen Demokratien

Das Mandat, die Haushaltsmittel, die Arbeitstechniken und -mittel sowie die Eingriffsbefugnisse der einzelnen Nachrichtendienste werden gesetzlich bestimmt und legitimiert. Als staatliche Institutionen haben die Nachrichtendienste wie alle staatlichen Behörden den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit, der Verhältnismäßigkeit sowie der Effizienz in der Haushaltsführung zu genügen. Theoretisch gibt es vier Ebenen der Nachrichtendienstkontrolle: die interne Dienstaufsicht innerhalb der Nachrichtendienste, die Kontrolle seitens der Exekutive, die parlamentarische Kontrolle und die richterliche Kontrolle. Darüber hinaus führt die Zivilgesellschaft (Medien, Universitäten, NGOs, Stiftungen, Think Tanks etc.) quasi als fünfte Ebene ihrerseits Untersuchungen durch und kann dadurch wichtige Anstöße und Impulse geben. Zusätzlich können Untersuchungen internationaler Organisationen (wie z.B. Parlamentarische Versammlung des Europarats oder das Europäische Parlament) die nationalen Kontrolltätigkeiten ergänzen. Idealerweise ermöglicht das Zusammenspiel dieser Ebenen eine umfassende Kontrolle der Nachrichtendienste.

1.3 Kompetenzzuweisung und Verantwortung

In westlichen Demokratien üben gewählte Repräsentanten des Volkes die Regierungsgeschäfte für das Volk aus («by the people, for the people»). Dafür ist eine Kette von Kompetenzzuweisungen notwendig, bei der am Anfang der Bürger und am Ende die Beamten der Regierungsbehörden stehen. In vielen Delegationsschritten (vom Bürger zum Abgeordneten zum Regierungsvertreter zum Behördenvertreter) wählt oder bestimmt jeweils die delegierende Instanz («Prinzipal») seinen Entscheidungsträger («Agent»). Beispielsweise wünscht sich die Bundesregierung, dass die Zusammenarbeit der drei Nachrichtendienste des Bundes und deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Dienststellen besser koordiniert wird. Dafür wurde 2013 im Kanzleramt das Amt des Beauftragten für die Nachrichtendienste geschaffen. Der Beamte ist nun im Auftrag der Bundesregierung für die Wahrung der Regierungsinteressen bei der Koordinierung der Nachrichtendienste tätig.

Bei Kompetenzzuweisungen sind stets Einflusseinbußen zu befürchten. Das wird in der Literatur als «agency loss» bezeichnet und steht für den Unterschied

zwischen dem Wunschzustand einer perfekten Kompetenzzuweisung an nicht interessengeleitete Akteure und dem Resultat der eigentlichen Kompetenzzuweisung an politische Akteure (Lupia 2003: 35). Dass politische Akteure ihre eigenen Interessen verfolgen und diese mitunter nicht immer denen des Prinzipals entsprechen, spiegelt sich dann oft negativ im Ergebnis wieder. Im Wissen um die jeweiligen Informations- und Kompetenzasymmetrien zwischen den Delegierenden und den Entscheidungsträgern werden daher konkrete Verantwortlichkeiten und Berichtspflichten festgelegt. So muss beispielsweise der Beauftragte für die Nachrichtendienste des Bundes der Bundesregierung regelmäßig über seine Tätigkeit berichten. Der Theorie nach sollte jeder Kompetenzzuweisung eine Rechenschaftspflicht zur Seite stehen, um Missbrauch und zu großen Informationsasymmetrien, also einem Mangel an Informationen bei den Kontrollinstanzen, vorzubeugen.⁵

1.4 Parlamentarische Kontrolle und Regierungsverantwortung

In dieser Studie spielen die Begriffe der *parlamentarischen Kontrolle* und der *Regierungsverantwortung* eine zentrale Rolle. Von Anfang an sollte ein wichtiger Unterschied zwischen den Konzepten hinter diesen Begriffen hervorgehoben werden: Die Untersuchungsaktivitäten der parlamentarischen Aufseher («Input») sind nicht mit dem Ergebnis dieser Bemühungen («Output») zu verwechseln. Nach Joel Aberbach ist die parlamentarische Kontrolle («oversight») «the review [of] the actions of federal departments, agencies, and commissions, and of the programs and policies they administer, including review that takes place during program and policy implementation as well as afterwards» (Aberbach 1990: 2)⁶. Im Gegensatz dazu wird der Begriff Regierungsverantwortung hier verwendet, um auszudrücken wie gut oder wie schlecht die parlamentarischen Aufseher es geschafft haben, den Regierungsvertretern anhand klar formulierter Standards eine Rechenschaft abzuverlangen. Dafür ist es auch nötig, ein Urteil darüber zu fällen, inwieweit die Regierungsvertreter ihren Pflichten gemäß diesen Standards nachgekommen sind. Sind Pflichten verletzt worden, können Sanktionen verhängt werden (Keohane und Grant 2005: 29).

5 Vgl. Helmut Laux: Risiko, Anreiz und Kontrolle: Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept: «Insbesondere bei Delegation von komplexen Entscheidungen besteht die Gefahr, dass sich ein Entscheidungsträger wenig Mühe gibt bzw. nicht im Sinne der delegierenden Instanz handelt». In der Literatur wird der Entscheidungsträger häufig auch als «Agent» bezeichnet und die Instanz als «Prinzipal». Quelle: <https://books.google.de/books?hl=de&lr=&id=RCqbBwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=principal+agent+beschreibung&ots=mgceqGnacw&sig=nj0vnzpWPqy9mnvq8swQwr5Bp84#v=onepage&q=principal%20agent%20beschreibung&f=false>

6 Übersetzung: [...] «die Überprüfung der Handlungen von Bundesministerien, Behörden und Kommissionen sowie der von diesen verantworteten Programme und Verordnungen, und zwar sowohl während der Umsetzung besagter Programme und Verordnungen als auch hinterher».

2 Ausbaufähige Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle – eine Literaturschau

Um die Wirksamkeit der Nachrichtendienstkontrolle besser beurteilen zu können, sind die Strukturen der Nachrichtendienste, die Grundsätze von Regierungs-/Parlamentsbeziehungen und eine Vielzahl weiterer formeller und informeller Faktoren zu berücksichtigen. Erste Ansatzpunkte liefert die folgende Literaturschau.

2.1 Intelligence Studies

Intelligence Studies ist in vielen Ländern mit größeren Nachrichtendiensten (vornehmlich USA, Großbritannien, Frankreich) seit einigen Jahrzehnten ein fester Bestandteil der sicherheitspolitischen Forschung. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich länderübergreifend auch Experten der internationalen Beziehungen, Kryptologen, Historiker, Rechtswissenschaftler, Psychologen und viele andere Wissenschaftler diesem Politikfeld angenommen. Das Wissen über die Nachrichtendienste, ihre Arbeitsweisen, ihre Klienten und ihre Dienstherren ist dadurch exponentiell gestiegen.

Die meisten Autoren der «intelligence studies community», die sich im Rahmen ihrer Forschung mit Fragen der Regierungsverantwortung beschäftigen, richten indes noch immer einen sehr ähnlichen Blick auf diese Herausforderung im Bereich der Nachrichtendienstkontrolle: Häufig werden die besonderen politischen und verfassungsmäßigen Anforderungen und die Eigenheiten des nationalen Systems der Nachrichtendienstkontrolle ausgiebig erörtert. Darauf folgen dann meist schon allgemeine Aussagen über die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle. Derartige Beiträge sind in der Regel zu situativ und wenig substantiell.⁷ Häufig kommt es am Ende daher kaum zu mehr als einer Aneinanderreihung von eher deskriptiven persönlichen Erfahrungsberichten und Meinungen über das jeweilige nationale System der Nachrichtendienstkontrolle.⁸

Loch Johnson hingegen hat sich intensiver mit der Dynamik der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle im US Congress beschäftigt. In einer Langzeitstudie (von 1976 bis 2006) ist ihm folgendes Muster aufgefallen:

7 Siehe z.B. die Kapitel 4, 5, 6 zur Nachrichtendienstkontrolle in den USA, Großbritannien und Deutschland in Tsang 2008.

8 Dennoch sind solche Berichte häufig von Nutzen für Studierende der unterschiedlichen Kontrollsysteme. Beispielsweise enthalten sie häufig detaillierte Angaben über die Struktur und Arbeitsweisen von Kontrollgremien, Reformvorhaben und mitunter auch Anekdoten zu Untersuchungen einzelner Vorwurfsfälle.

«A major intelligence scandal or failure – a shock – converts perfunctory patrolling into a burst of intense fire-fighting, which is then followed by a period of dedicated patrolling that yields remedial legislation or other reforms designed to curb inappropriate intelligence activities in the future. Sometimes the high-intensity patrolling can last for months and, if the original shock was particularly strong, producing a media tsunami, even years. Once the firestorm has subsided and reforms are in place, however, law-makers return to a state of relative inattention to intelligence issues».

(Johnson 2007a: 344)⁹

Der von Johnson beschriebene Kreislauf von intensivem «fire-fighting» in Folge eines Skandals zurück zur eher schwerfälligen und sporadisch durchgeführten Aufsicht ist ein wichtiger Hinweis auf tatsächliche Kontrolldynamiken.

Andere Studien gehen dagegen zu schnell vom deskriptiven in den präskriptiven Teil über. Wenn Reformempfehlungen ausgesprochen werden, so fehlt diesen Studien häufig die nötige Empirie, um derartige Empfehlungen zu untermauern. Zum Beispiel wird häufig impliziert, dass das Einhalten von sogenannten «best-practices» (z.B. Parlamentarier sollten bei Streitigkeiten über den Zugang zu Informationen immer das letzte Wort haben) auch wirklich zu einer Verbesserung der Kontrollergebnisse führt. Das ist aber problematisch: Wie können sich die Fürsprecher der sogenannten «best-practices» ohne genaueres Studium der Kontrollaktivitäten in konkreten Fällen so sicher sein, dass mehr Aufsicht auch wirklich zu besseren Kontrollergebnissen führt?

Auch reicht ein reines «Abgleichen» nationaler Nachrichtendienstgesetze mit den Grundsätzen des guten Regierens nicht aus, um die Realitäten der angewandten Nachrichtendienstkontrolle zu erfassen. Zu den Faktoren, die bei solchen Studien regelmäßig zu kurz kommen, zählen:

- die Politisierungsdynamiken innerhalb der Aufsichtsgremien (Ott 2003)
- das sogenannte verlangsamte Bearbeiten («slow-rolling») bzw. Ignorieren («stone-walling») von Anträgen zur Akteneinsicht (Johnson 2007b)
- die Fragmentierung einzelner Rechenschaftsprozeduren (Gill 2007a).

9 Übersetzung: «Durch einen großen Skandal oder ein Versagen der Nachrichtendienste – einen Schock – werden bis dahin der Form halber durchgeführte Brandschutzrundgänge durch einen Schub intensiver Brandbekämpfung abgelöst, der seinerseits in einen Zeitraum engagierter Brandvorsorge mündet. In diesem Zeitraum werden Abhilfe schaffende Gesetze oder andere Reformen verabschiedet, die unzulässige Aktivitäten der Nachrichtendienste künftig verhindern sollen. Diese intensive Vorsorgephase kann über Monate – oder, wenn der auslösende Schock besonders groß war und ein Mediengewitter zur Folge hatte – auch über Jahre anhalten. Doch wenn der Großbrand fürs Erste gelöscht scheint und Reformen eingeleitet wurden, verfallen die Gesetzgeber hinsichtlich nachrichtendienstlicher Fragen erneut in einen Zustand relativer Unaufmerksamkeit.»

Zum Beispiel wird im deutschen System der Nachrichtendienstkontrolle strikt zwischen der Haushaltskontrolle durch das Vertrauensgremium und der allgemeinen Nachrichtendienstkontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium unterschieden. Selbst wenn die Mitglieder der Kontrollgremiums gravierende Missstände bei der Führung der Nachrichtendienste beklagen, können Sie sich aufgrund des Geheimschutzes nur unzureichend mit den Mitgliedern des Vertrauensgremiums austauschen, die über den Haushalt der Nachrichtendienste des Bundes entscheiden.

2.2 Legislative Studies (Parlamentsstudien)

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg hin zu einer evidenteren Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland ist eine konzeptionelle Arbeit am Begriff der Verantwortung und deren Einbettung in die anstehende Reform der Nachrichtendienstgesetze.

Ist die Nachrichtendienstkontrolle so speziell, dass Einsichten zur Regierungskontrolle aus anderen Politikfeldern – so begründet und plausibel diese auch sein mögen – für diese Studie nicht weiter relevant sind? Führt die vermeintliche Sonderstellung der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle soweit, dass andere Bewertungsmaßstäbe vonnöten sind, um dessen Leistungsfähigkeit zu beurteilen?

Diese Auffassung wird beispielsweise von Reg Whitaker und Stuart Farson vertreten. Sie argumentieren, dass aufgrund der besonderen Geheimhaltungspflichten einerseits und der besonderen Gefahr des Missbrauchs von verdeckten Mitteln und Fähigkeiten andererseits Erkenntnisse zum institutionellen Aufbau von Regierungskontrollmaßnahmen aus anderen Politikfeldern nicht als Vorbild dienen können (Whitaker and Farson 2009: 4–5). Auch die Empfehlungen der «9/11 Commission», die im Auftrag des U.S.-Präsidenten das Versagen der amerikanischen Nachrichtendienste im Vorfeld des 11. September 2001 untersuchte, basierten auf der Annahme, dass die Nachrichtendienstkontrolle so speziell sei, dass man diese Praxis nicht mit anderen Formen der Regierungskontrolle aus anderen Politikbereichen vergleichen könne. Allerdings gibt es auch Gegenstimmen, die eine solche Annahme nicht ungeprüft im Raum stehen lassen wollen. Cynthia Nolan findet beispielsweise nicht, dass «die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle so besonders ist, dass sie anderen Grundsätzen und Methoden folgen muss» (Nolan 2006: 116).

Eine abschließende Beantwortung dieser Frage muss hier nicht vorgenommen werden. Letztlich ist es aber ratsam, sich mit dem Wissenstand der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Forschung zu Parlaments-Regierungsbeziehungen sowie der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zur politischen Verantwortung vertraut zu machen. Denn viele Begriffe und Fragestellungen dieser Studie werden dort bereits seit geraumer Zeit aufgegriffen und haben zu relevanten Erklärungsansätzen und Wissensmehrung geführt. In den folgenden Abschnitten wird daher der Blickwinkel entsprechend erweitert: Ausgehend von der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Parlaments-Regierungsbeziehungen in parlamentarischen Demokratien werden sowohl verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse zur Bestimmung und Messbarkeit der Regierungsverantwortung als auch soziologische

Arbeiten zur Bedeutung von Ritualen und informellen Faktoren bei der Regierungskontrolle besprochen. Ist die parlamentarische Aufsicht eher als Feuerwehr oder Polizei zu verstehen?

Max Weber wusste, dass dem Volkswillen nicht uneingeschränkt Folge geleistet werden kann, wenn Parlamente der Komplexität von Regierungsfragen damit begegnen, dass sie Kompetenzen auf Bürokratien übertragen. Die «Herrschaft des Volkes» ist damit abhängig von der «Herrschaft vom Büro aus» (Weber 1958: 232). Politiker befinden sich gegenüber «den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten» eher in der Lage des «Dilettanten» gegenüber dem «Fachmann» (ebd.). Die «Überlegenheit des berufsmäßig wissenden sucht jede Bürokratie noch durch die Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern» (Weber 1972: 572). Darauf aufbauend, kommen Lupia und McCubbins zu dem Schluss, dass jeder legislative Akt der Kompetenzzuweisung auch einer Form der Abdankung entspricht (Lupia und McCubbins 1994: 91). Auf die zu untersuchende Thematik bezogen, würde dies bedeuten, dass eine umfassende Regierungsverantwortung für nachrichtendienstliches Fehlverhalten (z.B. durch Beamte der Nachrichtendienste oder Regierungsmitglieder) gegenüber dem Prinzipal (Bundestag) eher illusorisch erschiene.

Parlamentarische Aufsicht kann allerdings verschiedene Formen annehmen. Matthew McCubbins und Thomas Schwartz unterscheiden beispielsweise zwischen der Polizeikontrollen-Aufsicht und der Feuermelder-Aufsicht (McCubbins und Schwartz 1984: 165). Letztere sieht vor, dass das Parlament «ein System aus Regularien, offiziellen Prozeduren sowie informelle Praktiken etabliert, das den einzelnen Bürgern sowie den verschiedenen Interessensgruppen des Landes erlaubt, administrative Entscheidungen zu prüfen und die Behörden anzugehen, wenn Sie gegen die Regeln des Systems verstoßen. Zudem werden, falls nötig, die Behörden, die Gerichte und das Parlament für ein Wiedergutmachungsverfahren sorgen» (ebd.). Im Gegensatz dazu sieht das aggressivere Modell der Polizeikontrollen-Aufsicht vor, dass das Parlament auf eigene Initiative hin in regelmäßiger Abfolge das Regierungsverhalten mikroskopisch untersucht, um etwaige Verstöße aufzuspüren, zu ahnden und – durch die eigene Überwachungstätigkeit – abschreckend auf Regierungs- und Verwaltungshandeln zu wirken (McCubbins und Schwartz 1984: 166).

Im Zuge ihrer Langzeitstudie der parlamentarischen Aufsicht in den USA kamen McCubbins und Schwartz zu dem Ergebnis, dass der amerikanische Kongress vornehmlich dem Feuermelder-Modell folgt und daher in der Praxis nur selten dem Polizeikontroll-Modell entspricht.¹⁰ Insbesondere im Bereich der Nachrichtendienst-

10 Das wiederum ist nach Meinung der Autoren aber noch kein Grund für eine verminderte Kontrollfähigkeit des amerikanischen Kongresses. Im Gegenteil, McCubbins und Schwartz kommen zu dem Schluss, der Kongress setze lediglich seine Ressourcen geschickter ein und komme damit seiner Aufsichtspflicht in kluger Weise nach: «Sometimes, Congress appears to do little, leaving important policy decisions to the executive or judicial branch. But appearances can deceive. A perfectly reasonable way for Congress to pursue its objectives is by ensuring that fire alarms will be sounded» (ebd.: 176). Dies kann, insbesondere vor dem Hintergrund der vielen entweder nicht oder nur mit großer Verzögerung durchgeführten Untersuchungen des amerikanischen Parlaments im Bereich der Nachrichtendienste, so im Bereich der Nachrichtendienstkontrolle, nicht überzeugen.

kontrolle, wo mit verdeckten Mitteln Grund- und Menschenrechte verletzt werden können, ohne dass die Betroffenen davon zum Zeitpunkt des Eingriffs erfahren, ist es besser, klare Präferenzen auszusprechen. Diese werden anhand der folgenden Szenarien beschrieben:

- A) Parlamentarische Polizeitruppen untersuchen jeden Winkel und jedes Versteck des Regierungshandelns (Hamilton 1999: 11) und spüren so unrechtmäßiges bzw. verfassungswidriges Regierungsverhalten auf bzw. tragen aktiv zu dessen Prävention bei.
- B) Die Parlamentsfeuerwehr unternimmt aktive Schritte zum Brandschutz, indem sie Feuermelder und Feuerlöscher großflächig verteilt und Richtlinien für eine brandsichere Umgebung erlässt und deren Einhaltung überprüft (Bawn 1997: 104).
- C) Die Mitglieder der Parlamentsfeuerwehr sitzen in der Wache, spielen Karten und warten darauf, dass der Alarm anschlägt (ebd.).

Angesichts der vielen möglichen Qualitätsunterschiede in Bezug auf die tatsächliche Kontrollleistung ist es wichtig, in Fallstudien zu untersuchen, wie ein «accountability case» überhaupt auf die Radarschirme der parlamentarischen Kontrolleure gerät. Zudem muss geprüft werden, wie die Feuerwehr im weiteren Verlauf mit der Brandmeldung umgeht.

Dafür gilt es zu klären, wer genau die parlamentarische Kontrolle durchführt, welche Instrumente dafür zum Einsatz kommen und welche Standards für die Beurteilung der Kontrollleistung zu Rate gezogen werden sollten.

In Bezug auf das «Wer» ist hervorzuheben, dass in parlamentarischen Demokratien die Parlamentsmehrheit eine funktionale Einheit mit der Regierung bildet. In dieser Konstellation ist nicht zu erwarten, dass «die Parlamentsmehrheit sich regelmäßig mit der Regierungskontrolle befasst, insbesondere nicht, wenn dies Kritik am Regierungshandeln impliziert» (Auel 2007: 500). Allerdings ist es auch nicht richtig, dass allein der Opposition die Kontrollverantwortung obliegt. Politologen unterscheiden daher zwischen *Interorgankontrolle* und *Intraorgankontrolle* (Oberreuter 1989: 186), wobei ersteres auf die Regierungskontrolle durch die Oppositionsabgeordneten im Parlament abstellt und letzteres die oft eher verdeckt durchgeführte Kontrolle bzw. Steuerung im Austausch zwischen Regierungsmehrheit und Regierung meint. Hierbei können die Grenzen auch mal verwischen; wenn beispielsweise Abgeordnete der Regierungsmehrheit im Zuge der Intraorgankontrolle nicht befriedigend informiert werden, können sie sich der Interorgankontrolle anschließen.

Oft wird angenommen, dass die eher diskret durchgeführte Intraorgankontrolle im Ergebnis zielführender ist. Diese Annahme ist in der Literatur nur selten durch konkrete Fakten erhärtet worden. Dies ist eher der Natur der Sache, der Diskretion, geschuldet als ein Versäumnis der Wissenschaft. Allerdings stellt sich dem Außenstehenden die Frage, warum bei einer funktionierenden diskreten Intraorgankontrolle so viele Ungereimtheiten im nachrichtendienstlichen Bereich unlängst nicht nur

ans Licht gekommen sind, sondern sich häufig auch in ähnlicher Weise zu wiederholen scheinen.¹¹

Zusammenfassend: Einerseits ist es nicht sinnvoll, das Parlament in einer solchen Studie als einheitlichen Akteur darzustellen, und zweitens bedarf es größerer Anstrengungen, um die inneren Mechanismen der Legislative zu verstehen. Um mit McGann zu sprechen:

«while it makes little sense to talk about the power of legislatures, it does make sense to ask how significant they are, that is to say, whether what goes on in legislatures has a significant effect on policy».

(McGann 2006: 454)¹²

Darüber hinaus ist es wichtig, nicht einzig und allein die Parlament-Regierungsbeziehung zu untersuchen, sondern auch zu überlegen, inwieweit die Judikative eine Rolle spielt bzw. instrumentalisiert werden kann, um die Interessen einzelner Akteure in diesem Beziehungsgeflecht zu mehren bzw. zu konterkarieren. Von daher scheint es auch zu kurzfristig, wenn, wie beispielsweise in einigen komparativen Studien der Weltbank zur Macht der Parlamente in Parlaments-Regierungsbeziehungen geschehen, die einzelnen Kontrollinstrumente der Kontrolleure nur aufgelistet werden. Allein ihr Vorhandensein ist noch kein Zeichen von Stärke. Es bedarf vielmehr eines «kritischen Realismus», der es einem erlaubt, die einzelnen Kontrollkompetenzen der Kontrolleure im Lichte einer kontextualen, interpretierenden und Normreflektierenden, aber auch unvoreingenommenen Gesamtbetrachtung zu analysieren (Kurki 2008: 3).

2.3 Regierungsverantwortung aus Sicht der Verwaltungswissenschaft

Zweifellos sind die einzelnen Bestandteile des Verantwortungsbegriffs umstritten – sowohl in der Theorie als auch in der Praxis.¹³ Viele Autoren die sich mit Fragen der politischen Verantwortung beschäftigen, definieren den Begriff in unterschiedlichster

¹¹ Als Beispiel sei hier lediglich auf die Pflicht der Regierung verwiesen, das Parlament umfassend über die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes sowie über Vorgänge von besonderer Bedeutung zu informieren. Trotz der vagen Bestimmung (§4 PKGrG) ist es parteiübergreifender Konsens, dass dieser Unterrichtungspflicht in wiederholter Weise unzureichend entsprochen wurde.

¹² Übersetzung: [...] «während es wenig sinnvoll ist, von der Macht der Parlamente zu sprechen, ist es sehr wohl sinnvoll zu fragen, wie bedeutend diese sind; mit anderen Worten, ob das, was in der Legislative vor sich geht, einen wesentlichen Einfluss auf die Politik hat».

¹³ Das Wort «accountability» kommt zum Beispiel regelmäßig im Titel von ca. 50–70 Gesetzesentwürfen während der zweijährigen Legislaturperiode des US-Kongresses vor, ohne dass dieser Begriff im Verlauf des Textes weiter benutzt, geschweige denn definiert wird. Es wird lediglich als Ideograph, als rhetorische Figur für gutes Regieren benutzt, um Wähler zu mobilisieren (Bovens 2006: 7).

Weise, oft ohne sich dabei mit der grundsätzlichen Frage zu beschäftigen, was eigentlich den Kern dieser Forderung ist.¹⁴

Jonathan Justice und Melvin Dubnick geben einen wichtigen Impuls zur Klärung: «Accountability as a form of governance implies a recognition that it is not a single, simple quantity, but rather complex comprising multiple levels of analysis (individual and collective), arenas of social (inter)action, practices, processes, conditions, and mechanisms as well as the interrelationships among those elements» (Justice und Dubnick 2004: 13).¹⁵

Die Regierungsverantwortung kann demnach nicht aus einem einzelnen Gesichtspunkt heraus ermittelt werden, sondern bedarf einer komplexeren Analyse.

Richard Mulgans (2003) hebt die wesentlichen Kenndaten hervor, die seiner Meinung nach den Kern des Konzepts ausmachen:

- a) «It is external, in that the account is given to an outside authority;
- b) It involves social interaction and exchange, with one side seeking answers or rectification, while the other responds and accepts sanctions;
and,
- c) It implies rights of authority, where those calling for an account assert rights of superiority over those who are accountable.»¹⁶

Mulgans Aufzählung ist hilfreich, da sie die oft nur vage angesprochenen Dimensionen des Verantwortungsbegriffs in klarere und operationalisierbare Einheiten aufteilt und so verdeutlicht. Das allein reicht aber nicht aus. Justice und Dubnick geben zu bedenken, dass eine bestimmte Art der Messung, Modulation oder eine andere Form der empirischen Herangehensweise nicht ausreichen wird, diesem komplexen Konstrukt gerecht zu werden (Justice und Dubnick 2004: 18). Eine «quantitative Messung der Verantwortung» – wie auch immer konstruiert – wird ihrer Meinung nach nicht ausreichen, die «Verantwortung als Ganzes zu erfassen» (ebd.).

14 Robert Schwartz durchsuchte zwischen 1995 und 2005 weltweit Abstracts politikwissenschaftlicher Veröffentlichungen und stieß auf eine Vielzahl, die das Wort «accountability» dort verwendet haben. Davon haben dann aber nur ganz wenige im Verlauf des Textes den Begriff weiter konzeptualisiert (Schwartz 2005: 2).

15 Übersetzung: «Verantwortlichkeit als Form des Regierens impliziert die Erkenntnis, dass es sich nicht um eine einzelne, einfache Größe handelt, sondern vielmehr um komplexe, mehrere (individuelle und kollektive) Analyseebenen umfassende Arenen gesellschaftlichen (Inter-) Agierens, gesellschaftlicher Praktiken, Prozesse, Bedingungen und Mechanismen sowie der Wechselbeziehungen zwischen diesen Elementen.»

16 Übersetzung: «a) Sie ist extern, da einer äußeren Instanz Rechenschaft geleistet wird; b) sie beinhaltet gesellschaftliche Interaktion und gesellschaftlichen Austausch, wobei die eine Seite Antworten oder Korrekturen fordert, während die andere antwortet und Sanktionen akzeptiert; und c) sie impliziert eine Hierarchie, in der diejenigen, die Rechenschaft fordern, Verfügungsrechte über diejenigen geltend machen, die selbige ablegen müssen.»

Diesem Ansatz folgend, dürfen die einzelnen Bewertungen für einen bestimmten Untersuchungskomplex nicht unreflektiert als Grundlage für allgemeinere Aussagen über die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland stehen.

David Good hat im Sinne der New-Public-Management-Schule versucht, die Kriterien bezüglich der Messung der Verantwortung in konkrete Lösungsvorschläge umzumünzen:

«Any single accountability perspective is partial, incomplete, and in competition with the others. It is by skillfully combining and balancing [...] that we are likely to see the most progress».

(Good 2003: 179)¹⁷

2.4 Soziologische und organisationstheoretische Perspektive

Die Soziologie hält unter dem Begriff *soziologischer Institutionalismus* eine Reihe von interessanten Forschungsansätzen zur Rolle von informellen Strukturen in formellen Organisationen und der Bedeutung von formellen Strukturen beim Zelebrieren von Ritualen (Meyer und Rowan 1977) parat. Organisationen, wie parlamentarische Kontrollgremien, sind tief eingebettet in die soziale und politische Umgebung, und die Praktiken der Organisationen spiegeln oft die Regeln, Ansichten und Grundsätze ihrer Umgebung wider (Powell 2007: 1). Untersuchungen in diesem Feld zielen häufig auf ein besseres Verständnis des Einflusses, den Kultur, Rituale und Zeremonien und sonstige ideologischen Strukturen auf Organisationen haben (Powell und DiMaggio 1991: 12–15).

Anders als die zuvor besprochenen Ansätze, die eine echte Regierungsverantwortung für nachrichtendienstliche Führung aus Gründen des Interessens- und Machtgefüges der Parlament-Regierungsbeziehung nicht als realistisch erachten, sieht der soziologische Institutionalismus Möglichkeiten, wie das Bestehen einer Norm (Regierungsverantwortung) im soziokulturellen Umfeld einer formellen Organisation (Untersuchungsausschuss; Kontrollgremium) das Aufsichtsverhalten maßgeblich beeinflussen kann. Folglich lässt sich die Beziehung zwischen Kontrolltätigkeit und Kontrollergebnis nicht ausschließlich vom Machtgefüge her ableiten.

Die soziologische Forschung hat aber auch wichtige Erkenntnisse über die Prozesse etabliert, mit denen Organisationen die einschränkende Wirkung einer starken Norm durch verschiedene – auf den ersten Blick nicht immer ersichtliche – Mittel ausgleichen kann, sodass am Ende dennoch den Interessen der Mächtigen entsprochen werden kann. Dieser Forschungszweig erscheint besonders hilfreich zu sein, wenn es darum geht, die im Bereich der Nachrichtendienstführung häufig gestellte

¹⁷ Übersetzung: «Jede einzelne Verantwortungsperspektive ist parteiisch, unvollständig und steht in Konkurrenz zu anderen. Erst durch das geschickte Kombinieren und Ausbalancieren [...] werden wir wahrscheinlich die größten Fortschritte sehen.»

Frage – «Wie konnten sie damit nur durchkommen?» (Glees, Davies und Morrison 2006: 97) – zu beantworten. Hier bietet die Literatur zum soziologischen Institutionalismus die Möglichkeit, mehr Wissen über die oft nicht so einfach zu erkennenden Prozesse und Handlungsmuster zu erlangen, wie Organisationen eine unliebsame Norm in der Praxis «gefügiger» machen können.

Meyer und Rowans Forschungsbeiträge sind deshalb besonders interessant, da sie sich insbesondere mit der Frage beschäftigen, wie institutionalisierte Programme oder Organisationen nachhaltige Mythen kreieren und diese aufwendig zelebrieren (Meyer und Rowan 1977: 340). Die Autoren warnen davor, den offiziellen Auftrag von Organisationen als Maßstab für ihr Funktionieren anzunehmen:

«Much of the empirical research on organisations cast doubt on this assumption and distinguishes between a formal and an informal organization».

(ebd.: 342)¹⁸

Die Forscher haben auch untersucht, welche Mittel und Strategien Organisationen einsetzen, um sich einer formellen Evaluation zu entziehen (ebd.: 357). Eine oft benutzte Strategie ist das sogenannte «decoupling», wobei die Handlungsziele zweideutig und nichtssagend formuliert, kategorische Meilensteine durch praktische bzw. technische Zielsetzungen ersetzt und wo die Untersuchungen und Bewertungen einem Ritual entsprechend zelebriert werden (ebd.). Vertrauen in die bestehenden strukturellen Eigenschaften des (Kontroll-) Systems wird zudem durch die folgenden Praktiken aufrecht erhalten: Vermeidung, Diskretion und Übergehen (ebd.: 358)

Mögliche Analogien zum Gegenstand dieser Studie sind leicht aufzuzeigen: Vermeidung (die Parlamentsfeuerwehr sitzt kartenspielernd in der Wache, anstatt sich aktiv für den Brandschutz einzusetzen), Diskretion (die vielen Geheimhaltungsvorschriften, die oft so weit ausgelegt werden, dass noch nicht einmal die Häufigkeit und die zum Einsatz gebrachten Kontrollmittel Gegenstand der öffentlichen Berichterstattung sind), Ignorieren (zur Tagesordnung übergehen, ohne die Untersuchung wichtiger Fälle; siehe z.B. die fehlende Untersuchung zur Rolle der deutschen Nachrichtendienste im Fall «Curveball», bei dem ein Hochstapler sich beim BND als Informant über ein angebliches irakisches Atomprogramm andiente).

Lauren Edelman verweist in ihren Studien zur Rechtsunklarheit auf einen wichtigen weiteren Punkt: Oft stehen die Prozedur und nicht das Ergebnis im Vordergrund der Berichte formeller Organisationen. Wesentliche Voraussetzungen für eine «Gefüigmachung» unliebsamer Rechtsnormen sind laut Edelman: Rechtsunklarheit (z.B. bezüglich Inhalt und Umfang der Unterrichtungspflichten), die Betonung des

18 Übersetzung: «Ein Großteil der empirischen Forschung zu Organisationen warf Zweifel an dieser Annahme auf und unterscheidet zwischen einer formellen und einer informellen Organisation.»

Prozesses anstatt des Ergebnisses und die schwachen Möglichkeiten, das Einhalten von Vorschriften durchzusetzen.

2.5 Zusammenfassung

Häufig fehlen der Literatur über Nachrichtendienste substantielle Details zu den wichtigen Prozessen und Ergebnissen der Regierungskontrolle. Die Erkenntnisse aus der Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie der Soziologie bieten wichtige Grundlagen für weniger pauschalisierte und prozessorientiertere Beurteilungen. Genau darin besteht aber eine wichtige Dienstleistung, die unabhängige Beobachter den eingespielten Teilnehmern der Nachrichtendienstkontrolle geben können. Erst die Diskussion um die einzelnen Parameter zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit und der möglichst objektive Abgleich in Fallstudien ermöglicht es, Schwachstellen zu identifizieren, die dann auch in zukünftigen Novellierungen der gesetzlichen Kontrollbefugnisse angegangen werden können.

Untersuchungsrahmen

«The powers and promises of accountability must now be treated as hypotheses rather than self-evident truths. This requires not only a more critical assessment of the logic that underlies the promises of accountability, but the development of empirical tools necessary to put those hypotheses to the test.»

(Justice und Dubnick 2004: 3-4)¹⁹

Dieses Kapitel stellt den Untersuchungsrahmen für die folgenden empirischen Fallstudien vor. Zuerst wird die eigentliche Untersuchungsfrage aufgeworfen und mögliche Erklärungsansätze vorgestellt. Danach geht es um die Frage, wie die Bewertung und Analyse der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle in einzelnen Fallstudien genutzt werden kann. Anschließend werden die Prozessbeobachtung und die Informationsquellen für die Fallstudien vorgestellt.

1 Untersuchungsfrage

Um die Nachrichtendienstkontrolle besser verstehen, geschweige denn sie nachhaltig verbessern zu können, muss der Dynamik der einzelnen Kontrollprozesse mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Daher muss die Beziehung zwischen der Kontrollpraxis, dem Input, und dem Kontrollergebnis, dem Output, in bestimmten Fallkonstellationen näher untersucht werden. Dies soll mit der Beantwortung folgender Frage erreicht werden: Bezogen auf konkrete parlamentarische Untersuchungen zu etwaigem Fehlverhalten in der Führung der Nachrichtendienste durch die Regierung – welche Rolle spielt die Kontrollpraxis für die Herausarbeitung der Regierungsverantwortung?

Diese Frage impliziert, dass man die Regierungsverantwortung als Ergebnis eines Prozesses quasi empirisch ermitteln kann. Dass dem tatsächlich so ist, soll mittels des in diesem Kapitel vorgestellten Bewertungsschemas gezeigt werden. Da es bei dieser Studie aber nicht nur um die Messung der Leistungsfähigkeit und der

19 Übersetzung: «Die Möglichkeiten und Versprechen der Verantwortlichkeit sind nunmehr als Hypothesen statt als offenkundige Wahrheiten zu behandeln. Dies erfordert nicht nur eine kritischere Bewertung der Logik, die den Versprechen der Verantwortlichkeit zugrunde liegt, sondern auch die Entwicklung der erforderlichen empirischen Instrumente, um diese Hypothesen auf den Prüfstand zu stellen.»

Verantwortung, sondern auch um ein nuanciertes Bild der Rolle einzelner Faktoren im Prozess der Nachrichtendienstkontrolle geht, werden zuerst Erklärungsansätze für die vermeintlichen Ergebnisse der Fallstudien einander gegenübergestellt.

2 Erklärungsansätze für das Ergebnis der Kontrolltätigkeiten

Die folgenden unterschiedlichen Erklärungsansätze begründen die Beziehung zwischen Kontrollpraxis und Kontrollergebnis jeweils sehr unterschiedlich.

2.1 Rational-Choice-Modell

Dieser Ansatz basiert auf der Prämisse, dass niemand gerne zur Rechenschaft gezogen wird – sei es im privaten oder im öffentlichen Leben. «Eine Rechenschaft abzulegen bedeutet, dass einem ein Stück Macht über andere genommen wird» (Keohane 2006: 80). Daher sind die vielen mit der Kontrollpraxis einhergehenden Verpflichtungen (Unterrichtungen, nachträgliches Erklären und Verteidigen von Handlungsentscheidungen sowie die Aussicht auf eventuelle Veränderungen oder Sanktionen) bei den Rechenschaftsgebenden unbeliebt. Sie sind stets bemüht, diesen Verpflichtungen aus dem Weg zu gehen. Eine zu rigorose parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle könnte bedrohend auf die Interessen der Verwaltungs- und Regierungsmitglieder wirken. Konsequenterweise, so diese Theorie, würden Entscheidungsträger sich nach Strategien umschaun, wie der Rechenschaftspflicht und der Regierungsverantwortung bestmöglich aus dem Weg gegangen werden kann. Je nach Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der parlamentarischen Kontrolle bieten sich unterschiedliche Strategien (sog. «Exit Options») an:

- *Exit-Option 1* («neither confirm nor deny»): Lässt das nationale Kontrollsystem genügend Möglichkeiten, der politischen Verantwortung zu entgehen, so werden die Entscheidungsträger ihren Informationsvorteil und die Möglichkeiten des Geheimschutzes ausnutzen, um rigorose Aufseher in Schach zu halten.
- *Exit-Option 2* («creative non-compliance»): Falls die Kontrolle den nationalen Entscheidungsträgern stark zusetzt, aber man keine Autonomieverluste (siehe Exit-Option 3) hinnehmen möchte, könnte Regierungsverantwortung umgangen werden, indem Kompetenzen von einem Teil der Regierung, der einer zunehmend effektiven Kontrolle unterliegt, auf einen anderen Teil übertragen werden, wo mit einem schwächeren Kontrollregime gerechnet werden kann. Zwei Beispiele dazu: In den USA wird überlegt, ob man die operative Führung von Kampfdrohnen zukünftig gänzlich von der CIA auf das Verteidigungsministerium überführen möchte. Insbesondere die klandestinen Operationen des Pentagons unterliegen einem weniger engmaschigen Kontrollsystem. In Deutschland könnte die Regierung zukünftig aus ähnlichen Gründen geneigt sein, einen Teil der massenhafte Kommunikationsüberwachung des BND, nämlich die strategische Fernmeldeaufklärung, auf das Kommando Strategische Aufklärung der Bundeswehr zu übertragen.

■ *Exit-Option 3* («collusive delegation»): Sollte das nationale Kontrollsystem den Entscheidungsträgern zu sehr zusetzen, bietet sich dieser Theorie nach noch immer die Möglichkeit, Kompetenzen an internationale Foren (sei es bilaterale oder multilaterale Verbindungen einzelner Nachrichtendienste, z.B. Alliance Base in Paris oder der Trevi Group) beziehungsweise an supranationale Einheiten der Europäischen Union (SITCEN bzw. EU INTCEN) zu übertragen. Diese Foren werden nicht so intensiv kontrolliert, und man könnte sich somit der strikteren Kontrolle entziehen. Dafür ist ein Autonomieverlust einzubüßen.

Das Rational-Choice-Model sieht «intelligence accountability» daher als ein illusorisches Ziel an. Wie schon Max Weber zu wissen glaubte, wird die Bürokratie, schon aus schierer Lust an der Macht, jedes Ansinnen des Parlaments auf mehr Informationen bekämpfen.

Eine Korrelation zwischen Kontrollpraxis und Kontrollergebnis wird diesem Ansatz nach bejaht – allerdings nicht in dem Sinne, wie es Verfechter der parlamentarischen Kontrolle gerne hätten: Je rigoroser die Regierungskontrolle, desto größer wird – diesem Model folgend – die Chance, dass sich die Entscheidungsträger ganz der Prinzipal-Agenten-Logik entziehen und stattdessen aktiv versuchen werden, die Rechenschaftspflicht und die Regierungsverantwortung zu unterwandern. Ob eine erfolgreiche Etablierung der politischen Verantwortung überhaupt im Rahmen des Möglichen ist, hängt davon ab, wie endlich die Exit-Optionen sind.

2.2 Ganzheitliches Modell

Das ganzheitliche Modell der politischen Verantwortung für nachrichtendienstliches Regierungshandeln stellt im Gegensatz zum vorherigen Model weniger auf Macht- und Interessensmehrung ab. Es betont stattdessen die Abhängigkeit der Akteure von und die Interaktion der Akteure mit der normativen Umgebung (Meyer und Rowan 1977; DiMaggio und Powell 1983). Zwar würden Rechenschaftsgeber und Rechenschaftsnehmer jeweils eigene Interessen verfolgen (z.B. die Wahrung der Autonomie bei zukünftigen Entscheidungsfindungen, eine Wiederwahl, ein höheres politisches Amt), dazu käme aber noch die unabhängige moralische Kraft einer Verfassungsnorm. Das ganzheitliche Modell spricht der parlamentarischen Kontrolle zwar Bedeutung zu, sieht diese aber eher in der Symbolik als in der Erfüllung der Gewaltenteilung und der Etablierung der politischen Verantwortung begründet. Bestenfalls, so diese Theorie, kann die parlamentarische Kontrolle auf lange Sicht günstigere Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Regierungsverantwortung schaffen. Um die Wertigkeit dieses Erklärungsansatzes einschätzen zu können, bedarf es einer qualitativen, prozessorientierten Methode. Nur so lassen sich die informellen Faktoren neben den formellen Kontrollprozessen identifizieren und in ihrer Bedeutung bewerten.

3 Arbeitshypothesen

Ausgehend von den vorherigen Erörterungen, können nun drei unterschiedliche Arbeitshypothesen vorgestellt werden:

- A) Die Kontrollpraxis hat einen positiven Einfluss auf die Etablierung der Regierungsverantwortung.
- B) Die Kontrollpraxis hat keinen spürbaren Einfluss auf das Ergebnis.
- C) Die Kontrollpraxis hat einen negativen Einfluss auf das Ergebnis.

Für die erste Hypothese könnte sprechen, dass mit zunehmender Häufigkeit von Untersuchungen (z.B. drei Untersuchungsausschüsse zu nachrichtendienstlichen Angelegenheiten in den letzten drei Legislaturperioden in Deutschland) die Intensität der parlamentarischen Kontrolle gesteigert werden kann und dass sich, aus einer längeren Zeitperspektive heraus betrachtet, auch die Rahmenbedingungen für die Etablierung von politischer Verantwortung für die nachrichtendienstliche Regierungsführung verbessern können. Gemäß der ganzheitlichen Theorie wäre es dabei vonnöten, dass die Medien und die vielen Interessensgruppen der Zivilgesellschaft die Bedeutung der politischen Verantwortung als Grundnorm des guten Regierens («good governance») in den Vordergrund stellen. Damit ließe sich ein soziokulturelles Klima schaffen, welches die Handlungsoptionen der Rechenschaftsgebenden entsprechend beeinflussen könnte.

Die zweite oder dritte Arbeitshypothese stellen dagegen folgende Überlegung in den Vordergrund: Aufgrund vieler machtpolitisch begründeter Beeinträchtigungen der Kontrolle ist nicht davon auszugehen, dass die Aufklärungstätigkeiten ihr Ziel erreichen werden. Gemäß der dritten Hypothese ist sogar davon auszugehen, dass die Kontrolle – nach heutigem Stand – zu einem kontraproduktiven Resultat führt: Anstatt ein strahlendes Licht auf die zur Diskussion stehenden Vorwürfe im Bereich der Nachrichtendienstführung zu werfen, verbreiten unzureichende Untersuchungen mitunter schlichtweg falsche Schlüsse und vermitteln der Bevölkerung so ein trügerisches Gefühl der Sicherheit. In Anbetracht der Zeit und Ressourcen, die in eine derartige Untersuchung investiert wurden, wäre es in so einem Fall eventuell besser gewesen, auf die Aufklärungszeremonien im Bundestag zu verzichten und die Aufsicht an ein unabhängiges Gremium zu überweisen.

Während das Rational-Choice-Model klar die zweite Arbeitshypothese stützt, ist es beim ganzheitlichen Model nicht ganz so deutlich auszumachen. Einerseits wird zunehmend die Konformität des eigenen Handelns mit den Grundregeln des guten Regierens betont. Dazu gehören die Regierungsverantwortung und die Rechtsstaatlichkeit. Über einen längeren Zeitraum hinaus könnte dies das Spektrum der Handlungsalternativen verengen und die Praxis näher an die Theorie führen. Andererseits ist auch denkbar, dass aufgrund einer Vielzahl eher zeremonieller und letztlich wirkungsfreier Aufklärungsgebärden eher die dritte Arbeitshypothese zutrifft.

Die untenstehende Tabelle stellt mögliche Faktoren vor, die bei der Etablierung der Regierungsverantwortung für nachrichtendienstliches (Fehl-)Verhalten eine Rolle spielen können.

Tabelle 1: Faktoren, die die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Kontrolle beeinflussen können

Leistungsfaktoren parlamentarischer Kontrolle
■ das Kontrollverhalten als Sprungbrett für eine spätere Führungsposition
■ die Arbeitsweisen und vergangenen Aufgaben und Kontakte der Rechenschaftsnehmenden
■ öffentliche Unterstützung für die parlamentarische Aufklärungsarbeit und Verlangen nach politischen Konsequenzen
■ das Machtgefüge in Parlament-Regierungsbeziehungen
■ das Framing des Untersuchungskomplexes und die Notwendigkeit der Geheimhaltung
■ der formelle, institutionelle Rahmen, aber auch die ungeschriebenen Gesetze im System der parlamentarischen Kontrolle
■ die Ressourcen (Mitarbeiter, Zeit, Finanzen), die alle Beteiligten zur Verfügung haben bzw. in die Aufklärungsarbeit investieren
■ die Intensität der internationalen Geheimdienstkooperation und die Möglichkeit, Teilbereiche des Regierungshandelns somit der demokratischen Kontrolle zu entziehen
■ die Erfahrung der Rechenschaftsnehmenden mit der Materie, mit Befragungen und mit dem Aktenstudium
■ die Veränderungen im Bereich der Nachrichtendienstführung (z.B. größere Bedeutung von SIGINT)
■ die Beteiligung der Judikative und der investigativen Presse

4 Operationalisierung des Untersuchungsrahmens

Der nächste Abschnitt zeigt, wie die Fallstudien die kausalen Zusammenhänge verdeutlichen und die Beurteilung und Analyse der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Kontrolle ermöglichen können.

4.1 Ein integriertes Bewertungsschema für die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle

Als erster Schritt auf dem Weg zur Beantwortung der Untersuchungsfrage hilft ein Bewertungsschema, mit dessen Hilfe die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Kontrolle in konkreten Fallbeispielen beurteilt werden kann. Ein «Fall» bezieht sich hier auf einen bestimmten Untersuchungskomplex (angebliches Fehlverhalten bzw.

Rechtsverstoß der Regierung bzw. der Nachrichtendienste), an dessen Aufklärung ein konkretes Rechenschaftsforum, ein Untersuchungsausschuss, im Rahmen einer formellen Untersuchung arbeitet.

Anders ausgedrückt, es bedarf eines identifizierbaren Rechenschaftsgegenstands (Vorwurf), eines Rechenschaftsgebers (Regierung bzw. Behörden), eines Rechenschaftsnehmers (parlamentarische Kontrolleure) und eines Rechenschaftsforums. Naturgemäß sollte man noch weitere Unterscheidungen treffen, wie z.B. ob es sich beim Rechenschaftsgegenstand um einen vermeintlichen Rechtsverstoß oder eher um die vermeintliche Ineffizienz der Dienste in einem bestimmten Teilbereich handelt. (Dies wird in den Fallstudien noch weiter thematisiert.)

Hilfreich für die Charakterisierung einer Rechenschaftsbeziehung ist die unten aufgeführte Definition von Marc Bovens, die sieben eigenständige Merkmale herausstellt:

«There [ought to be] a relationship between an actor and a forum (1); in which the actor is obliged (2); to explain and justify (3); his conduct (4); and the forum can pose questions (5); pass judgement (6); and the actor may face consequences (7)».

(Bovens 2006: 12)²⁰

Diese Definition sieht die Regierungsverantwortung als Ergebnis einer Rechenschaftsbeziehung, da sie nüchtern die wesentlichen Ingredienzen aufzählt und keine Annahmen dazu nimmt, die letztlich nur von wenigen Handelnden getragen werden.

Zweifellos umstrittener ist die Wahl der Parameter, mit denen die Qualität der Rechenschaftsbeziehung zu bestimmen ist. Ausgehend von der These, dass es mehr als nur einer Perspektive bedürfe, um die Rechenschaftsbeziehung im Prozess und im Ergebnis (Regierungsverantwortung) zu bewerten, wird im Folgenden die Idee eines «kompositiven Index für die Bewertung einer Rechenschaftsbeziehung» (O'Loughlin 1990: 288) aufgenommen und für diese Studie entsprechend modelliert. Dafür wurde ein aus drei unterschiedlichen Perspektiven zusammengesetztes, integriertes Bewertungsschema der politischen Verantwortung von Regierungen für die Führung von Nachrichtendiensten entworfen. Diese Arbeit greift Ideen von Marc Bovens, Thomas Schillemans und Paul 't Hart (2008) auf, die die wesentlichen Indikatoren für drei unterschiedliche Bewertungsperspektiven der Regierungsverantwortung aufgezeigt haben. Diese sind in der nächsten Tabelle zusammengefasst:

20 Übersetzung: «Es [sollte] eine Beziehung zwischen einem Handelnden und einem Forum [bestehen] (1), in welcher der Handelnde dazu verpflichtet ist (2), sein Verhalten (3) zu erklären und zu rechtfertigen (4), und in welcher das Forum Fragen stellen (5) und ein Urteil abgeben kann (6), und der Handelnde gegebenenfalls Konsequenzen tragen muss (7).»

Tabelle 2: Drei Perspektiven für die Bewertung der Regierungsverantwortung

Demokratische Perspektive
<i>Kernidee:</i> Regierungsverantwortung kontrolliert und legitimiert Regierungsverhalten, indem es an die demokratische Kompetenzzuweisungskette gebunden ist.
<i>Hauptaugenmerk:</i> Schafft die Rechenschaftsbeziehung zusätzliche Möglichkeiten für das Parlament, die Exekutive zu kontrollieren?
<i>Wesentliches Kriterium:</i> das Ausmaß, in dem eine Rechenschaftsbeziehung relevante Informationen über das Regierungsverhalten ermöglicht.
Verfassungsmäßige Perspektive
<i>Kernidee:</i> Regierungsverantwortung ist essentiell, um der immer gegebenen Gefahr der Machtkonzentration und des Machtmissbrauchs der Exekutive wirksam entgegenzutreten.
<i>Hauptaugenmerk:</i> Schafft die Rechenschaftsbeziehung genügend Anreize für Beamte und Behörden, der Versuchung des Missbrauchs zu widerstehen?
<i>Wesentliches Kriterium:</i> das Ausmaß, in dem ein Rechenschaftsforum über genügend Untersuchungsbe-fugnisse verfügt, um Korruption oder andere Missstände aufzudecken, und die Frage, ob die Sanktions-möglichkeiten so groß sind, dass Schockwellen ins gesamte Regierungssystem getragen werden können.
Kybernetische Perspektive
<i>Kernidee:</i> Durch Feedback schafft das Rechenschaftsforum Anreize für Regierungsbeamte und Behörden, Effizienz und Effektivität des Handelns zu steigern.
<i>Hauptaugenmerk:</i> Schafft eine Rechenschaftsbeziehung genügend Gelegenheiten für Rechenschaftsneh-mer und Rechenschaftsgeber, Bedeutung und Praxis der Kontrolle kritisch zu reflektieren?
<i>Wesentliches Kriterium:</i> das Ausmaß, in dem ein Rechenschaftsforum öffentliche Funktionsträger dazu anhält, sich regelmäßig auf das Gemeinwohl zu konzentrieren.

Quelle: (Bovens, Schillemans und 't Hart 2008: 231–232; eigene Übersetzung)

Jede Bewertungsperspektive fußt auf tradierten Grundregeln der Demokratie. Dabei betont jede Perspektive jedoch ein anderes Ziel der Regierungsverantwortung:

Folgt man der *demokratischen Bewertungsperspektive*, so ist das Hauptziel einer Rechenschaftsbeziehung, dass diejenigen, die öffentliche Ämter bekleiden, gegen-über denjenigen, die ihnen diese Verantwortung übertragen haben, Rede und Ant-wort stehen müssen.

Die *verfassungsmäßige Bewertungsperspektive* hebt – ganz im Sinne der liberalen Tradition von Locke, Montesquieu und den Autoren der amerikanischen *Federalist Papers* – die Prävention und Restitution von Missbrauch des exekutiven Regierungs-handelns als Hauptziel der Rechenschaftsbeziehung hervor. Daher stellt sie auch die Existenz und den Einsatz investigativer Untersuchungsvollmachten sowie die Sank-tionsmöglichkeit in den Vordergrund der Bewertung einer Rechenschaftsleistung.

Laut der *kybernetischen Perspektive* wird die Leistungsfähigkeit bestehender Rechenschaftsforen vornehmlich von dem Aspekt abhängig gemacht, inwieweit diese dazu beitragen, dass die Rechenschaftsnehmenden effizient arbeiten können.

Um Leistungen effizient zu erbringen, ist eine institutionelle Lernfähigkeit von besonderer Bedeutung. Das Rechenschaftsforum sollte daher Anreize bieten, die Werte und Annahmen kritisch zu prüfen, die den zu untersuchenden Entscheidungen zugrunde liegen (vgl. Bovens, Schillemans and 't Hart 2008: 233). Ein wichtiges Bewertungskriterium ist hierbei, ob das Rechenschaftsforum eine Debatte darüber angeschoben hat, ob die Kontrollinstrumente im konkreten Fall ihre Wirkung entfaltet haben und – falls nicht – was man in Zukunft verändern müsste, um die Leistungskraft der Kontrolle zu erhöhen.

Zwar sind alle drei Perspektiven im Einklang mit den Grundregeln der Demokratie, aber kaum jemand hat sich bisher ausgiebig mit den dahinter stehenden Fragen befasst und welche Bewertungsmaßstäbe man daraus ableiten soll (ebd.: 230).

Ist es möglich, die drei verschiedenen und mitunter sogar konkurrierenden Bewertungsperspektiven in einem integrierten Schema zu vereinen? Unter Berücksichtigung der besonderen Eigenheiten der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle lässt sich die Regierungsverantwortung – in Anlehnung an Koen Verhoest (Verhoest 2005: 136) – als Ergebnis der geleisteten parlamentarischen Untersuchungsarbeit in drei verschiedene Phasen unterteilen:

- (1) Eine Planungsphase *ex ante*, in der sich das Rechenschaftsforum konstituiert, den Untersuchungsgegenstand, das Untersuchungsziel, Zeitrahmen usw. festlegt.
- (2) Eine Untersuchungsphase *ex nunc*, in der unter Einsatz verschiedener Kontrollmittel der Untersuchungsgegenstand aufgeklärt wird.
- (3) Eine Bericht- und Feedbackphase *ex post*, in dem die Ergebnisse der Untersuchung sowie die aus ihr hervorgehenden Reformvorschläge in einem Bericht zusammengefasst und der breiteren Öffentlichkeit präsentiert werden.

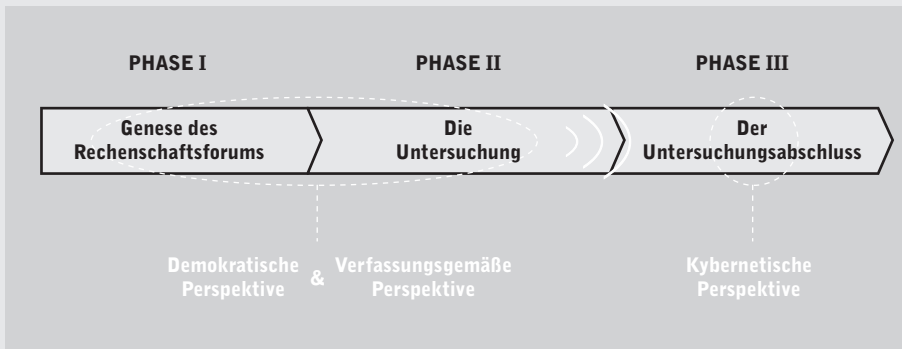
Die einzelnen Phasen lassen sich wiederum gut mit den einzelnen Bewertungsperspektiven in Verbindung setzen. So lassen sich auch – wie in den Tabellen 3a–c dargestellt – für jede einzelne Phase konkrete Indikatoren für die Leistungsbewertung identifizieren und als einheitliches Bewertungsschema zusammenführen. Während die ersten beiden Phasen vornehmlich Aspekte der ersten beiden Bewertungsperspektiven betonen, stellt die dritte Phase insbesondere auf Faktoren ab, die der kybernetischen Bewertungsperspektive entnommen sind.

4.2 Ein Schema für die Bewertung der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle im Einzelfall

Bisherige Studien zur Effizienz nationaler Kontrollsysteme haben sich fast ausnahmslos auf die Phase der Untersuchung konzentriert. Zweifellos ist sie von entscheidender Bedeutung, aber die Weichen für den Erfolg der Untersuchung werden in der ersten Phase gestellt, und die Lehren für zukünftige Untersuchungen werden in der dritten Phase gezogen. Daher vereint das im Folgenden vorgestellte

Bewertungsschema diese drei Phasen. Die erste Phase beginnt mit der Frage, wie ein Untersuchungskomplex eigentlich auf die Radarschirme der einzelnen Kontrolleure gekommen ist. Sie kann Pfadabhängigkeiten früh aufzeigen. In der zweiten Phase wird vor allem geprüft, ob die eingesetzten Kontrollinstrumente und das Agieren der Rechenschaftsnehmenden zielführend waren, um die Regierungsverantwortung für nachrichtendienstliche Regierungsführung zu etablieren. In der dritten Phase wird unter anderem untersucht, ob es institutionelle Lernprozesse gegeben hat. Dank dieser sich über drei Phasen erstreckenden Bewertung ist es dann möglich, ein nuanciertes, dynamisches und genaues Bild der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrollpraxis zu zeichnen.

Abb.1: Bewertungsphasen und -perspektiven der Regierungsverantwortung



Quelle: eigene Darstellung

Für jede Phase lassen sich nun konkrete Bewertungskriterien samt Indikatoren für eine gute, eine durchschnittliche oder eine schlechte Leistung ausmachen. Dies ist in den folgenden Tabellen zusammengefasst. Darüber hinausgehende, feingliedrigere Unterscheidungen erscheinen mit Blick auf die in den einzelnen Fallstudien ermittelten «Daten» zu ambitioniert. Mit Hilfe der Indikatoren lässt sich in den Fallstudien zwar ein detaillierteres Bild in Bezug auf die Ernsthaftigkeit der Kontrolle, die Leistungsbereitschaft der Kontrolleure und die Wirksamkeit der Kontrollinstrumente zeichnen. Allerdings lassen sich Indikatoren wie die Erkennung der Relevanz eines Missbrauchsvorwurfs beispielsweise schon im Vorfeld der Untersuchungen erkennen.

Tabelle 3a: Kriterien für Phase I – Genese des Rechenschaftsforums

Bewertungs-kriterien	Indikatoren für eine gute Leistung
Informationsfluss	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufgrund durchgehender, eigenständiger Prüfung der Rechts-, Effizienz- und Richtlinienkompatibilität der Nachrichtendienstführung (im Sinne des Polizeikontrollmodells der parlamentarischen Aufsicht).
Reaktion	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ähnliches Verständnis in Bezug auf die allgemeine Rechenschaftsbeziehung und die Rolle der parlamentarischen Kontrolleure für die Etablierung der politischen Verantwortung. ■ Der Fall wird hinsichtlich der zu klärenden Fragen und der Schwere des Vorwurfs einheitlich als relevant eingeschätzt. ■ Das Aufklärungsbestreben wird von allen Kontrolleuren geteilt.
Rechenschaftsforum	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erfahrene Kontrolleure befassen sich mit dem Fall. ■ Sie haben für die Aufklärungsarbeit umfassend Zeit und Ressourcen zur Verfügung.
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das Untersuchungsmandat ist klar, umfassend und realisierbar. ■ Keine Behörde der öffentlichen Verwaltung kann sich dem Informationsbestreben der Kontrolleure entziehen und ist im Sinne der Amtshilfe zur Kooperation verpflichtet.

Tabelle 3b: Kriterien für Phase II – Die Untersuchung

Bewertungs-kriterien	Indikatoren für eine gute Leistung
Zugang zu Informationen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vollständiger und nicht verzögerter Zugang zu Dokumenten, Einrichtungen und Zeugen.
Intensität der Untersuchung und Einsatz der Kontrolleure	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Kontrolleure treffen und besprechen sich regelmäßig. ■ Die geladenen Zeugen geben das institutionelle Spektrum an Organisationen wieder, die zur Aufklärung des Vorwurfsfalls nötig erscheinen. ■ Die Kontrolleure verifizieren die Regierungsinformationen und suchen im Falle unvollständiger oder vermeintlich fehlerhafter Informationen nach Möglichkeiten, zusätzliche Einsichten über weitere Quellen zu erhalten.
Unabhängigkeit der Untersuchung und Flexibilität, auf neue Erkenntnisse einzugehen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Minderheit im Rechenschaftsforum hat ausreichend Zeit und Mittel zur Verfügung, die Untersuchung zielführend voranzutreiben. ■ Das Forum reagiert flexibel und sachbezogen auf etwaige neue Erkenntnisse, die während der Untersuchung ans Tageslicht gelangen.
Gesamt-/Prozessverantwortung und Transparenz des Verfahrens	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das Forum fällt die wesentlichen Entscheidungen bezüglich des Verlaufs und der Untersuchungsführung in eigener Verantwortung. ■ Das Forum informiert die Öffentlichkeit während der Untersuchung über den Stand der Dinge und zukünftige Etappen der Untersuchung.

Tabelle 3c: Kriterien für Phase III – Der Untersuchungsabschluss

Bewertungs-kriterien	Indikatoren für eine gute Leistung
Untersuchungs-ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Untersuchung kommt zu einem Ergebnis, dass die Regierungsverantwortung klar und nachvollziehbar formuliert ist.
Abschlussbericht	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das Forum verfasst zum Ende der Untersuchung einen klar verständlichen, umfassenden und öffentlichen Bericht. ■ Der Bericht informiert über die einzelnen Arbeitsschritte und Ergebnisse der Untersuchungen zum Vorwurfsfall. ■ Der Bericht beinhaltet ein eindeutiges Urteil über die Regierungsverantwortung.
Korrekturmaßnahmen und weitere Beobachtung des Regierungsverhaltens	<p>Im Falle von Fehlverhalten bzw. eines aufgeklärten Missstandes...</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ gibt der Bericht Aufschluss darüber, welche konkreten Veränderungs- bzw. Wiedergutmachungsmaßnahmen vonnöten sind und wer dafür zu sorgen hat; ■ spricht das Forum Empfehlungen bezüglich möglicher personeller Sanktionen aus. ■ Die Kontrolleure verfolgen achtsam die Implementierung der Handlungsempfehlungen und berichten nach einiger Zeit auch formell darüber. ■ Bei Nichtbeachtung der Empfehlungen der Kontrolleure wird die Möglichkeit der Haushaltskürzung erwogen («power of the purse»).
Nachhaltigkeit der Untersuchung	<ul style="list-style-type: none"> ■ In Bezug auf die untersuchte nachrichtendienstliche Regierungsführung sind keine ähnlich gelagerten Vorwurfsfälle festzustellen – und falls doch, dann reagieren die Kontrolleure umgehend.
Reformvorschläge und Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Arbeit des Forums führt zu einer breiten politischen Debatte über die Nachrichtendienstkontrolle und Möglichkeiten, diese zu verbessern. ■ Viel diskutierte Verbesserungsvorschläge werden in Gegenwart der Kontrolleure öffentlich diskutiert und im Falle eines genügend großen Konsensus auch in die parlamentarische Praxis umgesetzt.

5 Methodik der Leistungsbewertung und Quellenmaterial

Wie wird bei der Bewertung zwischen einer guten, durchschnittlichen oder einer schlechten Leistung unterschieden? Welche Methoden und Materialien kommen neben den Experteninterviews in den Fallstudien noch zum Einsatz? Wie lassen sich aus den ermittelten Daten Rückschlüsse bezüglich der zuvor besprochenen Arbeits-hypothesen und der Passgenauigkeit der Erklärungsansätze (Rational-Choice oder ganzheitliches Modell) ziehen?

Wie bereits ausgeführt, lässt sich die Leistung der parlamentarischen Kontrolle nicht genau beziffern. Damit ist allerdings mitnichten gesagt, dass ein Leistungsvergleich unmöglich wäre. Anhand der Informationen aus den semi-strukturierten Experteninterviews und des Quellenstudiums einschlägiger Literatur kann pro Bewertungskriterium begründet werden, inwiefern dem jeweiligen Standard im Einzelfall gut, teilweise oder gar nicht entsprochen wurde. Was die Quellen für das

vorgesehene Studium der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle betrifft, so lassen sich folgende aufzählen:

- das allgemeine Nachrichtendienst- und Parlamentsrecht sowie, falls vorhanden, die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts;
- Berichte und Protokolle des Bundestages zur Praxis der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle;
- Experteninterviews mit Mitgliedern des Bundestages, Fraktionsreferenten in den Untersuchungsausschüssen, Sekretariatsmitgliedern der Kontrollgremien sowie Experten aus der Wissenschaft, den Medien und der Zivilgesellschaft;
- weitere formelle Regeln und Bestimmungen (z.B. die Geheimschutzordnung des Bundestages; Dienstvorschriften, falls bekannt);
- Informationsmaterial und Hintergrundanalysen zu den jeweiligen Untersuchungskomplexen (aus der Wissenschaft, aus dem investigativen Journalismus, aus Experteninterviews);
- Befragung und Veröffentlichungen von ehemaligen Mitarbeitern der Nachrichtendienste des Bundes;
- formelle Berichte der Regierung und eigenständige öffentliche Darstellung der Nachrichtendienste;
- Berichte und Veröffentlichungen des Europarats und der Europäischen Union;
- Materialien und Entscheidungen aus Gerichtsverfahren (z.B. Organstreitverfahren bei Untersuchungsausschüssen aber auch das Verfahren im Bundesverwaltungsgericht zur Datensammelpraxis des BND);
- Berichterstattung und Hintergrundanalysen aus den Medien und der Zivilgesellschaft (Think Tanks, Stiftungen, NGOs etc.) zu den Einzelfällen.

Die im Rahmen der semi-strukturierten Experteninterviews befragten Personen sind im Annex aufgeführt. Die Informationen aus den Interviews und aus dem Quellenstudium werden in den Fallstudien verwendet, deren Struktur durch die drei Bewertungsphasen vorgezeichnet ist.

Naturgemäß ist beim Quellenmaterial als auch bei den durch die Interviews gewonnenen Informationen davon auszugehen, dass nicht jede Information ungeprüft übernommen werden sollte. Daher wurden nach Möglichkeit mehrere Daten miteinander verglichen, bevor eine Bewertung vorgenommen wurde. Hierzu wurden – wenn möglich – mitunter auch internationale Berichte und Berichterstattungen zu Rate gezogen, um sie mit den Informationen aus Deutschland abzugleichen.

Auch bei der Frage, ob und inwiefern durch die Prozessbeobachtung Rückschlüsse auf den Einfluss bestimmter Faktoren möglich sind, gilt zunächst festzuhalten, dass die Natur des Untersuchungsgegenstands (Geheimhaltung, Politisierung, rechtliche und konzeptionelle Ungereimtheiten) eine erhöhte Frustrationstoleranz und Kreativität erfordert. Letztlich lassen sich aber im Rahmen einer systematischen Prozessbeobachtung die Rolle einzelner Faktoren vor, während und nach der Aufklärungsarbeit recht gut nachzeichnen. Dabei mag nicht jede Frage abschließend

beantwortet werden können, aber es werden durch diese Vorgehensweise viele Wissenslücken gefüllt.

6 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Die im folgenden Kapitel dargelegten Fallstudien vergleichen die Performanz zweier Untersuchungsausschüsse des Bundestags, die sich im Rahmen ihres Mandats dezidiert um die Aufklärung einzelner Fragen und Sachverhalte bezüglich der Führung der Nachrichtendienste durch die Regierung bemüht haben. Insofern geht es hier also konkret nur um die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in augenfälligen Vorwurfskonstellationen und nicht um die Kontrolle des Tagesgeschäfts der Dienste. Hierfür sind die ständig tagenden Kontrollgremien des Bundestags (Parlamentarisches Kontrollgremium, G10-Kommission und Vertrauensgremium) zuständig. Deren Arbeit ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Fallstudien

1 Der BND-Untersuchungsausschuss des 16. Bundestages

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste gibt es in Deutschland seit dem Jahr 1968. In den ersten drei Jahrzehnten wurde sie aber sehr diskret durchgeführt und stand selten im Zentrum der öffentlichen Berichterstattung.²¹ Der BND-Untersuchungsausschuss (BND-PUA, März 2006 bis Juli 2009) zur Klärung einer möglichen deutschen Beihilfe zum Irak-Krieg 2003 und beim Programm der außergerichtlichen Auslieferungen («extraordinary rendition») Terrorverdächtiger änderte dies. Nie zuvor hatte der Bundestag so viel Zeit und Ressourcen in die Prüfung eines möglichen Fehlverhaltens bei der Nachrichtendienstführung investiert. Nie zuvor hatte die Öffentlichkeit einen detaillierteren Einblick in die Arbeitsweisen moderner Nachrichtendienste und deren Kooperation mit ausländischen Diensten bekommen. Gleiches gilt für die Arbeit und Dynamik der Nachrichtendienstkontrolle.²² Dieser Trend hat sich über die folgenden Legislaturperioden durch den NSU-Untersuchungsausschuss (17. Bundestag, Januar 2012 bis August 2013) und den NSA-Untersuchungsausschuss (18. Bundestag, seit März 2014) fortgesetzt.

1.1 Die ausgewählten Fälle

Zwei Fälle möglichen Fehlverhaltens waren im BND-PUA von besonderer Bedeutung. Der erste betrifft den Vorwurf, der deutsche Auslandsnachrichtendienst habe der amerikanischen Defense Intelligence Agency (DIA) kriegsrelevante Informationen zugespielt und damit einen aktiven Beitrag Deutschlands zum Irak-Krieg von 2003 geleistet. Der zweite Fall betrifft die Rolle Deutschlands bei der Praxis der außergerichtlichen Auslieferung des eigenen Staatsbürgers Khaled el-Masri.

- 21 Für eine detaillierte Überprüfung der inkrementellen Entwicklung der deutschen Geheimdienstkontrolle siehe Waske 2009, Hirsch 1996 und Hansalek 2006.
- 22 Die «Saison der deutschen Geheimdienstkontrolle» begann mit den ungewöhnlich häufigen Treffen der PKGr im Dezember 2005, um den vermehrt aufgetauchten Vorwürfen einer etwaigen Komplizenschaft im dunkelgrauen Bereich der Terrorbekämpfung auf den Grund zu gehen. Im Februar 2006 veröffentlichte das PKGr einen Sonderbericht (BT-Drucksache 16/800), worin die Mehrheit der Mitglieder alle Vorwürfe als unbegründet verwarf. Aufgrund der anhaltenden öffentlichen Nachfrage nach Aufklärung und der einstimmigen Unterstützung der drei Oppositionsparteien richtete der Bundestag im April 2006 einen Untersuchungsausschuss ein. Dessen Abschlussbericht (BT-Drucksache 16/13400) wurde im Juli 2009 veröffentlicht.

1.1.1 Fall 1: Hat Deutschland 2003 kriegsrelevante geheimdienstliche Informationen an die USA weitergeleitet?

Während die Amerikaner und die Briten den Krieg gegen den Irak vorbereiteten, hat der damalige Kanzler Gerhard Schröder der Öffentlichkeit gegenüber wiederholt sein Versprechen abgegeben, dass es «keine direkte oder indirekte [deutsche] Beteiligung» an den Kriegshandlungen geben werde (Bundesregierung 2003). Der Bundestag war, wie sich herausstellte, zum damaligen Zeitpunkt in völliger Unkenntnis darüber, dass BND-Agenten kurz vor Kriegsbeginn nach Bagdad entsandt wurden. Nachträglich begründete die Regierung diesen Schritt mit der Notwendigkeit, in Krisenzeiten über eigene Informationen zu verfügen. Als die US-Regierung später die deutschen Agenten für ihre entscheidende Unterstützung auszeichnete und einige Journalisten und Top-US-Beamte behaupteten, dass der BND geheimdienstliche Informationen zu Angriffen der Koalition gegen irakische Truppen gesammelt, überprüft und bestätigt hatte (Goetz, Rosenbach und Stark 2008),²³ stand mit einem Mal die Glaubwürdigkeit der deutschen Außenpolitik auf dem Spiel.²⁴

1.1.2 Fall 2: War Deutschland beteiligt an der außergerichtlichen Auslieferung Khaled el-Masris?

In den Medien wurde viel über die Tortur von Khaled el-Masri geschrieben. Der Deutsche wurde von der CIA fälschlicherweise als der Terrorverdächtige el-Masri identifiziert und zwischen Januar und Mai 2004 einer außergerichtlichen Auslieferung und der Folter ausgesetzt.²⁵ Nach seiner Entlassung aus der Gefangenschaft hat el-Masri Klagen eingereicht, die zu Haftbefehlen gegen 13 CIA-Agenten in Deutschland geführt haben. In den USA wurde der Fall vom Supreme Court mit dem Verweis auf den nötigen Schutz von Staatsgeheimnissen abgewiesen. Neben diesen Gerichtsverfahren und Ermittlungen der parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments hat auch der Bundestag den Fall untersucht. Nachdem sich Zweifel an der Glaubwürdigkeit von el-Masris Angaben nach und nach aufgelöst hatten, standen noch zu viele offene Fragen im Raum: Wie konnte el-Masri überhaupt in solche Schwierigkeiten geraten, und inwiefern waren deutschen Nachrichtendienste möglicherweise in diese Angelegenheit verwickelt? Seit wann wusste die Regierung über el-Masris Entführung Bescheid, und welche Anstrengungen hat sie unternommen, um ihren Bürger zu schützen?

1.2 Analyse und Bewertung

Wie schon angekündigt, stellt sich die Frage: Haben die Untersuchungen im BND-PUA zur Aufklärung der vorgenannten Fälle beigetragen und gegebenenfalls eine

²³ Eine deutsche operative Unterstützung der Koalitionstruppen habe, so der Vorwurf, einen Luftangriff ausgelöst, bei dem zwölf unschuldige Menschen ihr Leben verloren (BT-Drucksache 16/800: 4).

²⁴ Die Ehrung der deutschen Agenten war der «critical information to United States Central Command to support combat operations in Iraq» (Bundesregierung 2006: 27) geschuldet.

²⁵ Siehe zum Beispiel Priest 2005, Fisher 2008, Europarat 2007.

Regierungsverantwortung begründet? Die folgende Bewertung der Kontrollperformanz erfolgt in drei Stufen .

1.2.1 Phase I: Die Genese des Rechenschaftsforums

Diese erste Stufe beschreibt und untersucht, wie die Fälle etwaigen Fehlverhaltens auf den Radarschirmen der parlamentarischen Kontrolleure auftauchten und wie diese anschließend die Dimension der Regierungsverantwortung einschätzten. Die den Kontrolleuren zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Qualität des Kontrollmandats werden zudem in die Bewertung einbezogen.

Informationsfluss: McCubbins und Schwartz stellen bei der Bewertung der parlamentarischen Kontrolle auf proaktives und wachsame Agieren der Kontrolleure ab. Ihre Einschätzung:

«Auf eigene Initiative hin untersuchen die Kontrolleure eine Auswahl von Regierungsaktivitäten, mit dem Ziel, Gesetzesverstöße zu erkennen und durch seine ständigen Prüfungen auch vorzubeugen».

(McCubbins und Schwartz 1984, eigene Übersetzung)

Idealerweise stoßen die Kontrolleure also im Rahmen ihrer eigenen Routineuntersuchungen auf Ungereimtheiten, die vorzugsweise nicht zu lange zurückliegen. Der ehemalige Vorsitzende des PKGr stimmt dem zu:

«Effiziente parlamentarische Kontrolle erfordert, dass wir Informationen schnell sammeln. Wenn wir von fragwürdigem Verhalten nur aus der Presse erfahren, dann sehe ich das als Zeichen unserer Ineffizienz».

(Interview-05)

Im Fall von el-Masri, dem Opfer einer fälschlichen Überstellung, behauptete die Regierung, dass sie über den Fall erst Kenntnis erlangt hatte, nachdem der Mann im Juni 2004 freigelassen wurde. Unabhängig von der Tatsache, dass nach späteren Zeugenaussagen der BND und das Außenministerium über die Verhaftung eines deutschen Staatsbürgers in Mazedonien bereits Ende 2003/Anfang 2004 (also vor der Entlassung el-Masris) hörten, begann die PKGr diesen Fall erst zu untersuchen, nachdem die deutschen Medien anfangen, darüber zu berichten. Auf Nachfrage informierte die Regierung das PKGr über den Fall am 16. Februar 2005 (BT-Drucksache 16/800: 4). Die Kontrolle begann also mit einer erheblichen Verzögerung von mehr als einem Jahr und erst, nachdem sich sowohl die nationale als auch die internationale Presse mit dem Fall befasst hatte.²⁶

²⁶ Das erste Mal wurde die Geschichte am 9. Januar 2005 veröffentlicht (van Natta 2005).

Reaktionen: Eine wirksame Kontrolltätigkeit setzt voraus, dass die Kontrolleure ein ähnliches Verständnis über die allgemeinen Aufgaben und Ziele der parlamentarischen Kontrolle besitzen und die Notwendigkeit der Regierungsverantwortung anerkennen. Zudem sollte Einvernehmen darüber bestehen, dass, wenn die Vorwürfe zuträfen, ein schwerwiegendes Fehlverhalten vorläge. Mittels halbstrukturierter Interviews mit Abgeordneten im BND-PUA und deren Mitarbeitern sowie mit Beamten der Bundestagsverwaltung ist der Autor dieser Frage nachgegangen: Wie haben die Abgeordneten auf den Vorwurf etwaigen Fehlverhaltens reagiert? Sowohl das Framing eines Falles vor Beginn der Untersuchung als auch die Einstellung der parlamentarischen Aufseher zu ihren Pflichten geben einen wichtigen Hinweis darauf, wie die spätere Aufklärung «von Amts wegen» betrieben wird.

Auf die Frage hin, wie Regierungsverantwortung zu definieren sei, nahmen die meisten Befragten eine Unterscheidung zwischen politischer und rechtlicher Verantwortung vor. Im Allgemeinen priorisierten sie die Aufklärung gegenüber der Sanktionierung. Bezüglich der etwaigen Folgen eindeutig identifizierten Fehlverhaltens bei den Diensten oder bei der Führung der Dienste seitens der Exekutive gingen die Antworten weit auseinander. Einige der Befragten wiesen darauf hin, dass das Parlament nicht beabsichtige, spezifische Sanktionen gegen die Regierung zu verhängen oder anzuordnen, während andere wiederum betonten, dass in der Praxis zumindest die PKGr-Mitglieder gegenüber der Regierung hinter verschlossenen Türen auf konkrete Sanktionen drängen könnten.²⁷ Hierbei wurde aber auch betont, dass es aufgrund der Geheimhaltungsvorschriften keinen direkten Austausch zwischen den Mitgliedern des PKGr und dem BND-PUA gebe. Allerdings seien einige Mitglieder des PKGr auch Mitglied im BND-PUA. Somit hätten diese bereits im Dezember 2005 mit der Untersuchung dieser Fälle begonnen und würden davon bei der Aufklärungsarbeit im BND-PUA profitieren.

Wie reagierten die Kontrolleure des BND-PUA auf die aufgeworfenen Vorwürfe etwaigen Fehlverhaltens? Im Fall el-Masri ist es zweifelhaft, ob ohne den von der Washington Post im Dezember 2005 veröffentlichten Bericht weitere Schritte vom Bundestag unternommen worden wären. Erst danach stand die Schutzverantwortung der Bundesregierung im Zentrum der Berichterstattung. Politiker sprachen plötzlich von einem «Angriff auf die deutsche Souveränität und die Rechtsstaatlichkeit» (Guido Westerwelle) und betonten die Verpflichtung der Regierung, ihren Bürgern zur Hilfe zu kommen. Praktisch alle Befragten waren sich einig, dass die Behauptung ernst zu nehmen sei und eine vollständige Aufklärung erforderte.

Gleiches gilt in Bezug auf den Vorwurf, der BND habe der CIA Informationen über Kampfziele in Bagdad zugespielt. Dies wurde als ein «ungeheuerlicher Vorwurf» angesehen, der eine «dringende Klarstellung» (Bundestag 2006: 10) erfordere. Die parlamentarischen Debatten im Zuge der Berichte der *Washington Post* (Fall

27 Auf die Frage, ob sie sich an irgendwelche spezifischen persönlichen Konsequenzen für ein Mitglied der Regierung erinnern könnten, konnte nur einer der Befragten auf eine konkrete Disziplinarmaßnahme verweisen (Experte-11). Die Mehrheit der Befragten hat entweder angegeben, dass sie keine Kenntnis von solchen Folgen hatten, oder die Frage nicht beantwortet.

el-Masri) oder der *Süddeutschen Zeitung* (Fall BND in Bagdad) waren gezeichnet von Aufrufen, sich der gemeinsamen Kontrollverantwortung des Bundestages zu besinnen, die nicht durch Fraktionsdisziplin untergraben werden dürfe.

Ressourcen: Die Leistungsstärke der Kontrolle hängt natürlich auch von den personellen und zeitlichen Ressourcen ab, die dem Aufsichtsgremium zur Verfügung stehen. Die neun Mitglieder des PKGr müssen die anfallenden Recherchetätigkeiten vornehmlich selbst erledigen. Zudem haben die PKGr-Mitglieder innerhalb und außerhalb des Bundestages weitere Ämter, die sie von der intensiven Kontrolltätigkeit abhalten. Fügt man nun die Ressourcen eines dreijährigen Untersuchungsausschusses hinzu, so verbessert sich die Lage leicht. Bezüglich der ausgewählten Fälle des BND-PUA wurde donnerstags in den Sitzungswochen intensiv und mit vollem Einsatz der Mitarbeiter und dem PD-5-Sekretariat des Bundestages die Aufklärungsarbeit bestritten. Dabei sei die juristische Expertise der Kontrolleure lobend hervorgehoben: Sieben erfahrene Juristen, darunter zwei ehemalige Richter, waren mit der Geheimdienstkontrolle betraut. Von daher sind die Ressourcen zusammenfassend als befriedigend zu bewerten.

Mandat: Das Mandat eines PUA kann auf der Grundlage seiner vertikalen und horizontalen Ausdehnung (Born und Leigh 2005: 84) bewertet werden. Ersteres zielt ab auf die Vielschichtigkeit der Regierungskontrolle: Werden beispielsweise neben der Rechtmäßigkeitsprüfung auch andere Dimensionen der Nachrichtendienstführung unabhängig überprüft, wie z.B. Fragen der Effektivität nachrichtendienstlicher Mittel (Kommunikationsüberwachung, V-Leute etc.)? Dagegen ist bei der Beurteilung der horizontalen Ausdehnung des Mandats entscheidend, ob das gesamte Spektrum der Nachrichtendienstführung unter die Lupe genommen werden kann: Lassen sich alle innerstaatlichen Behörden, die relevante Informationen zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen könnten, auch zum Mitwirken verpflichten? Zudem ist es wichtig, dass die gesetzlichen Untersuchungsbefugnisse und das Ziel der Aufklärung hinreichend klar und durchführbar sein müssen.

Der Bundestag hat dem Ausschuss ein ungewöhnlich dichtes Untersuchungsmandat (Deutscher Bundestag 2007) mit 44 (!) verschiedenen Fragen erteilt, um dessen Klärung sich der Ausschuss bemühen solle. Weil das Mandat des BND-PUA ein Produkt unterschiedlicher politischer Interessen ist und unabhängig von der Tatsache, dass der Ausschuss seine Arbeit im April 2006 begonnen und mehr als drei Jahre Zeit hatte, seine Arbeit an diesen Fällen zu vollenden, war von Anfang an klar, dass es nicht gelingen würde, jeden Aspekt in angemessener Weise zu beleuchten. Der Regierungsverantwortung wäre wohl besser gedient worden, wenn sich die Aufmerksamkeit des Ausschusses auf die dringendsten Aspekte fokussiert hätte. Nicht alle Punkte hätten unbedingt auf die Tagesordnung gesetzt werden müssen. Dies widerspricht allerdings den politischen Interessen der Oppositionsparteien, die PUAs nutzen, um die Regierung monatelang vor sich herzutreiben.

Tabelle 4: Wesentliche Kontrollkompetenzen im Vergleich

	Untersuchungsausschuss	Ständige Geheimdienstkontrolle (PKGr)
Verfügungsgewalt	Erstreckt sich auf alle Behörden des Bundes.	Erstreckt sich nur auf die drei Nachrichtendienste des Bundes.
Beweisaufnahme	Er kann sehr breite Beweisanträge formulieren. Die Regierung muss dann die angeforderten Akten liefern und zudem deren Vollständigkeit erklären.	Keine Beweisaufnahme. Bringschuld der Regierung, die Kontrolleure zu informieren.
Verfahrenssanktionen	Das deutsche Strafgesetzbuch gilt für Falschaussagen und unentschuldigtes Fehlen.	Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die Wahrheit zu sagen.
Öffentlichkeit	In der Regel sind die Anhörungen öffentlich. Der Ausschuss entscheidet, ob nicht-öffentliche Sitzungen notwendig sind.	Alle Sitzungen sind geschlossene Sitzungen.

Quelle: PUA-Gesetz und PKGr-Gesetz

Ein PUA ist zwar das schärfste Schwert des Parlaments, aber seine Wirkung ist – wie oben schon angedeutet – abhängig vom politischen Willen der einzelnen Mitglieder. Ein PUA arbeitet für sich und steht mit den eigentlichen Kontrollgremien (PKGr, Vertrauensgremium, G10-Kommission) nicht im Austausch. Die unüblichen Überschneidungen einzelner Mitgliedschaften im PKGr und BND-PUA sind nicht die Regel. Dennoch kam im Vergleich zu vorherigen Legislaturperioden eine große Menge an Know-how und Personal bei der Aufklärungen dieser Fälle zum Einsatz.

1.2.2 Phase II: Die Untersuchung

Ohne eine ausreichende Informationsgrundlage ist kein PUA in der Lage, die Zulässigkeit von Regierungshandeln zu beurteilen. Es wurde bereits erwähnt, dass Qualität und Quantität des Informationszugangs trotz rechtlicher Vorgaben letztlich deutlich von der Kooperationsbereitschaft der Regierung abhängen. Dennoch hat der Ausschuss auch einen signifikanten eigenen Einfluss auf das Untersuchungsergebnis. Deswegen muss auch die Intensität und der Einsatz der Kontrollkompetenzen betrachtet werden. Eine erfolgreiche Untersuchung hängt auch davon ab, ob externe Ansichten berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist die Verfahrensherrschaft ein wichtiger Indikator. Hier kann in Betracht gezogen werden, ob der Ausschuss den Umfang und Zeitpunkt seiner Beweisanträge und Zeugenvernehmungen selbstständig wählt. Zudem ist bezüglich der Lernfähigkeit des Gremiums zu fragen, ob neue Erkenntnisse über die Untersuchungsfälle direkt in die Arbeit des Untersuchungsausschusses einfließen.

Zugang zu Informationen: Die Legitimität der Regierung nimmt in dem Maße zu, in dem das Parlament in der Lage ist, diese zu kontrollieren. Wenn die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt oder ausgeschaltet ist, verringert sich die Legitimität der Regierung entsprechend (Dreier 2006). Im Prinzip kann es kein Wissen geben, das so geheim ist, dass man das Parlament nicht darüber informieren kann (Schulte 2003). Dem steht das Recht der Regierung entgegen, seine Informationsquellen zu schützen und einen «Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung»²⁸ zu wahren. Diese Interessen kollidieren häufig, und manchmal bedarf es zur Klärung eines gerichtlichen Urteilspruchs. Die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) differenziert zwischen Fällen, bei denen die angeforderten Informationen noch andauernde Aktivitäten betreffen, und solchen, bei denen die Regierung ihre Maßnahmen eingestellt oder den Entscheidungsprozess abgeschlossen hat. Alle in dieser Studie ausgewählten Fälle fallen in die zweite Kategorie – sie betreffen sogar eine Vorgängerregierung. In solchen Situationen obsiegt der Informationsanspruch des Parlaments gegenüber dem Schutzbereich der Exekutive (BVerfGE 67: 100).

Dennoch war die Regierung in der Lage, die Geheimschutzordnung des Bundestages in allen Fällen zu ihrem Vorteil zu nutzen: Um dem Ausschuss den Zugriff auf bestimmte Informationen zu verwehren, berief sich die Regierung in der Regel auf eine der drei folgenden Gründe: die angeforderten Informationen fallen, erstens, in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung; überschreiten, zweitens, die Grenzen des Untersuchungsmandats; gefährden, drittens, bei Veröffentlichung das Staatswohl. Gemäß dem Gesetz über die parlamentarische Untersuchungsausschüsse (PUAG) hat die Regierung dabei die der Entscheidung zugrunde liegenden Gründe zu erklären. Die Ausschussmitglieder können die Argumentation der Regierung anfechten. Dies erfordert aber ein Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgericht. In der Praxis ist dies ein erhebliches Hindernis für die Ausschussmitglieder, die den Zugang zu den vorenthaltenen Informationen erstreiten wollen: Selbst wenn die Argumentation der Regierung auf einem wackligen rechtlichen Fundament steht, fehlt dem Ausschuss ein schnelles und verlässliches Mittel, um dem etwaigen Missbrauch der Geheimschutzordnung durch die Regierung vorzubeugen. Häufig berief sich die Regierung einfach auf einen der genannten Rechtsgründe, anstatt eigene Begründungen für die vielen abgelehnten Informationsansprüche (Ewer 2007) zu liefern. Die qualifizierte Minderheit des BND-PUA hat in Karlsruhe die Bundesregierung verklagt und letztlich auch Recht bekommen: Viele Entscheidungen der Regierung waren nicht ausreichend begründet. Allerdings kam diese Entscheidung erst im Juli 2009, mehr als zwei Jahre nach der Einreichung der Beschwerde und drei Wochen nachdem der Ausschuss seinen Abschlussbericht veröffentlicht hatte. Die Regierung hatte also Zeit gewonnen – ein wichtiger strategischer Vorteil im Hinblick auf die kurze Aufmerksamkeitsspanne der Medien und den maximalen Zeitrahmen von Untersuchungsausschüssen. Wenn im Rahmen der Aufklärung oft hunderte von Beweisanträge gestellt werden und jede ablehnende Entscheidung

²⁸ Vgl.: BVerfG, 17.06.2009 – 2 BvE 3/07: www.bverfg.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307

vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden muss, so ist das Gleichgewicht der Gewalten in dieser Frage eindeutig zugunsten der Regierung verschoben.

Zur Veranschaulichung die Befragung des ehemaligen Innenministers Otto Schily im Fall el-Masri: Gefragt nach den Entscheidungen, die er getroffen habe, nachdem er über die fälschliche Auslieferung eines deutschen Staatsbürgers informiert wurde, verweigerte Schily die Antwort mit Verweis auf seine Aussagegenehmigung. Dies betreffe den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, und darüber dürfe er nicht berichten. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts steht dieser lapidaren Begründung entgegen. Wichtiger ist aber, dass es am Tag der Untersuchung auf die Auslegung des Kontrollierten ankam und die Argumente der Kontrolleure kein Gewicht hatten.

Häufig begannen im BND-PUA die Schwierigkeiten mit dem «Slow-Rolling» (Johnson 2007: 356) der Informationen. Akten wurden verspätet und teils unvollständig zur Einsichtnahme bereitgestellt. Sobald die Dateien eintrafen, mussten die Kontrolleure also überprüfen, ob die Regierung Informationen zurückhielt. Dies ist eine äußerst schwierige Aufgabe, wenn man nicht weiß, wie eine vollständige Akte aussieht.

«Es fehlten in einzelnen Akten ganze Seiten – wenn wir die Regierung darauf hinwiesen, behauptete diese, dass diese Seiten nichts mit dem Mandat des Untersuchungsausschuss zu tun habe».

(Interview-3)

Als der Untersuchungsausschuss dazu überging, die Aktivitäten des BND während des Krieges von 2003 im Irak zu untersuchen, wurden wiederholt wichtige Dateien oder Zeugen nicht zugänglich gemacht, oder die Art des gewährten Zugangs verhinderte eine aussagefähige Kontrolle (Blechschmidt 2008). Letzteres betrifft Fälle, in denen Dateien nur für eine sehr kurze Zeit zur Verfügung gestellt wurden, ohne die Möglichkeit sich anschließend Notizen zu machen. Einige Dateien wurden so stark geschwärzt, dass sie für die Ausschussmitglieder de facto unverständlich wären.

Neben den zahlreichen Kämpfen, die ausgefochten werden mussten, um letztlich doch nicht ausreichend an Informationen aus Beständen des BND oder anderer deutscher Behörden zu gelangen, gilt es zu bedenken, dass die Verfügungsberechtigung nicht für Informationen gilt, die von ausländischen Nachrichtendiensten stammen. Alles in allem war der Zugang zu Informationen von daher unbefriedigend in den untersuchten Fällen.

Intensität der Aufklärungsarbeit: Die Untersuchungen wurden zweifelsohne intensiv durchgeführt. Bis Juni 2009 hatte der Untersuchungsausschuss 125 Sitzungen abgehalten und mehrere hundert Beweisanträge erstellt. Von den 142 Menschen, die verhört wurden, mussten einige von ihnen, am prominentesten unter ihnen Frank-Walter Steinmeier und der damalige BND-Präsident Ernst Uhrlau, mehrmals vor dem Ausschuss erscheinen (BT-Drucksache 16/13400: 47). Einzelne Kreuzverhöre dauerten mehrere Stunden. Der Bundestag veröffentlichte zahlreiche

Interviewprotokolle und einen umfangreichen Abschlussbericht (BT-Drucksache 16/13400).

Sowohl das Verhalten der Regierungsmehrheit als auch der Minderheit im Untersuchungsausschuss verdient Kritik. Letztere hat die Minderheitenrechte für ihre politischen Zwecke arg strapaziert. Im Fall el-Masri war die Untersuchung des Falls im September 2007 beendet. Hierfür wurden 75 Zeugenanhörungen (Expert-10) durchgeführt. Ursprünglich wollten die den Oppositionsparteien zugehörigen Ausschussmitglieder jedoch 225 (!) Personen vorladen (Expert-10). Ungeachtet der Komplexität der ausgewählten Fälle hätte eine solch überfrachtete Anhörungsagenda öffentliche Mittel vergeudet und wahrscheinlich eher Verwirrung denn Aufklärung gestiftet. Noch kritikwürdiger ist dagegen die Tatsache, dass die Vertreter der Regierungsparteien im Untersuchungsausschuss keinen einzigen Beweisaufnahmeantrag eingereicht hatten. Die gemeinsame Kontrollverantwortung wurde nur am Anfang beschworen. Die Mühe der Ebene durften die anderen durchschreiten.

Die Politisierung der Aufklärungsdynamik kann auch an einem weiterem Beispiel verdeutlicht werden: Die Regierung muss eine Erklärung über die Vollständigkeit der Daten abgeben. Oft fehlte eine formelle Erklärung, dass die gelieferten Akten vollständig waren. Im Gegenzug hat der Ausschuss das Recht, öffentlich bekannt zu geben, dass die Dateien unvollständig sind. Tatsächlich kam es jedoch trotz der offensichtlichen Unvollständigkeit der Informationen nie zu einer solchen Meldung. Die Regierungsmehrheit im Ausschuss weigerte sich, dafür zu stimmen. Stattdessen informierte der Vorsitzende des Ausschusses die Regierung lediglich über fehlende Dateien, was zu weiterem Schriftverkehr führte (Expert-3), aber nicht zu öffentlichem Druck. Alles in allem ist die Aufklärungsarbeit hier nicht mehr als befriedigend. Dies ist vor allem der deutlichen Politisierung der Aufklärung geschuldet.

Empfänglichkeit für äußere Faktoren: Im Verlauf der Untersuchungen gab es zwei Änderungen am Mandat des BND-PUA. Beim Aufkommen neuer Informationen wurde der Untersuchungsauftrag angepasst. Darüber hinaus gab es auch direkten Austausch zwischen den Untersuchungsausschussmitgliedern und Mitgliedern internationaler Aufsichtsgremien. Doch nach der Qualität des Informationsaustauschs gefragt, waren die Antworten eher ernüchternd:

«Wir haben nicht sehr viel in diesen Sitzungen erfahren. Zumindest in den Fällen, die wir derzeit untersuchen, hatten das Europäische Parlament und der Europarat viel geringeren Zugang zu Informationen. Am Ende konnten wir wohl noch ein paar Dinge über außergerichtliche Auslieferungen in Europa lernen, aber das hatte wenig Einfluss auf unsere Aufsichtstätigkeit hier in Berlin.»

(Interview-3)

Der Ausschuss, als Ganzes, hat sich nicht aktiv bemüht, Informationen von einzelnen Journalisten, internationalen Wissenschaftlern oder Menschenrechtsorganisationen einzuholen. Oft war es mehr die Tatsache, dass diese Konsultationen stattfanden,

als dass es auf den eigentlichen Inhalt ankam. So funktionierte auch diese Ausschussarbeit nicht mehr als befriedigend.

Verfahrensherrschaft und Transparenz: Es ist die alleinige Entscheidung des Bundestags, wie und wann seine Gremien Berichte formulieren und veröffentlichen. Im Prinzip entscheidet auch der PUA allein über den Zeitplan der Zeugenanhörungen. Der Ausschuss entscheidet allein, welche Vorwürfe er zu untersuchen gedenkt und in welcher Abfolge. Während das Parlament in diesem Sinne die vollständige Verfahrensherrschaft hatte, kam es de facto immer wieder zu Einschränkungen. Wie bereits beschrieben, gibt es derzeit keine Möglichkeit, die Gründe für das Vorenthalten von Informationen bei einer zentralen Streitschlichtungsstelle zeitnäher anzufechten. Im Ergebnis hat das die tatsächliche Verfahrensherrschaft stark beschränkt. Zudem sind auch Zweifel an der Bereitschaft einzelner Mitglieder im Ausschuss angebracht, der Kontrollverantwortung des Ausschuss vollumfänglich nachzukommen. So funktioniert auch diese Arbeit nicht anders als befriedigend.

1.2.3 Phase III: Der Untersuchungsabschluss

Sobald das Gremium seine Untersuchung abgeschlossen hat, ist die Aufsichtstätigkeit klar, umfassend und öffentlich zugänglich zu dokumentieren. Wurde ein Fehlverhalten der Regierung festgestellt, so ist dies deutlich zu thematisieren und mit Verbesserungsvorschlägen zu verknüpfen. Ebenso gilt es, den Umgang der Regierung mit den Ausschussempfehlungen zu prüfen. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Kontrollanstrengungen wäre es ein Zeichen verfehlter Abschreckung, wenn die Regierung ein gerügtes Verhalten nach Ende der Untersuchung unbeirrt fortführt. Die Vorschläge zur Verbesserung der Nachrichtendienstkontrolle, die typischerweise einem PUA folgen, sind kritisch zu beurteilen: Packen sie die während der Untersuchung erlebten Kontrolldefizite an der Wurzel, oder sind sie eher kosmetischer Natur?

Ergebnisse: Haben die Untersuchungen konkretes Fehlverhalten offenbart und die Regierungsverantwortung dafür etabliert? Gewiss, die detaillierte Aufklärungsarbeit verschaffte der interessierten Öffentlichkeit in einem bisher unbekanntem Maße Informationen über die Arbeitsabläufe und die Organisationsstrukturen der deutschen Nachrichtendienste. Im Fall el-Masri ergaben die Ermittlungen, dass die Regierung das Parlament über ihr Wissen betreffend die Entführung eines deutschen Staatsbürgers in Mazedonien nicht vollständig informiert hatte. In einer der zahlreichen Zeugenanhörungen sagte ein BND-Mitarbeiter, dass er ein Gespräch im Dezember 2003 mitgehört habe, in welchem die Inhaftierung eines deutschen Staatsbürgers erwähnt wurde. Doch auf die Frage, ob und wann die Top-Entscheider informiert wurden, ergab eine lange Reihe von Anhörungen verschiedener Zeugen keine konkrete Antwort.

Im Fall der Verwicklungen des BND im Irak wurden eine Reihe von Details zum Austausch von Informationen zwischen den BND-Agenten im Irak und dem US-Zentralkommando in Katar zu Tage gefördert. Dies führte zu der anschließenden, genaueren Beobachtung der Geheimdienstkooperation: Insgesamt gab es 95 Fälle einzelnen Informationsaustausches zwischen dem BND und seinen

amerikanischen Kollegen. Von diesen 95 Austauschen betrafen nur 9 sogenannte «non-targets» humanitärer Natur. Im Gegensatz dazu stellte der BND 29-mal Informationen von allein militärischer Relevanz (wie etwa die Stationierung der Republikanischen Garde und mobiler Munitionsdepots, BT-Drucksache 16/13400: 977ff) zur Verfügung. Dazu gehörte auch die Bereitstellung einer Fotodokumentation über die den Angriffen folgenden Schäden für die weitere taktische Planung.

Der Untersuchungsausschuss hat gezeigt, dass die Führung der Nachrichtendienste durch die Regierung, insbesondere die exekutive Kontrolle, in beiden Fällen defizitär war. Die Kontrolleure investierten zweifellos viel Zeit und Ressourcen in die Aufklärung der Fälle. Dennoch blieben wichtige Aspekte der deutschen Geheimdienstpraxis nach dem 11. September trotz der vielen Zeugenvernehmungen und Beweisanträgen nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch den Ausschussmitgliedern verwehrt. Somit sind die Ergebnisse, die direkt der Untersuchung zugeschrieben werden können, nicht mehr als befriedigend.

Abschlussbericht: Der Untersuchungsausschuss hat seinen Abschlussbericht im Juli 2009 vorgelegt. Während die meisten Ausschussmitglieder ihre Entscheidungen bezüglich der Regierungsverantwortung für die hier ausgewählten Fälle bereits lange zuvor getroffen zu haben schienen, bestand Einigkeit darüber, dass eine frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Rechtmäßigkeit der Klage der qualifizierten Minderheit, die Untersuchungsergebnisse beeinflussen können (Expert-2 und -3). Trotz der Tatsache, dass die Verfassungsbeschwerde bereits im Juni 2007 eingegangen ist, brauchte das Gericht bis Juli 2009 (pikanterweise wenige Wochen nach Abschluss des Untersuchungsausschusses), um die Angelegenheit in großen Teilen im Sinne der Anklage zu entscheiden.

Praktische alle Befragten sagten voraus, dass der Abschlussbericht die Regierung in keinem der ausgewählten Fälle ein folgenreiches Fehlverhalten zuschreiben würde. Diese Einschätzung hat sich als richtig erwiesen. Während der Untersuchungsausschuss zweifellos eine Reihe fehlerhafter Regierungsentscheidungen ans Licht brachte, gingen die Positionen der einzelnen Kontrolleure zu weit auseinander, als dass sie im Bericht ein eindeutiges Fehlverhalten der Regierung hätten aufnehmen wollen. Interessanterweise wurde das Kontrollgremium auch nach Abschluss der Untersuchungen weiter regelmäßig von der Regierung umgangen. Beispielsweise im Jahr 2008, als die Regierung nicht über die Entscheidung informiert hatte, über den BND illegal erlangte Informationen über deutsche Steuerhintergänger zu erwerben. Zwar gab es eine Novellierung des Nachrichtendienstrechts in 2009, aber wie die folgenden Legislaturperioden zeigten, ist das Problem der unwirksamen Geheimdienstkontrolle stetig gewachsen. Ergebnisorientierte Maßstäbe (z.B. ein Katalog mit Mindeststandards für eine wirksame Nachrichtendienstkontrolle) haben nach wie vor keinen Einzug in das veraltete Nachrichtendienstrecht gefunden. Zumindest hat die Arbeit des BND-PUA aber das Fundament für weitere Reformen gelegt, indem es eine breite Debatte über die Gefahr unwirksam kontrollierter Dienste losgetreten hatte.

Wenn auch am Ende ein detaillierter Bericht herausrang, so funktionierte im Ergebnis auch diese Ausschussarbeit wegen der bestehenden Mängel im

Nachrichtendienstrecht und des unvermindert schlechten Informationsverhaltens der Regierung gegenüber den Kontrolleuren nur mittelmäßig.

1.3 Fazit

Der Deutsche Bundestag hatte in seiner 16. Wahlperiode den engagierten Versuch unternommen, die Verantwortung der Bundesregierung für spezifische Fälle etwaigen nachrichtendienstlichen Fehlverhaltens zu prüfen. Die hier durchgeführte Verfahrensanalyse in Bezug auf zwei Einzelfälle hat eine erstaunliche Breite an Kontrolldefiziten belegen können. Die Faktoren, die die Kontrollleistung behindern, überwiegen bei weitem die Faktoren, die die Regierungsverantwortung begünstigen. Die Analyse hat zudem eine immense Politisierung des Aufklärungsprozesses in allen drei Stufen der Untersuchung deutlich gemacht – zudem besteht eine große Machtasymmetrie zwischen den Kontrolleuren und den Kontrollierten.

2 Der NSA-Untersuchungsausschuss des 18. Bundestags

«Das dem Parlamentarischen Kontrollgremium gründlich und plausibel erläuterte Verfahren (der strategischen Fernmeldeaufklärung) gab – bei der geltenden Gesetzeslage – keinen Anlass zur Beanstandung durch das Gremium.»

(Tätigkeitsbericht des PKGr an den Bundestag, Dez. 2013, Drucksache 18/217)

2.1 Die ausgewählten Fälle

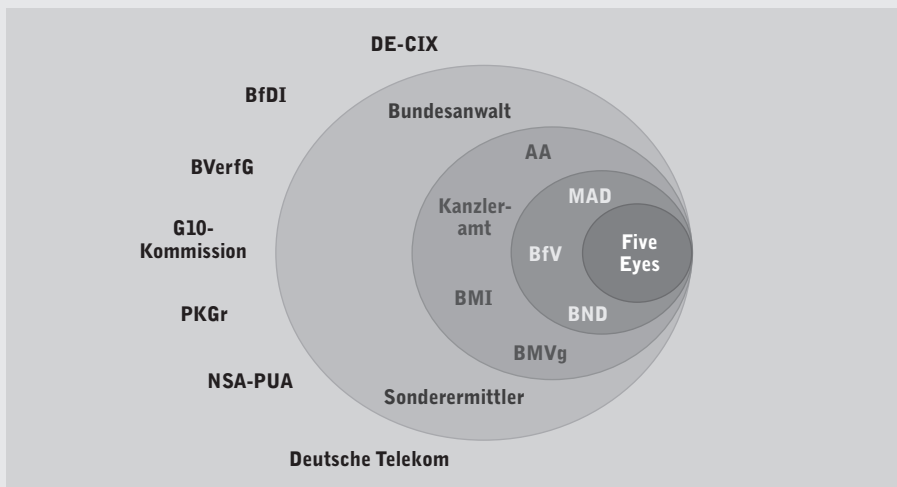
Im Juni 2013 hat der ehemalige amerikanische Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden umfassende Details zur Praxis der massenhaften und anlasslosen Kommunikationsüberwachung enthüllt. Sie zeigen, wie westliche Nachrichtendienste im Zuge der Digitalisierung ein ausgefeiltes Abhörsystem installiert haben. Im März 2014 hat der Bundestag dazu einen Untersuchungsausschuss ins Leben gerufen. Der NSA-PUA prüft, ob bei Deutschlands Beteiligung an der globalen Kommunikationsüberwachung elementare Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit eingehalten wurden. Der NSA-PUA ist der dritte Untersuchungsausschuss innerhalb von 8 Jahren zur Klärung etwaigen Fehlverhaltens bei der Nachrichtendienstführung.²⁹ Wie beim BND-PUA (2006–2009) steht dem Informationsbestreben der Kontrolleure erneut eine schwarz-rote Bundesregierung unter Führung von Angela Merkel gegenüber.

29 Sowohl beim BND-Untersuchungsausschuss (2006–2009) als auch beim NSA-Untersuchungsausschuss (2014–2017) stand der BND im Zentrum der Untersuchungen. Beim NSU-Untersuchungsausschuss ging es vornehmlich um die Tätigkeiten des Bundesverfassungsschutz.

Die Aufklärungsbemühungen des 18. Bundestages waren besonders intensiv. Neben dem NSA-PUA und einer Reihe von Sondersitzungen des PKGr gab es noch eine ganze Bandbreite von weiteren Aktivitäten. Die folgende Graphik zeigt die wesentlichen Akteure auf, die bei der Aufklärung der technischen Aufklärung (SIGINT) eine Rolle spielten.

Abb.2: Zentrale Akteure bei der Aufklärung der «technischen Aufklärung»

(Als Sonderermittler ist der ehemalige Verwaltungsrichter Kurt Graulich im Juli 2015 bestimmt worden. Eine Legende der hier verwendeten Abkürzungen ist dem Abkürzungsverzeichnis im Anhang zu entnehmen.)



Quelle: eigene Darstellung

Mit «technischer Aufklärung» bezeichnet man die Informationsgewinnung durch gezielte Filterung der internationalen Kommunikationsströme und elektronischer Medien. Dass die Untersuchungen dazu eine Vielzahl von verschiedenen Akteuren auf den Plan gerufen haben, ist ein klares Indiz für die hohe sicherheitspolitische Relevanz und die Komplexität des Themas. Wie schon beim BND-PUA geht es beim NSA-PUA ebenfalls um die Kooperation des deutschen Auslandsnachrichtendienstes mit seinen westlichen Partnern.

Bevor man sich dort jedoch den einzelnen Vorwürfen etwaigen Fehlverhaltens annehmen konnte, ging es zunächst einmal darum, die bis dato unterbelichtete Praxis der weltweiten Kommunikationsüberwachung technisch, juristisch und politisch sauber einzuordnen. Im Zuge der medialen Auswertung des «Snowden-Fundus», der ausgiebigen Sachverständigenanhörungen, des intensiven Aktenstudiums sowie der zahlreichen Zeugenvernehmungen haben sich aber bald einzelne Themenkomplexe herauskristallisiert, die eine Überprüfung der Verantwortlichkeit für nachrichtendienstliches Fehlverhalten erforderlich machten.

2.1.1 Fall 1: Operation Eikonal

Die *Süddeutsche Zeitung* berichtete im Oktober 2014 erstmals über eine Kooperation zwischen dem BND und der NSA, bei der es darum ging, an einem Knotenpunkt der Deutschen Telekom in Frankfurt massenhaft und verdachtsunabhängig Internet und Telefonverkehr zu erfassen. Die Amerikaner lieferten die Technik dafür, und der BND erlaubte im Gegenzug den mittelbaren Zugriff auf einen Großteil der Daten. Medienberichten zufolge wurden in Frankfurt ab 2004 der Telefonverkehr und ab November 2005 die Internetverbindungen des «Transitverkehrs» abgefangen und über den BND an die deutsch-amerikanische «Joint SIGINT Activity»-Einheit in der Mangfall-Kaserne in Bad Aibling weitergeleitet. Im Transitverkehr befinden sich vornehmlich Kommunikationsdaten, die weder ihren Ursprung noch ihren Bestimmungsort in Deutschland haben, dort aber eintreffen und umgeleitet werden. Bevor der BND den amerikanischen Kollegen den Zugriff auf den Transitverkehr gewährte, wurde laut Zeugenaussagen mit einem Filter versucht, die Daten von deutschen Kommunikationsteilnehmern aus dem Datenheuhaufen heraus zu sortieren. Der Filter funktionierte aber nicht fehlerfrei, und eine komplette Trennung aller Daten, die deutsche Grundrechtsträger betrafen, erschien technisch nicht machbar.

Damit bestand ein begründeter Verdacht, dass mit dieser Praxis häufig gegen das Grundrecht aus Art. 10 GG (Fernmeldegeheimnis) verstoßen wurde.³⁰ Das deutsche Nachrichtendienstrecht knüpft strenge Bedingungen an die Erfassung von Kommunikationsdaten deutscher Staatsbürger durch die Nachrichtendienste des Bundes (Art.-10-Gesetz). Sie ist nicht ohne explizite Genehmigung durch die G10-Kommission möglich. Sie hat von Amts wegen die Zulässigkeit und die Erforderlichkeit nachrichtendienstlicher Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis zu prüfen. Um als Auslandsnachrichtendienst an den Rechnern der Deutschen Telekom in Frankfurt millionenfach Daten zu erfassen und die verfassungsrechtlichen Bedenken des Betreibers zu zerstreuen, hat die Bundesregierung mit der Deutschen Telekom einen Vertrag geschlossen, dessen Rechtsgrundlage «selbst nach Auffassung mancher BND-Experten» aus einer «unzulässigen Auslegung des Art.-10-Gesetzes» (SZ-Bericht zur Operation Eikonal) bestand. Zudem wurde eine Anordnung für das Abhören in Frankfurt verfasst und der G10-Kommission zur Prüfung übergeben. Die Anordnung, so der Vorwurf der G10-Mitglieder, gab aber ein viel restriktiveres Vorgehen des BND an, als es dann letztlich durch die Operational Eikonal praktiziert wurde. Den Mitgliedern der G10-Kommission wurde, so der Vorwurf, nur die «Überwachung von Deutschen (Gefährdern) im Ausland» als Ziel der Maßnahme vorgegeben. Der eigentliche Zweck der Maßnahme – die Erfassung des mengenmäßig viel bedeutsameren Auslands-Auslandsverkehrs – wurde gegenüber der G10-Kommission nicht erwähnt.³¹ Eine Genehmigung von Überwachungsmaßnahmen nach dem

30 Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel-10-Gesetz).

31 Die G10-Kommission ist ein quasi-richterliches Gremium des Bundestages, was über die Notwendigkeit und Zulässigkeit von Telekommunikationsüberwachung durch die Nachrichtendienste des Bundes auf Grundlage des Art.-10-Gesetzes entscheidet. Eine umfassende Kritik zum gegenwärtigen Mandat und der Arbeitsweise der G10-Kommission ist u.a. vom Autor dieser Studie erschienen und in der Bibliographie aufgeführt.

Art.-10-Gesetz gibt den Nachrichtendiensten weitere Pflichten auf: Daten sind zu kennzeichnen; die Weitergabe an Dritte ist an Vorgaben geknüpft und ist zu protokollieren; ebenso gilt es, die gesetzlich vorgeschriebenen Löschvorgaben zu beachten. Die Datenerfassung unter «Operation Eikonol» hat diesen Vorgaben vermutlich nicht entsprochen. Im Jahr 2008 wurde die Operation beendet und der Vertrag mit der Telekom gekündigt.

Folgende Vorwürfe standen im Raum: Hat die Bundesregierung das Genehmigungsverfahren von Überwachungsmaßnahmen vorsätzlich missbraucht? Hat sie sich durch einen fingierten Vorwand die Erlaubnis von der G10-Kommission eingeholt, um dem BND im Inland den Weg für die massenhafte Erfassung von Kommunikationsdaten zu ebnet? Neben der vermeintlichen Täuschung der G10-Kommission und wohl auch der Deutschen Telekom wirft der Fall weitere Fragen auf: Wurden bei der Weiterleitung dieser Daten die Grundrechte deutscher Kommunikationsteilnehmer ausreichend geschützt? Wurden die mit der Aufsicht des BND betreuten Behörden im Kanzleramt und im Bundestag über diesen «Vorgang von besonderer Bedeutung» (PKGr-Gesetz) ausreichend informiert? Vorausgesetzt die Aufklärung etabliert zweifelsfrei rechts- bzw. verfassungswidriges Handeln, wer übernimmt dafür die Verantwortung?

2.1.2 Fall 2: Diente der BND der amerikanischen Überwachung von deutschen und europäischen Firmen und Politikern?

Auch beim zweiten Fall geht es um einen Missbrauch der nachrichtendienstlichen Kommunikationsüberwachung. Konkret geht es um strategische Interessen, die durch die Kooperation von BND und NSA im Bereich der technischen Aufklärung Schaden genommen haben könnten. Der BND, so der Vorwurf, habe der NSA jahrelang ermöglicht, sensible Daten von deutschen und europäischen Firmen und Politikern auszuspähen. Bei der Erfassung von Kommunikationsdaten benutzt der BND sogenannte Selektoren (Namen, Email-Adressen, IP-Adressen, Telefonnummern etc.). Die NSA soll dem BND tausendfach Suchbegriffe übermittelt haben, die dem Aufgabenprofil des BND zuwiderliefen und gegen deutsche und westeuropäische Interessen gerichtet waren. Ohne ausreichende Prüfung habe der BND diese «unzulässigen» Selektoren scharf gestellt und in seine Erfassungsgeräte eingespeist und im Nachgang einen Großteil der erfassten Daten an seine amerikanischen Partner weitergeleitet. Darunter seien vertrauliche Daten des Rüstungskonzerns EADS, Eurocopter sowie von zahlreichen französischen Behörden gewesen.

Nach Angaben des *Spiegel* seien im August 2013 tausende dieser Selektoren aus einer BND-Datenbank gelöscht worden, angeblich ohne Wissen der BND-Spitze und des Bundeskanzleramts. Im Oktober 2013 wurde dann vom BND eine Liste mit 2.000 NSA-Selektoren erstellt, die der Ausspähung europäischer Unternehmen und Politiker dienten. Als der NSA-Untersuchungsausschuss eine Liste der Suchbegriffe anforderte, wurde bei einer erneuten Überprüfung eine Liste mit 40.000 Selektoren gefunden, die angeblich vom BND aussortiert wurden. Im April 2015 bestätigte die Bundesregierung, dass der BND sie schon 2008 über Spähversuche der Amerikaner

gegen europäische Ziele informiert habe.³² Im BND seien die Vorgänge sogar seit 2005 bekannt gewesen. Der BND nahm das offenbar sehr lange nicht zum Anlass, die Selektorenliste systematisch zu überprüfen, und eine entsprechende Weisung der Exekutive schien es auch nicht gegeben zu haben.

Der Untersuchungsausschuss klärt in diesem Fall, warum unzulässige Selektoren trotz Kenntnis der Missbrauchsgefahr durch die amerikanischen Partner weiterhin aktiv geschaltet blieben und wer innerhalb der Bundesregierung welche Verantwortung für die defizitäre Fach- und Dienstaufsicht trägt.

2.2 Analyse und Bewertung

Im Folgenden wird die Leistungsfähigkeit der Kontrolle anhand der beiden Fälle in drei Stufen näher untersucht.³³

2.2.1 Phase I: Die Genese des Rechenschaftsforums

Informationsfluss: Dank des Snowden-Fundus war der Stand der Informationen über die allgemeinen Praxis der Telekommunikationsüberwachung durch westliche Nachrichtendienste für alle interessierten Beobachter mit einem Mal überdurchschnittlich hoch. Die Presse berichtete monatelang, und vor Beginn des NSA-PUA hatte das PKGr «die Aufklärung der Aktivitäten US-amerikanischer und britischer Geheimdienste im Zusammenhang mit der Nutzung von Überwachungsprogrammen wie PRISM und Tempora» (BT-Drucksache 18/217: 3) als thematischen Schwerpunkt gewählt.

Allerdings standen die möglichen Trickereien des Kanzleramts bei der Operation Eikonol erst im Zuge der Recherchen der *Süddeutschen Zeitung* im Oktober 2014 im Raum. Zwar hatte sich das PKGr in mehreren Sondersitzungen mit der «Herkunft der dem Nachrichtendienst NSA aus Deutschland übermittelten Daten» beschäftigt und «keinen Anlass zur Beanstandung» (BT-Drucksache 18/217: 12) gesehen. Insofern sind die Kontrolleure nicht aufgrund eigenständiger Prüfung den Missständen auf die Schliche gekommen. Sie haben darüber in der Zeitung gelesen.³⁴ Das gilt auch für den zweiten Fall, wo erst ein Bericht im *Spiegel* die Aufmerksamkeit der Kontrolleure auf die vermeintliche Nutzung äußerst bedenkenswerter NSA-Selektoren gerichtet hatte.³⁵

32 www.golem.de/news/unzulaessige-nsa-selektoren-kanzleramt-soll-warnungen-des-bnd-ignoriert-haben-1504-113733.html

33 Während sich diese Untersuchung auf die vorgenannten Fälle konzentriert, hat sich der NSA-PUA noch mit einer Vielzahl weiterer Fälle beschäftigt, z.B. das eigenständige, also nicht kooperationsgebundene Ausspähen von Firmen und Politikern durch den BND sowie viele Ungereimtheiten beim Umgang des BfV mit dem amerikanischen Überwachungsprogramm X-Keystore.

34 www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienste-codewort-eikonol-der-albtraum-der-bundesregierung-1.2157432

35 www.spiegel.de/politik/deutschland/ueberwachung-neue-spionageaffaere-erschuettert-bnd-a-1030191.html

Reaktionen: Auf beide Fälle wurde fraktionsübergreifend mit Appellen an die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit und der Souveränität in sicherheitspolitischen Entscheidungen reagiert. Auch haben alle Kontrolleure ihr Aufklärungsbedürfnis zum Ausdruck gebracht. Zu groß erschien die Vorwurfslage, und zudem war die Kontrollverantwortung des Bundestages vielerorts in den Medien thematisiert worden.

In beiden Fällen war der NSA-PUA bereits im Gange. Unmittelbar nach Bekanntwerden der Vorwürfe («Codewort Eikonol – der Albtraum der Bundesregierung» [*Süddeutsche Zeitung*] und «Neue Spionageaffäre erschüttert den BND» [*Spiegel*]) wurde die Planung der Ausschussarbeit erheblich durcheinandergewirbelt. Krisen- und Sondersitzungen wurden anberaumt. Viele Kontrolleure, auch solche der Regierungsmehrheit im Ausschuss, warfen der Regierung vor, über Wochen falsch informiert zu haben. Die Vorwürfe, deutsche und europäische strategische Interessen im Rahmen der SIGINT-Kooperation preisgegeben zu haben (Fall 2), das Fernmeldegeheimnis deutscher Bürger verletzt und das rechtsstaatliche Genehmigungsverfahren von Überwachungsmaßnahmen missbraucht zu haben (Fall 1), wurden unterschiedlich thematisiert. Nach einhelliger Meinung aller Kontrolleure boten sie aber eine klare Grundlage für weiteres Aufklärungsbemühen.

Ressourcen: Bei aller Kritik am Verfahren und am politischen Willen der Aufklärung sollte zunächst betont werden, dass sich wohl kein anderes Parlament der Welt so intensiv mit der Beteiligung der eigenen Nachrichtendienste am globalen Überwachungsskandal beschäftigt hat wie der Deutsche Bundestag. Zunächst hatten die Regierungsmehrheit und die Opposition im Bundestag getrennte Anträge für einen PUA in den Bundestag eingebracht. Nach langen Verhandlungen hat man sich aber auf einen gemeinsamen Antrag geeinigt. Auch hier ist zunächst das Entgegenkommen der Regierungsmehrheit zu würdigen. Schließlich verfügt die Opposition (Grüne und Linke) im 18. Bundestag gerade mal über ein Fünftel der Abgeordneten. Rechnerisch hätte man damit keinen PUA erzwingen können, denn laut PUA-Gesetz sind dafür ein Viertel der Stimmen des Bundestages nötig. Das gemeinsam festgelegte Quorum (der Ausschuss hat acht Mitglieder, davon gehören zwei der Opposition an) erlaubt der Opposition, nun die Minderheitenrechte im Ausschuss geltend zu machen. Die in den Ausschuss berufenen Mitglieder sind vornehmlich erfahrene Kontrolleure mit juristischem Fachwissen. Sie können auf die Hilfe ihrer Mitarbeiter und des Ausschussesekretariats zurückgreifen. Anfangs gab es häufig personelle Wechsel beim Vorsitz des NSA-PUA (Binniger, Kiesewetter, Sensburg), was aber die zeitlich versetzten Untersuchungen in beiden Fällen nicht wirklich beeinflusst hat.

Mandat: Das Mandat des NSA-PUA ergibt sich aus den Vorschriften des PUA-Gesetzes und dem Einsetzungsantrag des Bundestages. Letzteres führt auf fünf Seiten 31 Fragen zu drei großen Themenkomplexen auf: die allgemeine Praxis der Datenüberwachung, die Überwachung deutscher Behörden durch ausländische Geheimdienste und Reformvorschläge.

Zwar hatte man anfangs lange darüber gestritten, ob und wie man Edward Snowden als Zeugen vernehmen sollte, aber letztlich stand – wie auch beim BND-PUA – schon vor Beginn der Untersuchungen fest, dass ausländische Regierungen keine Vertreter ihrer Geheimdienste entsenden werden und dass man auch keinen

Zugang zu Informationen werde erlangen können, zu den die Bundesregierung nicht allein Verfügungsberechtigt ist. Insofern ist das Mandat klar und umfassend, letztlich aber nicht im vollen Umfang realisierbar.

2.2.2 Phase II: Die Untersuchung

Zugang zu Informationen: Die entscheidende Frage eines jeden PUA ist der Zugang zu relevanten Informationen. Ohne ausreichende Kenntnis des Sachverhalts lässt sich kein Urteil über die Regierungsverantwortung fällen. In beiden ausgewählten Fällen kann man zwar lobend hervorheben, dass die intensive Zeugenbefragung viele Defizite und Ungereimtheiten ans Licht gebracht hat. Insofern ist im Vergleich zu früheren Untersuchungen sicherlich ein Informationsgewinn zu verzeichnen. Durch zähes Nachfragen und intensives Aktenstudium hat sich der Ausschuss auch eine Vielzahl relevanter Informationen besorgt. So konnten beispielsweise die von der Regierung im engsten Kreise ausgedachten und von keinem namhaften Rechtsexperten gestützten Theorien zur Beschränkung der Reichweite des Art. 10 GG bei der Auslands-Auslands-Kommunikationsüberwachung (Weltraumtheorie, Funktionsträgertheorie) durch die Zeugenvernehmungen im NSA-PUA erstmals enthüllt und sodann kritisch gewürdigt werden.³⁶

Im Allgemeinen hat es an von der Regierung überstellten Aktenordnern nicht gemangelt. Allein von März 2014 bis September 2015 wurden 2.253 Ordner zur Einsicht bereitgestellt.³⁷ Sie kamen vornehmlich vom BND, BSI, BMI, Bundeskanzleramt und von der Bundesnetzagentur. Entscheidender als die Quantität ist aber die Qualität des Informationszuganges. Die Faktoren, die bereits den Zugang zu Informationen im BND-PUA maßgeblich beeinträchtigt haben, kamen im NSA-PUA verstärkt zum Zuge: Zentrale Textpassagen wurden häufig derart geschwärzt, dass selbst der grobe Kontext des Inhalts nicht erschließbar war. Selbst Mitglieder der CDU im Ausschuss forderten daraufhin «mehr Transparenz» (MdB Kiesewetter) von der Regierung. Der Kleinkrieg mit den Regierungsvertretern um verbesserten Zugang hat enorme Energien gekostet, die beim vertiefenden Aktenstudium fehlten. Oft verwies die Regierungsseite bei Zeugenvernehmungen auch lapidar auf die Existenz von Auskunftsverweigerungsgründen, wie z.B. das Staatswohl oder den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Ohne weitergehende Begründungen zu liefern, steht die Bundesregierung somit im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Es hatte im Nachgang des BND-PUA festgestellt, dass «das Parlament und seine Organe nicht als Außenstehende behandelt werden (können), die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind» (BVerfG, NVwZ 2014, 1652 [1656]). Zudem betraf der Informationsanspruch des Parlaments Maßnahmen der Regierung, die eindeutig abgeschlossen waren (wie z.B. die Operation Eikon). Dennoch blieb den Kontrolleuren

³⁶ Mehr dazu Biermann 2015.

³⁷ Andre Meister (2015): Halbzeit im NSA-Untersuchungsausschuss. Präsentation abrufbar auf www.netzpolitik.org

letztlich neben dem Protest nur ein weiteres Organstreitverfahren beim Bundesverfassungsgericht zur Klärung übrig.

Zudem litt zunehmend das Vertrauen der Kontrolleure in die Amtshilfe der Sicherheitsbehörden. Trotz Vollständigkeitserklärungen der Regierung wurden häufig relevante Akten nachgeliefert, die man entweder falsch klassifiziert hatte oder die ursprünglich nicht als relevant erachtet wurden.

Bei der Untersuchung des zweiten Falls – wurden im Rahmen der SIGINT-Kooperation zentrale strategische Interessen preisgegeben? – hat sich die Frage des Zugangs zu Informationen noch deutlicher zugespitzt. Hier argumentierten die Kontrolleure seit Erscheinen der *Spiegel*-Geschichte, dass sie zur weiteren Prüfung die Einsicht in die Selektorenlisten benötigen. In dieser zentralen Frage hat das Kanzleramt aber monatelang gemauert und lieber zwei Verfassungsklagen in Kauf genommen, als den Kontrolleuren Einsicht zu gewähren. Nicht nur die qualifizierte Minderheit im NSA-PUA hat die Bundesregierung schließlich auf den Zugang zu den Selektoren- und Filterlisten verklagt – auch die G10-Kommission strengte ihrerseits ein in der Geschichte der Bundesrepublik einmaliges Organstreitverfahren an.³⁸

Die Bundesregierung hielt beharrlich an ihrer Position fest und ließ sich letztlich nur auf einen faulen Kompromiss ein: Ein unabhängiger Sonderermittler, Kurt Graulich, durfte im Rahmen eines Gutachtens die Selektoren sichten und bewerten. Ungeachtet der vielen Fragen bezüglich der Unabhängigkeit des Ermittlers, verfügt ein derartiges Gutachten nicht über die gleiche Legitimation wie eine parlamentarische Untersuchung.

Intensität der Aufklärungsarbeit: Dank *netzpolitik.org* besteht zu fast jeder öffentlichen Sitzung des NSA-PUA ein öffentliches Protokoll im Netz. Zusammengekommen kann man sich so einen sehr detailreichen Überblick über die Aufklärungsarbeit in öffentlichen Sitzungen machen. Fachleute, die sich insbesondere für die Reformen der Nachrichtendienstkontrolle stark machen, haben sich bereits mit den ersten Sitzungen des Ausschusses bestätigt fühlen können. Dort haben die geladenen Sachverständigen einhellig das Kerngeschäft der technischen Aufklärung des BND – das Abhören von Kommunikationsdaten, die weder ihren Ursprung noch ihr Ziel in Deutschland haben – als unzureichend reguliert und in der Praxis mit vielen rechtstaatlichen Fragezeichen versehen und kritisiert.

In beiden Fällen haben die Kontrolleure in zahlreichen Zeugenvernehmungen – teilweise bis spät in die Nacht – versucht, an relevante Informationen zur Aufklärung des etwaigen Fehlverhaltens zu gelangen. Beispielsweise wurde ein BND-Projektleiter über zehn Stunden über die Kooperation zwischen der Deutschen Telekom und dem BND ausgefragt. Der Ausschuss hat zudem in zahlreichen Vernehmungen mit allen zentralen Akteuren (siehe Abb. 2) keine Möglichkeit ausgelassen, an Informationen zum Kontext der Fälle und zur etwaigen Regierungsverantwortung zu gelangen. Das Aktenstudium hat zudem viel Zeit gekostet, sodass man von einer

38 Die G10-Kommission hat von Amts wegen mögliche Verletzungen des Fernmeldegeheimnisses deutscher Staatsbürger zu ermitteln. Durch die Weigerung der Bundesregierung, auch ihr den Zugang zu ermöglichen, wurde die Kommission an der Ausübung ihres verfassungsgemäßen Auftrags gehindert.

sehr intensiven Untersuchungstätigkeit unter vollem Einsatz sämtlicher Kontrollmittel sprechen kann.

Empfänglichkeit für äußere Faktoren: Der Ausschuss zeigte sich bei den ausgesuchten Fällen sehr flexibel, wenn es darum ging, auf neue Erkenntnisse und Informationen einzugehen. Die Gewichtung der einzelnen Themenkomplexe, die Ausrichtung der Aufklärungsarbeit und die Reihenfolge der Zeugenvernehmungen wurden im Nachgang zu bedeutsamen Medienberichten häufig verändert. Mit dem NSA-PUA gab es auch erstmalig einen Liveblog mit vielen gelesenen Mitschriften aus den öffentlichen Vernehmungen im Untersuchungsausschuss. Das hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass die um ihre Außenwirkung bewussten Kontrolleure noch stärker auf Medienbeiträge eingingen. Ähnlich wie beim BND-PUA kam es aber nur begrenzt zu einem strukturierten Austausch mit internationalen Gremien bzw. mit Kontrolleuren anderer Länder.

Transparenz und Verfahrensherrschaft: Die erhebliche Dichte an Vernehmungsprotokollen ist zwar nicht allein dem Bundestag zuzuschreiben. Es gab neben dem Liveblog auch die Veröffentlichungen einzelner ins Englische übersetzter Vernehmungsprotokolle. Das hat für ein hohes Maß an Öffentlichkeit im Vergleich zu vorherigen Untersuchungsausschüssen gesorgt. Zudem wurden Zusammenfassungen der Vernehmungen auf die Website des NSA-PUA gestellt. Wikileaks hat zudem zahlreiche Protokolle öffentlicher Ausschusssitzungen auf seiner Seite veröffentlicht. Interessierte Beobachter und Verwaltungswissenschaftler finden somit eine bisher nicht gekannte Informationsdichte vor. Das Abstimmungsverhalten einzelner Ausschussmitglieder – z.B. bei Fragen, ob das Fehlen von Vollständigkeitserklärungen der Bundesregierung öffentlich gerügt werden solle – sowie eine Übersicht, wie viele Beweisanträge von den einzelnen Parteien eingebracht wurden, wäre für zukünftige Ausschüsse hilfreich. Des Weiteren sollten Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen, die sich im Nachhinein als nicht geheimhaltungspflichtig erwiesen haben, ebenfalls veröffentlicht werden.

Bezüglich der Unabhängigkeit des NSA-PUA ist, wie schon beim BND-PUA, hervorzuheben, dass der Bundestag im Großen und Ganzen die Verfahrensherrschaft hatte. Bei der Auswahl der Zeugen, bei der Terminierung von Berichten und bei der Formulierung von Beweisanträgen konnte der Ausschuss frei entscheiden. Dennoch wurden seinen Informationsansprüchen, wie bereits beschrieben, mehrfach enge Grenzen gesetzt. Auch die Einsetzung eines Sonderermittlers mit alleiniger Befugnis zur Selektorenprüfung zeigt, dass die Unabhängigkeit des Ausschusses von Seiten der Bundesregierung eher argwöhnisch begegnet wurde. Man hat sich letztlich in dieser Frage auf eine Begutachtung der Bundesregierung durch einen Ermittler geeinigt, welcher selbst bei tadelloser Arbeit eine unabhängige und rechtstaatlich legitimierte parlamentarische Untersuchung nicht ersetzen kann.

2.2.3 Phase III: Der Untersuchungsabschluss

Das Untersuchungsergebnis und ein Abschlussbericht liegen noch nicht vor. Damit ist auch erst im Jahr 2017 zu rechnen. Dennoch hat der NSA-PUA sein Augenmerk mittlerweile auf andere Themenkomplexe gerichtet, sodass unter dem Vorbehalt

möglicher Veränderungen auch erste Beobachtungen zur Bewertung vorgenommen werden können.

Abschlussbericht: Nach zwei Jahren NSA-PUA lässt sich das Untersuchungsergebnis relativ gut skizzieren. Die Positionen der Ausschussmitglieder sind zu weit voneinander entfernt, als dass man einstimmig die Regierung für Vorwürfe nachrichtendienstlichen Fehlverhaltens, die sich im Ausschuss erhärtet haben, verantwortlich machen würde. Dennoch hat sich in beiden Fällen gezeigt, dass das quasi-richterliche Genehmigungsverfahren bei der «Operation Eikonol» von der Regierung missbraucht wurde. Interessanterweise hat eine Task Force des PKGr inzwischen berichtet, dass der BND unabhängig von seiner Kooperation mit der NSA eigene Selektoren verwendet habe, die ebenfalls klar dem Aufgabenprofil des BND widersprüchen. Auch der Sonderermittler Kurt Graulich hat bei seiner Prüfung der 39.000 Selektoren festgestellt, dass es dem BND und der Führung im Kanzleramt an «einem begründeten Misstrauen gegenüber dem US-Partner gemangelt» habe. Klar ist, dass der BND der NSA bei dem Abhören von Zielen behilflich war, die nicht der internationalen Terrorismusbekämpfung zugeschrieben werden können. Nachdem die Task Force des PKGr zu den BND-eigenen Selektoren ihre Prüfungsergebnisse im Dezember 2015 vorgestellt hatte, wurden personelle Veränderungen in der Abteilung Technische Aufklärung beim BND vorgenommen (Denkler 2015). Die erheblichen Defizite der exekutiven Kontrolle im Kanzleramt wurden bisher nur unzureichend in Angriff genommen – mit drei neu geschaffenen Stellen ist man dem systemischen Problem noch lange nicht auf den Grund gegangen. Das trifft auch auf die materiell-rechtliche Schieflage des Nachrichtendienstrechts zu. Insofern kann, angesichts der vielen Missstände (Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis deutscher Kommunikationsteilnehmer, Trickereien mit der G10-Genehmigung, unzureichende Unterrichtungen, unzureichende exekutive Kontrolle, Beihilfe zum Ausspähen deutscher und europäischer Interessen etc.) bisher nur von einem Bauernopfer gesprochen werden.

Nachhaltigkeit der Untersuchung: Ob die intensiven Untersuchungen des NSA-PUA eine nachhaltige Wirkung haben werden, lässt sich zu diesem Zeitpunkt schlecht vorhersagen. Sicher ist, dass durch die Berichte des Sonderermittlers und der Task Force des PKGr der Boden bereitet wurde für eine klare Kritik an der bisherigen Regierungsführung im Bereich der technischen Aufklärung. Mitarbeiter der Nachrichtendienste mögen eventuell ein besseres Gespür dafür bekommen, dass es Konsequenzen hat, wenn man Selektoren auf scharf stellt und die erfassten Daten dann über diverse Wege mit den Partnerdiensten teilt. Insbesondere der Regierung dürfte klar geworden sein, dass man zukünftig besser dafür Sorge zu tragen hat, dass Mitarbeiter der technischen Aufklärung eine Handreichung über Sinn und Zweck des BND-Auftragsprofils bekommen. Auch die parlamentarischen Kontrolleure werden es zukünftig schwer haben, die digitale Macht des BND von ihrer Kontrollverantwortung auszugrenzen.

Reformvorschläge und deren Umsetzung: Üblicherweise nehmen sich die Ausschussmitglieder erst zum Ende ihrer Untersuchungen der Frage an, wie die Politik zukünftig derartige Missstände bestmöglich vermeiden könnte und wie die

parlamentarische und juristische Kontrolle verbessert werden sollte, um zukünftig nicht so arg von der Bundesregierung «hinter die Fichte» geführt zu werden.

In den hier untersuchten Fällen waren aber die Missstände rechtsstaatlich so schwerwiegend und das bestehende Nachrichtendienstrecht so veraltet, dass einige Politiker und das Kanzleramt schon während des laufenden NSA-PUA in Vorleistung gegangen sind, um ihrerseits Vorschläge für eine bessere Regulierung und Kontrolle der technischen Aufklärung zu machen. Die einzelnen Vorschläge werden in den nächsten Kapiteln noch kritisch beleuchtet. Wichtig ist, dass die Vorschläge auch dezidiert die im NSA-PUA zutage getretenen Defizite in Angriff nehmen und die – de facto – Grenzen der parlamentarischen Kontrolle thematisieren. Einvernehmen scheint aber darüber zu bestehen, dass die Rechtsgrundlage für das Kerngeschäft des BND zukünftig klarer und umfassender im Gesetz formuliert wird. Damit es aber nicht zu einer Legalisierung der Abhörpraktiken kommt, müssen sowohl die parlamentarische als auch die juristische Kontrolle (G10-Kommission) sowohl in personeller als auch in technischer Hinsicht gestärkt werden. Dass zukünftig besonders sensible BND-Selektoren von der BND-Spitze und vom Kanzleramt abgesegnet werden müssen, ist nur der Anfang. Es zeigt aber, dass man die Schwächen im eigenen Interesse (Rechtssicherheit für die Dienste) beheben will. Im ersten der ausgewählten Fälle wird noch in diesem Jahr ein Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts in den beiden Organstreitverfahren erwartet. Dies könnte die Bedeutung des Genehmigungsverfahrens – ähnlich wie ein Richtervorbehalt – in der Reformdebatte stärken.

2.3 Fazit

Vor Beginn der Ausschussarbeit schien es noch so, als wüsste man dank Edward Snowden mehr über die Überwachungspraktiken der amerikanischen Geheimdienste als über die der eigenen Dienste. Die intensive Aufklärungsarbeit hat in den folgenden zwei Jahren entscheidend dazu beigetragen, dass sich diese Wahrnehmung relativiert hat.

Drei wesentliche Erkenntnisse kann man dem NSA-PUA zuschreiben: Erstens, die Praxis der Auslands-Auslands-Fernmeldeaufklärung wird nicht ausreichend kontrolliert und ist unzureichend gesetzlich legitimiert. Zweitens, die exekutive Kontrolle über die SIGINT-Kooperation zwischen dem BND und der NSA hat versagt. Der BND hat über einen längeren Zeitraum NSA-Selektoren scharf gestellt und Kommunikationsinhalte erfasst und weitergeleitet, die nicht dem strategischen Interesse Deutschlands entsprechen. Drittens, der BND hat unabhängig von der SIGINT-Kooperation mit der NSA auch eigene Selektoren benutzt, die ebenfalls nicht dem strategischen Interesse Deutschlands entsprechen.

Erörterung und Analyse

Welchen Einfluss haben die Aufklärungsbemühungen der beiden zuvor untersuchten Untersuchungsausschüsse auf die Begründung der Regierungsverantwortung für Fehlverhalten in der Nachrichtendienstführung gehabt? Zur Beantwortung dieser Frage werden in den folgenden Abschnitten die Ergebnisse der Fallstudien mit Blick auf mögliche Rückschlüsse auf die Arbeitshypothesen und die Erklärungsansätze erörtert. Danach werden die einschränkenden und begünstigenden Faktoren der Aufklärungsarbeit der beiden Untersuchungsausschüsse besprochen und miteinander verglichen.

1 Erörterung der Defizite der parlamentarischen Kontrolle

Sowohl der BND-PUA als auch der NSA-PUA haben direkt dazu beigetragen, dass sich interessierte Beobachter ein deutlich facettenreicheres Bild der deutschen Nachrichtendienstpolitik machen konnten. In Bezug auf die Regierungsverantwortung haben eine Reihe von internen und externen Einschränkungen die intensive Aufklärungsarbeit in beiden Ausschüssen derart geschwächt, dass die Regierung letztlich nicht vollumfänglich zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Das gilt insbesondere für den BND-PUA. Beim NSA-PUA werden neben den ersten personellen Konsequenzen – sowohl BND-Präsident als auch BND-Vizepräsident mussten ihren Hut nehmen, und drei Mitarbeiter der Abteilung Technische Aufklärung wurden ebenfalls von ihren Aufgaben enthoben – im Laufe der 18. Legislaturperiode noch bedeutende Veränderungen des Nachrichtendienstrechts (Befugnisnorm für die Auslands-Auslands-Aufklärung, Neue Strukturen und Kontrollkompetenzen für die bestehenden Kontrollgremien) kommen. Der NSA-PUA hat – anders als der BND-PUA – mit seiner Untersuchung in ein Hornissenetz gestochen, das über Jahre weitestgehend unkontrolliert und mit erheblichen rechtsstaatlichen Defiziten gedeihen konnte.

Dennoch gilt zunächst einmal hervorzuheben, dass die Bewertung der Kontrollleistung in allen untersuchten Fällen zu unzureichenden Gesamtergebnissen geführt hat. Die Praxis der Kontrolle hat den Leistungsindikatoren des Bewertungsschemas in der Regel nicht entsprochen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die entscheidenden Defizite.

In beiden PUAs haben die einschränkenden Faktoren gegenüber den begünstigenden Faktoren klar die Oberhand gehabt.

Tabelle 5: Entscheidende Defizite der parlamentarischen Geheimdienstkontrolle

Parlamentarische Kontrolldefizite
Kontrollfreie Bereiche (Internationale ND-Kooperation; Erlassen und Umsetzen geheimer Dienstvorschriften)
Unspezifische Rechtsnormen (z.B. was genau sind «Vorgänge von besonderer Bedeutung»?)
Fehlende Informationen über die strategische Fernmeldeaufklärung und deren parlamentarische Kontrolle
Unzureichende Kontrollbefugnis (z.B. Tischvorlage ohne Möglichkeit, Notizen zu verfassen)
Eingeschränkte Möglichkeit, Geheimhaltungsentscheidungen und den Zugang zu Informationen zeitnah richterlich zu prüfen
Kaum Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung oder den Diensten bei offensichtlichem Fehlverhalten (z.B. stone-walling, slow-rolling)
Kaum strukturierter Austausch zwischen den Mitgliedern der verschiedenen Kontrollgremien
Fehlendes Detailwissen über die Gesamterfassung von Kommunikationsdaten des BND
Unpräzise und zu spät veröffentlichte Kontrollberichte
Ungenügend Zeit und Ressourcen für den Kontrollauftrag
Fehlende kritische Distanz zum Berichtsgegenstand
Begrenztes IT-Verständnis

2 Rückschlüsse auf die Arbeitshypothesen

Hierfür ist es interessant, die ursprüngliche Untersuchung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu den Themenkomplexen der ersten Fallstudie zu sichten. In seiner Unterrichtung vom 24.02.2006 kommt das Gremium bezüglich des Vorwurfs, dass der BND der amerikanische Defense Intelligence Agency kriegsrelevante Informationen zugespielt haben sollte (Drucksache 16/800), zum folgendem Schluss:

«Aus verschiedenen Gründen, die in den Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums ausführlich erörtert worden sind, waren diese Meldungen nach Überzeugung des Gremiums im Ergebnis jedoch auf keinen Fall dazu geeignet, die Streitkräfte in der taktischen operativen Kriegsführung zu unterstützen. [...] Für konkrete Kampfhandlungen der alliierten Streitkräfte waren diese Informationen demnach nachweislich ohne Belang. [...] Das Parlamentarische Kontrollgremium ist gleichwohl zu der Auffassung gelangt, dass es auf Grund der Besonderheit des Einsatzes frühzeitig durch die Bundesregierung hätte unterrichtet werden müssen».

(Drucksache 16/800: 12)

Im Vergleich dazu hat die Aufklärungsarbeit im BND-Untersuchungsausschuss bezüglich der Verwicklungen des BND im Irakkrieg eine Reihe von Details zu dem vermitteltem Austausch von Informationen zwischen den BND-Agenten im Irak und dem US-Zentralkommando in Katar zu Tage gefördert: Insgesamt gab es 95 Fälle einzelnen Informationsaustausches zwischen dem BND und seinen amerikanischen Kollegen. Von diesen 95 Austauschen betrafen nur neun sogenannte «non-targets» humanitärer Natur. Im Gegensatz dazu stellte der BND 29-mal Informationen von militärischer Relevanz (wie etwa die Stationierung der Republikanischen Garde und mobiler Munitionsdepots; BT-Drucksache 16/13400: 977ff) zur Verfügung. Verglichen mit dem ersten Bericht des PKGr zu diesem speziellen Fall (BT-Drucksache 16/800), ist dies ein deutlich nuancierterer Befund. Er lässt Zweifel an der kategorischen Verneinung einer kriegsrelevanten Unterstützung aufkommen und ist deutlich präziser.

Ähnlich lässt sich auch der Bericht des PKGr aus dem Jahr 2013 zu den Snowden-Enthüllungen und der Kontrolle über die Fernmeldeaufklärung des BND besprechen. Im Dezember 2013 kam das PKGr zu folgendem Schluss: «Das dem Parlamentarischen Kontrollgremium gründlich und plausibel erläuterte Verfahren (der strategischen Fernmeldeaufklärung) gab – bei der geltenden Gesetzeslage – keinen Anlass zur Beanstandung durch das Gremium.»

Das ist faktisch zwar ein korrekter Befund. Problematisch ist es aber, wenn damit das Kerngeschäft des BND (die Aufklärung von Ausland-Ausland-Kommunikation) nicht zur Sprache kommt und einer wirksamen Kontrolle entzogen bleibt. Hier hätte man auf die Problematik, die später den Auftakt des NSA-Untersuchungsausschuss beschäftigte – bereits hinweisen müssen. Stattdessen begnügte sich der Bericht mit der formaljuristischen Erklärung, dass bei geltendem Recht kein Anlass zu Beanstandung bestünde. Das klingt nach Beamtenmikado – wer zuerst zieht, hat verloren – und wird der Kontrollverantwortung des Bundestags nicht gerecht. Schließlich handelt es sich bei dem unterbelichteten Teil um einen zentralen Bereich nachrichtendienstlicher Aktivitäten mit massenhaften Eingriffen in das grundrechtliche geschützte Fernmeldegeheimnis.

Insofern hat der NSA-PUA hier deutlich mehr geleistet, was in der Gesamtbeurteilung die erste Arbeitshypothese stützt: «Die Kontrollpraxis hat einen positiven Einfluss auf die Etablierung der Regierungsverantwortung» (siehe Kapitel 2). Regierungsverantwortung ist ja, wie eingangs besprochen, ein vielschichtiges Konzept, und zumindest haben die intensiven Aufklärungsbemühungen in den beiden Untersuchungsausschüssen ein deutlich nuancierteres Bild des Regierungshandelns gezeichnet. In beiden Fällen ist im Nachhinein deutlich geworden, dass die Untersuchungen des PKGr zu diesen Themenkomplexen nicht ausreichend mögliches Fehlverhalten der Regierung bzw. der Nachrichtendienste thematisiert haben. Anders ausgedrückt: Erst die erweiterte Aufklärung im Rahmen der PUAs ermöglicht es, die mitunter zu gutgläubige und harmoniebetonte Kontrollpraxis des PKGr zu kritisieren.

Aufgrund von Erkenntnissen wie diesen sind den Verlautbarungen einiger Politiker, dass Parlamentarische Untersuchungsausschüsse reine Zeit- und

Ressourcenverschwendung seien, deutlich zu widersprechen. Sicherlich tragen die Politisierungsdynamiken nicht immer zur Aufklärung bei. Dennoch haben beide PUAs wesentliche Defizite der Regierungsführung zutage gefördert, die die gutgläubigen Beteuerungen des PKGr im Rückblick als klares Problem darstellen. Beim NSA-PUA ließe sich sogar behaupten, dass sich der Ausschuss bereits vom ersten Tag an gelohnt hatte. Renommiertere Verfassungsrechtler befanden das geltende Nachrichtendienstrecht in den für den NSA-PUA relevanten Fragen für unzureichend und forderten eine Befugnisnorm für die technische Auslandsaufklärung ein.

3 Rückschlüsse auf die Erklärungsansätze

Die Fallstudien haben verdeutlicht, wie sich Kontrolleure hinsichtlich ihrer Kontrollverantwortung und ihrem Aufklärungsbestreben stark voneinander unterscheiden können. Viele Faktoren spielen eine Rolle, wenn das Parlament von der Regierung Rechenschaft verlangt. Der Rational-Choice-Ansatz (siehe Kapitel 2) stellt die Interessensmehrung und die Machtasymmetrie als ausschlaggebend für die Kontrolldefizite dar. Damit werden zentrale Faktoren für das Kontrollergebnis angesprochen. Allerdings hat die untersuchte Kontrollpraxis der normativen Kraft der Rechenschaftsnorm im Ergebnis ein stärkeres Gewicht eingeräumt, als dies vom Rational-Choice-Erklärungsansatz angenommen wurde. Von daher bietet der ganzheitliche Erklärungsansatz eine bessere Orientierungshilfe: Viele Kontrolleure haben es verstanden, die institutionellen und normativen Vorgaben der Rechenschaftsbeziehung zu ihrem Vorteil zu nutzen. Dabei haben die Normen der demokratischen Kontrolle, der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit eine derartige Bedeutung, dass man die eigene Interessensmehrung nicht betreiben kann, ohne zumindest formell den Ansprüchen dieser Normen zu genügen. Die Kunst dabei ist, das Ritual der Kontrolle zu zelebrieren, ohne dabei wesentliche Interessen einzubüßen. Dies gelingt in der Praxis am besten, wenn die einzelnen Prozesse der Kontrolltätigkeit betont werden und nicht deren eigentliches Ergebnis. Sich hinter dem Geheimschutz zu verstecken, ist dabei sicher auch ein probates und noch immer zu leicht erhältliches Heilmittel.

4 Wichtige Faktoren für die Reformvorschläge

Bestimmte Faktoren sollten bei der Formulierung von Reformvorschlägen (siehe Kapitel fünf) mitbedacht werden. Hierbei gilt es zwischen hemmenden Faktoren zu unterscheiden, die den Kontrolleuren direkt zuzuschreiben, und solchen, die eher extern begründet sind.

Pfadabhängigkeit und fehlender Kontrollwille: Der BND-PUA hat von Anfang an durch die mangelhafte Kontrollverantwortung der Koalitionsmehrheit im Ausschuss an Schlagkraft eingebüßt. Drei Ausschussmitglieder haben zusammen 95 Prozent aller Beweisanträge eingereicht (Bundestag 2009: 925). Hier war der Aufklärungswille vieler Kontrolleure schon vor Beginn der eigentlichen Untersuchungsarbeit nur bedingt vorhanden. Der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion,

Michael Grosse-Brömer, sagte noch kurz vor Einsetzung des NSA-Untersuchungsausschusses: «Wir warten ab, ob es zu einem solchen Antrag der Opposition kommt.» Diese Haltung zeugt nicht gerade vom eigenen Aufklärungswillen und ist angesichts der Schwere der Enthüllungen völlig unangemessen. Allerdings ist auch die Oppositionsarbeit kritisch zu betrachten: Man kann die Aufklärungsarbeit in einem Untersuchungsausschuss auch dadurch behindern, indem man alle möglichen Hebel gleichzeitig in Bewegung setzt, um die Regierung möglichst oft und dauerhaft ins unvorteilhafte Rampenlicht zu zerren. Anstatt signifikante Einzeltatsachen zu klären, werden viele Vorwürfe gleichzeitig untersucht (wie zum Beispiel beim BND-Untersuchungsausschuss). Das führt dann leicht zu einer Aufklärungsmüdigkeit bei allen Beteiligten. Für umfassende Reformen fehlt es am Ende häufig an Zeit und Lust. Dabei hätte sich gerade diese Investition ausgezahlt, um den pathologischen Kreislauf unzureichender Regierungskontrolle der letzten Jahrzehnte (Medien und nicht Geheimdienstkontrollleure berichten über Skandal -> gefolgt von medienwirksamen Aufklärungszeremonien -> Aufklärungsmüdigkeit -> was kaum wirksame Konsequenzen zur Folge hat -> darauf ein Kontrollvakuum -> und irgendwann der nächste Skandal) zu unterbrechen.

Selbstverschuldete Machtasymmetrie: Das Parlament besitzt einen starken Trumpf, der aber in der Praxis so gut wie nie mit der Aufklärungsarbeit verbunden wird: die Haushaltskontrolle. Das Parlament könnte, wenn sich genügend Mehrheiten dafür finden ließen, die weitere Finanzierung von Überwachungsprogrammen von der besseren Kooperation im PUA und in den Kontrollgremien abhängig machen.

Die zeremonielle Bedeutung der Kontrolle: Martha Finnemore zufolge prägt das Streben nach «externer Legitimität» deutlich mehr das Verhalten von Organisationen als «funktionelle Zwänge oder unmittelbare Arbeitsanforderungen» (Finnemore 1996: 330, eigene Übersetzung). Oft konnten die Fallstudien belegen, dass das Handeln vieler Kontrollleure deutlich mehr der Öffentlichkeitswirksamkeit geschuldet war als der Kontrollverantwortung. Die Bevölkerung fordert Aufklärung und bekommt eine Kontroll-Show. Die eigentlichen Berichte und begleitenden Presse-Statements heben dabei häufig die Prozesse der Kontrolle - wie viele Zeugenvernehmungen, wie viele Beweisanträge - hervor, anstatt auf deren Mehrwert für die Aufklärung einzugehen. Dies war besonders beim BND-PUA deutlich.

Es liegt häufig nicht am Zugang zu Informationen: Oft wird suggeriert, dass der Zugang zu nachrichtendienstlichen Informationen für die Kontrollleure das größte Hindernis darstellt. Die Fallstudien - insbesondere zum NSA-PUA - lassen Zweifel an dieser Annahme zu. Mehr als der fehlende oder verlangsamte Zugang zu Informationen sind es vorgefertigte Meinungen zum Untersuchungsgegenstand, Zeitmangel und fehlender politischer Wille, der Kontrollverantwortung gerecht zu werden. Schlimmer noch: Anders als beim Zugang zu Informationen steht es den Kontrollierenden ja frei, diese Hemmfaktoren zu überwinden. Das Parlament könnte striktere Bedingungen an die Mitgliedschaft in den Kontrollgremien oder im PUA knüpfen. Es könnte mehr Ressourcen für die Nachrichtendienstkontrolle zur Verfügung stellen. Es könnte die weitere Finanzierung von einzelnen Programmen von

der verbesserten Kooperation der Regierung bei der Kontrolle abhängig machen und diverse Anreize für eine bessere Kontrollpraxis schaffen. Dies wird aber zu selten getan. Stattdessen beklagt man sich (sicher mitunter auch zurecht) über den schlechten Zugang zu Informationen.

Paradoxerweise wurde gerade in Bezug auf den Zugang zu Informationen in den letzten Jahren erstaunlich viel erreicht. Man kann natürlich noch immer neidisch auf die Niederlande oder Norwegen schauen, wo die Kontrolleure einen direkten Zugang zu fast allen elektronischen Datensystemen der Nachrichtendienste haben (Jahresbericht des Norwegischen Aufsichtsgremiums [EOS] 2014: 39). Dennoch ist man in Deutschland, was z.B. den Zugang zu Informationen (inkl. Selektoren) angeht, ein deutliches Stück vorangekommen und im internationalen Vergleich gut positioniert. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Organstreit der qualifizierten Minderheit im BND-PUA und auch die noch zu erwartenden Urteile zu den Klagen der G10-Kommission und der qualifizierten Minderheit im NSA-PUA haben bzw. werden die Rechte der Kontrolleure eher noch stärken. Leider wirkt sich dies in der Praxis allerdings meist nur für zukünftige Untersuchungsausschüsse aus.

Dort, wo die Parlamentarier am meisten Möglichkeiten haben, die Machtasymmetrie zu ihren Gunsten zu verschieben, fehlt der politische Wille. Von daher gilt es, bei zukünftigen Reformvorschlägen genau darauf zu achten, dass man den Kontrolleuren nicht bloß wirkungsfreie Instrumente zur Hand gibt, um weitere Kontrollrituale zu zelebrieren.

Externe Faktoren: Hier sei kurz auf die fehlende Verfügungsberechtigung deutscher Beamten verwiesen, Daten mit sogenannten Dritten zu teilen («Third Party Rule»). Dass das eigene Parlament dabei als sogenannter Dritter gegenüber den ausländischen Partnerdiensten angesehen wird, könnte durch das Aushandeln neuer bilateraler Verträge verändert werden.

Natürlich ist der fehlende, blockierte oder verlangsamte Zugang zu Regierungsinformationen und -daten ein gewichtiges Hemmnis. Hierbei kommt der Regierung insbesondere das Fehlen einer direkten und schnelleren Streitschlichtungsstelle zugute: Selbst im unwahrscheinlichen Fall, dass die Exekutive einem motivierten und geeinten Block von proaktiven parlamentarischen Kontrolleuren gegenüberstünde, besäße die Exekutive noch ausreichend Mittel, um dem Ausschuss zentrale Informationen vorzuenthalten. Der Informationsverweigerungsgrund, dass die Regierung einen Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung vor dem Informationsanspruch des Parlaments ausklammern kann, wurde vom Bundesverfassungsgericht mit rechtsstaatlichen Anforderungen versehen. Dennoch können die Kontrollierten den Kontrollierenden zunächst einmal diesen Grund einfach nur anzeigen, um sich einen enormen Zeit- und Informationsvorteil zu sichern.

Das Kanzleramt mit unter die Lupe nehmen: Nachrichtendienste handeln häufig nicht ohne konkrete Veranlassung durch ihre politische Führung. Fehlende Anweisungen für die Umsetzung interner Dienstvorschriften oder Memoranda of Understanding mit ausländischen Nachrichtendiensten sind häufige Schwächen der exekutiven Kontrolle. Zum Beispiel fehlten den Mitarbeitern der Abteilung Technische Aufklärung des BND gänzlich eine Handreichung oder Schulung nicht nur

in Fragen, wie mit den NSA-Selektoren praktisch umzugehen sei, sondern auch welche strategischen Interessen beim Weiterleiten von Daten schnell preisgegeben werden könnten. Im BND-PUA gab es ähnliche Versäumnisse der Exekutive, klare Anweisungen bezüglich der Weitergabe von deutschen Geodaten an das amerikanische Central Command der Streitkräfte oder an die Defense Intelligence Agency zu vergeben. Hier gilt es darauf zu achten, dass die Regierungsverantwortung für nachrichtendienstliches Fehlverhalten nicht nur die Dienste betrifft und dass die Regierung (Kanzleramt für den BND, Innenministerium für den Bundesverfassungsschutz) einfach den schwarzen Peter den Diensten zuschiebt.

5 Fazit

Dank diversen Enthüllungen, einer engagierteren Zivilgesellschaft und verstärkten Aufklärungsbemühen einzelner Kontrolleure sind in den letzten Jahren deutlich mehr Informationen bezüglich der Arbeitsweisen und der Regierungsführung von Nachrichtendiensten ans Licht gekommen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass Parlament und Öffentlichkeit die zunehmend wichtige Rolle der Nachrichtendienste und der Nachrichtendienstführung in der vernetzten Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts lange nicht ausreichend reflektiert, geschweige denn wirksam kontrolliert haben.

Gerade die ad hoc einberufenen Untersuchungsausschüsse haben gezeigt, was im Bereich der regulären Nachrichtendienstkontrolle alles regelmäßig zu kurz kommt: Die Regierung unterrichtet häufig unvollständig oder gar nicht über grundrechtsrelevante Praktiken der Nachrichtendienste; die Jahresberichte des PKGr sind häufig zu grob gestrikt und gutgläubig, sodass erst die im System der deutschen Nachrichtendienstkontrolle nicht vorgesehenen Untersuchungsausschüsse ein deutlich nuancierteres und problematischeres Bild der Nachrichtendienstführung gezeichnet haben. Zumindest als Team haben die vielbeschäftigten und der Fraktionsdisziplin verschriebenen Parlamentarier des PKGr bei der Aufklärung von Vorwurfsfällen regelmäßig nicht die gebotene Sorgfalt walten lassen und konnten daher nicht überzeugen. Leider konnten die Untersuchungsausschüsse diese Defizite aufgrund einer Vielzahl von interner und externer Faktoren auch nicht aufheben.

Wenn deswegen ganze Bereiche des exekutiven Handelns von der Kontrolle ausgenommen werden (wie bisher die strategische Auslandsfernmeldeaufklärung), Kontrollrituale weiterhin einfach nur zeremoniell genutzt werden können und das Instrument der Haushaltskontrolle nicht strategisch genutzt wird, dann fehlt dem Regierungshandeln strenggenommen die Legitimität. Denn diese ist abhängig von einer leistungsstarken Nachrichtendienstkontrolle. Davon sind wir in Deutschland noch weit entfernt. Das in den Fallstudien benutzte Bewertungsschemata diene dazu, den Kontrolleuren genauer auf die Finger zu schauen. Dieses Kapitel konnte in der Folge eine ganze Bandbreite gravierender Defizite erörtern. Um die Weichen für eine wirksame Nachrichtendienstkontrolle zukünftig erstmalig richtig zu stellen, sollten diese Kontrolldefizite nun bei der bevorstehenden BND-Reform zentral mit bedacht werden.

Handlungsempfehlungen

Die Fallstudien haben eine ganze Bandbreite an Defiziten bei der demokratischen Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland aufgezeigt. Mit Hilfe des eigens entwickelten Bewertungsschemas konnten die Mängel genauer identifiziert werden, als dies in der Literatur üblicherweise der Fall ist. Gerade in Bezug auf die Frage, welche Veränderungen zukünftig für Verbesserungen sorgen könnten, ist dieser Hinweis bedeutsam. Solange nämlich die Defizite ausschließlich auf Basis von Vermutungen und Allgemeinplätzen benannt werden, ist es schwer, konkrete Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten bzw. andere davon zu überzeugen. Zu oft stehen sich bloß Meinungen und Vermutungen gegenüber. Hier ist eine auf Fallstudien basierte Sicht deutlich von Vorteil.

Es ist natürlich längst nicht ausgemacht, dass diese Sicht ausreicht bzw. angemessen Gehör findet, geschweige denn, dass der Bundestag die Bundesregierung in die Pflicht nimmt. Hier muss die Zivilgesellschaft den Druck auf den Bundestag erhöhen. Die vorliegende Studie will mit den folgenden Handlungsempfehlungen einen Beitrag dazu leisten, dass die Defizite der Nachrichtendienstkontrolle endlich ernsthaft angegangen werden.

Bei den folgenden Reformvorschlägen geht es natürlich darum, das Parlament gegenüber der Regierung weiter zu stärken. Dies ist ein langwieriger Prozess, der die Demokratisierung der Nachrichtendienstführung und -kontrolle anstrebt. Die Fallstudien haben interessanterweise aber gezeigt, dass den Kontrolleuren nicht vornehmlich die Kontrollwerkzeuge fehlen, sondern dass die Kontrollpraxis und die Nachrichtendienstgesetze deutlich verbessert werden müssen. Bei der Kontrollpraxis muss noch klarer das Ergebnis der einzelnen Kontrollmaßnahmen in den Vordergrund der Unterrichtungen gestellt werden. Bei öffentlichen Berichterstattungen über die Kontrolltätigkeit ist beispielsweise nicht die Liste der Zeugen und Anhörungen, sondern die Vollständigkeitserklärung der Kontrolleure von Bedeutung. Die Nachrichtendienstgesetze sind in vielerlei Hinsicht zu präzisieren und an die technischen Veränderungen der Kommunikationsüberwachung anzupassen.

Empfehlung 1: Mehr Druck auf die Kontrolleure

Die parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle legitimiert das Regierungshandeln. Je weniger die Kontrolle wirksam durchgeführt wird, desto weniger legitim ist das staatliche Handeln in diesem Politikfeld. Die Reform der Nachrichtendienstgesetze kann allein noch lange keine wirksame Kontrolle ermöglichen. Kompetenzen

allein reichen nicht. Sie müssen auch genutzt werden; und da hilft es, den Druck auf die Kontrolleure zu vergrößern.

Bessere Berichte: Natürlich setzt der Geheimschutz den Kontrolleuren Grenzen in Bezug auf das, was sie der Öffentlichkeit berichten können. Noch sind diese aber bei weitem nicht ausgeschöpft, und mehr Transparenz wäre nicht nur vertretbar, sondern dringend notwendig. Die Berichte der Kontrollgremien sind zu knapp und zu vage formuliert und werden zu spät veröffentlicht. So erschien beispielsweise der Bericht des PKGr für das Jahr 2011 erst im März 2013. In der Politik ist dieser Zeitunterschied erheblich und verhindert eine zeitnahe öffentliche Diskussion. Die Bundestagsabgeordneten und die breite Öffentlichkeit zeigen erfahrungsgemäß wenig Interesse für Sachverhalte, die bereits über ein Jahr zurückliegen. Hier sollte der öffentliche Druck auf die Kontrolleure erhöht werden, die Jahresberichte zügiger nach Ende des Berichtszeitraums – vielleicht sogar innerhalb einer bestimmten Frist – zu veröffentlichen. Des Weiteren ist erstaunlich, wie spärlich das parlamentarische Kontrollgremium über seine eigenständige Kontrolltätigkeit in den jeweiligen Jahresberichten bekannt gibt. Die Drucksachen 18/218, 17/12773 und 17/8639 geben vergleichsweise wenig über die Jahresleistung des Gremiums auf diesem so wichtigen Gebiet bekannt. Die Berichte sind sehr knapp gehalten (unter 10 Seiten) und der Großteil eines jeden Berichtstextes ist im Wortlaut nahezu identisch mit dem Bericht des Vorjahres. Was insbesondere bei den Unterrichtungen des PKGr zu Kommunikationsüberwachungen nach dem G10 häufig fehlt, ist eine kritische Distanz zum Berichtsgegenstand und die eigene Stimme des Kontrollorgans. Wenn das Kontrollgremium dort auf die «strategischen Beschränkungsmaßnahmen des BNDs» zu sprechen kommt, so gibt es eigentlich nur die Angaben der Bundesministerien an den Bundestag weiter. Wenn dies das Ziel der «Kontrolle» wäre, könnte die Bundesregierung diese Informationen auch direkt und ohne Verzögerung an den Bundestag weitergeben. Das parlamentarische Kontrollgremium ist aber ein im Grundgesetz aufgeführtes Kontrollorgan (Art. 45d GG) und nicht die «Entgegennahme- und Weitergabestelle» von Regierungsinformationen.

Im Kontrollgremium ließe sich beispielsweise darüber abstimmen, inwieweit nach Meinung der Kontrolleure die Bundesregierung ausreichend ihrer Unterrichtungspflicht pro Themenfeld nachgekommen ist. Das Stimmverhalten könnte man dann in den öffentlichen Berichten an den Bundestag protokollieren. Man sollte zudem im PKGr regelmäßig darüber abstimmen lassen und zu Protokoll geben, inwieweit die zur Verfügung gestellten Informationen nach Meinung der Kontrolleure vollständig waren und inwiefern die Verweigerungsgründe der Regierung ausreichend begründet erschienen. Auch ließe sich dokumentieren, inwieweit die Mitglieder des parlamentarischen Kontrollgremiums ihr Recht wahrgenommen haben, an den Sitzungen des Vertrauensgremiums teilzunehmen. Zudem stellte die Novellierung des PKGr-Gesetzes (2009) neben die grundsätzliche Bringschuld der Bundesregierung auch das selbständige Einholen von Informationen durch Gremiumsmitglieder. Wurde von dem Recht Gebrauch gemacht? Das sollte man in Berichten dokumentieren und mit Erfahrungsberichten versehen. Durch die

Reputationskosten für ein zu gutgläubiges und zu laxes Kontrollverhalten ließe sich der Druck auf die Mitglieder in den Kontrollgremien erhöhen.

Kriterienkatalog für die Kontrollleistung: Gerade weil die Nachrichtendienste so an Bedeutung gewonnen haben und weil die richterliche Kontrolle in Deutschland so schwach ist (Wetzling 2015), sollten die Kontrolleure angehalten werden, nicht nur ihren Output – z.B. das Veröffentlichen eines Abschlussberichts oder das Abhalten von Sitzungen und Zeugenvernehmungen – in den Vordergrund der Unterrichtungen zu stellen, sondern ihre Kontrolltätigkeit auch gemäß dynamischen Indikatoren und internationalen Qualitätsstandards zu protokollieren.³⁹ Das in dieser Studie benutzte Bewertungsschema zeigt einen Weg auf, wie man die Berichts- und Unterrichtungspflichten der Exekutive und das Kontrollverhalten der Kontrolleure im Allgemeinen besser spezifizieren und indexieren könnte. Mit Hilfe eines Kriterienkatalogs (Index) ließen sich aufwendige, aber wenig effektive Aufklärungszeremonien auch als solche identifizieren und kritisieren. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um den Weg für die Verwendung von wirkungsvolleren Kontrollinstrumenten zu ebnen. Viele unterschiedliche Stimmen sollten bei der Erstellung eines solchen Kriterienkatalogs (Index für gute parlamentarische Nachrichtendienstkontrolle) gehört werden. Natürlich wird nicht allen oben angeführten Forderungen entsprochen werden können. Das Ziel steht aber fest: Erst die parlamentarische Kontrolle vergibt der Nachrichtendienstführung ihre Legitimation. Dieser wichtige Preis sollte nicht nur anhand prozessualer Kriterien vergeben werden, sondern vielmehr ergebnisorientiert die Resultate der Kontrolltätigkeit würdigen. Ein Index sollte erarbeitet werden, der die am Ergebnis orientierten Parameter für die Legitimation der Nachrichtendienstkontrolle festlegt.

Empfehlung 2: Zeitnahe Streitschlichtung und Sanktionen einführen

Den Spionen auf die Finger zu schauen ist kein Selbstzweck, sondern zwingt die Exekutive, Nutzen und Rechtmäßigkeit von Geheimdienstarbeit zu rechtfertigen und damit zu belegen. Dies führt zur Fokussierung und dient unserer Sicherheit. Damit Kanzleramt und BND die Kontrolle ernster nehmen, ist es richtig, über Sanktionsmöglichkeiten für bewusste Fehlinformationen oder das Unterschlagen von Vorgängen von besonderer Bedeutung zu diskutieren.

Welche Konsequenzen ergeben sich, wenn die Bundesregierung ihrer Unterrichtungspflicht zu spät oder gar nicht nachkommt? Bisher hat das parlamentarische Kontrollgremium keine effektiven Mittel zur Hand, um gegen etwaiges «stone-walling» (Verweigerung der Herausgabe von Informationen) oder «slow-rolling» (Verzögerung in der Bearbeitung von Beweisanträgen) der Bundesregierung wirksam vorzugehen. Die Kosten für das Nichtzusammenarbeiten mit dem

³⁹ Nennenswert sind hier die folgenden Beschlüsse bzw. Studien: UN Human Rights Council (2010): Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, A/HRC/14/46. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2007): Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD.

parlamentarischen Kontrollgremium sind durch Einführung eines Dienstvergehens bei unterlassener Unterrichtung durch die Bundesregierung zu erhöhen.

Je intensiver die Kontrolleure die Regierungsführung der Nachrichtendienste kontrollieren, desto wahrscheinlicher sind Streitigkeiten über den Zugang zu vertraulichen Informationen. Hier fehlt vor allem eine institutionalisierte Rechtskontrolle über die Geheimhaltungseinstufung – eine Streitschlichtungsstelle, die idealerweise zeitnah und unbürokratisch eine Lösung herbeiführt. Zuletzt musste die qualifizierte Minderheit im BND-Untersuchungsausschuss ein Organstreitverfahren beim Bundesverfassungsgericht anstrengen, um mit über zwei Jahren Verspätung und nach Abschluss der Untersuchungen eine klärende Antwort zu erhalten. Hierzu gehört auch die fehlende Möglichkeit, die von der Bundesregierung festgelegten Geheimhaltungsbestimmungen noch während einer laufenden Untersuchung einer unabhängigen und zeitnahen Streitschlichtung zuzuführen.

Empfehlung 3: Das Nachrichtendienstrecht ist zu vereinfachen und gleichzeitig zu präzisieren

Das parlamentarische Kontrollgremiumsgesetz – und, wie eingangs erwähnt, auch das Art.-10-Gesetz – ist an vielen Stellen zu vage. Was sind eigentlich die nachrichtendienstlichen Mittel des BND?⁴⁰ Welche Idealtypen gibt es für «Vorgänge von besonderer Bedeutung», über die die Bundesregierung zu berichten hat? Die Bundesregierung hat das Kontrollgremium «umfassend über die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes» sowie über «Vorgänge von besonderer Bedeutung» zu unterrichten. Zudem hat die Bundesregierung, auf Verlangen des Kontrollgremiums, auch über «sonstige Vorgänge» zu berichten. Das muss viel deutlicher und präziser gefasst und mit Beispielen versehen werden.

In den letzten Jahren hat sich ja nicht nur in den USA und Großbritannien das Erfassen von digitalen Kommunikationsdaten drastisch verstärkt. Liest man aber die Berichte des Kontrollgremiums, so wird auf diesen Trend und die damit verbundenen rechtlichen und politischen Risiken nicht angemessen eingegangen. Wie zum Beispiel gewährleistet der BND bei der Verarbeitung der enormen Datenmengen, dass nicht doch Daten über deutsche Staatsbürger erfasst und weitergereicht werden? Diese Frage wäre ein wichtiger und überfälliger Gegenstand des nächsten Berichts des Kontrollgremiums. Zumindest handelt es sich bei der verdachtsunabhängigen Datensammlung allein schon aufgrund ihrer Grundrechtsrelevanz um «Vorgänge von besonderer Bedeutung». Wenn die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Gremium weiter so vage gefasst bleiben, ermöglicht dies das Beibehalten kontrollfreier Räume.

Dem BND-Gesetz fehlt eine konkrete Befugnisnorm für das Kerngeschäft des BND. Das Mitglied der G10-Kommission, Bertold Huber, hatte diese wichtige Forderung ins Gespräch gebracht, als er in einer juristischen Fachzeitung über das

⁴⁰ Interessanterweise finden sich auf Länderebene eindeutiger Gesetze. In §8 BremVerfSchG werden beispielsweise die nachrichtendienstlichen Mittel einzeln aufgezählt.

«tagtägliche Überwachungsgeschäft der Telekommunikation durch den BND» und insbesondere die «Überwachung der Telekommunikation des Ausland-Ausland-Verkehrs» schrieb. Diese Form der strategischen Fernmeldeaufklärung finde seiner Meinung nach «außerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens» statt und falle nicht in die Kontrollkompetenz der G10-Kommission. Daher sei es Aufgabe des PKGr, dies zu kontrollieren. Ob die Kontrolle indes «effektiv ausgeübt werden kann, ist mehr als fraglich, da, wie die Erfahrungen mit PRISM und Tempora zeigen, die Bundesregierung offenbar nicht gewillt ist, der ihr obliegenden Unterrichtung des Gremiums als in der Verfassung verankertem Kontrollorgan (Art. 45d GG) im gebotenen Maß nachzukommen» (Huber 2013).

Empfehlung 4: Mehr Ressourcen sind für die Kontrolle freizugeben

Ein wesentliches strukturelles Defizit bleibt die dürftige personelle Ausstattung der Kontrollgremien. Die personelle Ausstattung des PKGr ist im Vergleich zur Größe der Dienste und der Bediensteten der Bundesregierung viel zu spärlich. Die Nachrichtendienste des Bundes beschäftigen etwa 10.500 Mitarbeiter und können schwerlich von neun vielbeschäftigten Abgeordneten kontrolliert werden. Kontrolle bedeutet ja nicht nur die Richtlinienkontrolle, sondern eben auch Rechts- und Effizienzkontrolle.

Welche Programme und Algorithmen haben die BND-Ingenieure entworfen, und werden bei der technischen Aufklärung eventuell Grundrechte beziehungsweise Befugnisse überschritten? Sind die Programme eigentlich einmal bezüglich ihrer nachrichtendienstlichen Wirksamkeit überprüft worden? Um die Chance zu erhöhen, die Wahrheit zu erfahren, sollte man zumindest wissen, welche Fragen man stellen sollte.

Es ist ein Verdienst des NSA-Untersuchungsausschusses und womöglich auch der neu gegründeten Taskforce innerhalb des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr), dass Kanzleramtsminister Altmeier die Abgeordneten endlich über die fast 40.000 NSA-Selektoren mit klarem deutschen oder europäischen Bezug informierte. Investitionen in mehr technisch und juristisch versiertes Personal tragen in diesem Feld schon sehr bald Früchte!

Es ist höchste Zeit neben den jahrelangen Investitionen in die Modernisierung der Nachrichtendienste nun ebenfalls der Kontrolle einen modernen und angemessenen finanziellen und personellen Rahmen zu geben. Das erfordert einen gemeinsamen politischen Willen. Die erforderlichen Haushaltsmittel könnte der Bundestag jederzeit bereitstellen.

Empfehlung 5: Mehr Austausch der Kontrollgremien

Zur Zeit ist die parlamentarische Kontrolle zu sehr mit der Nachsorge beschäftigt, und so handelt man sich von einem Aufklärungszeremoniell zum nächsten, ohne

die Weichen für eine bessere Führung der Nachrichtendienste durch die Regierung wirklich neu aufgestellt zu haben. Ein Austausch zwischen den einzelnen Kontrollgremien des Bundestages findet derzeit nicht ausreichend statt. Besonders wichtig ist es, den regelmäßigen Austausch zwischen den Mitgliedern der G10-Kommission, dem parlamentarischen Kontrollgremium und dem Vertrauensgremium unter Einbeziehung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit zu institutionalisieren.

Welche Erfahrungen haben die einzelnen Kontrollgremien mit welchen Kontrollmitteln gemacht – zum Beispiel über Ermittlungen durch externe Sachverständige, öffentliche Stellungnahmen, Sach- und Personalausstattung – und wie ließe sich der gemeinsame Erfahrungsschatz in Zukunft besser nutzen? Das sind Fragen, die einen Austausch begründen.

Empfehlung 6: Heranziehung externer Expertise

Die Politisierung der Geheimdienstkontrolle ist ein wichtiger Grund, warum sich andere Länder für die Einbindung unabhängiger, parteiloser Experten entschieden haben. In Deutschland ist dies nach wie vor aus historischen Gründen ein Tabu. Man fürchtet, der Eindruck könnte entstehen, «das Kontrollgremium wolle sich ureigener parlamentarischer Aufgaben entledigen, indem es Teile seiner Kontrollfunktionen aus den Händen gibt an quasi-autonome Kontrollinstanzen außerhalb des Parlaments» (BT-Drucksache 18/9040: 2).

Angesichts der Tatsache, dass die vielbeschäftigten Bundestagsabgeordneten der Fraktionsdisziplin unterstehen, ist es aber an der Zeit, dieses Tabu zumindest kritisch zu hinterfragen. Man müsste die Kontrollfunktionen ja nicht gleich aus der Hand geben. Denkbar wäre z.B., dass die Kontrollgremien bei komplexen Fragen der Rechtmäßigkeitskontrolle oder der Effektivitätskontrolle auf Abruf einen Kreis von externen Fachleuten zur Seite gestellt bekommen. Darin sollten auch Wissenschaftler und zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten sein.

Empfehlung 7: Mehr Schutz für Whistleblower

Drei Jahre nach den Enthüllungen des früheren NSA-Mitarbeiters Edward Snowden wird in der Nachrichtendienstführung noch immer nicht genügend Wert auf die Verbesserung von internen Beschwerdemöglichkeiten und den Schutz von «Whistleblowern» gelegt. Mit Blick auf den wirtschaftlichen und politischen Schaden, den nachrichtendienstliche Fehlentscheidungen bewirken können, sollten Zeit und Geld in den Aufbau einer modernen und das gesamte Nachrichtendienstwesen umspannenden Infrastruktur investiert werden, damit Hinweise von Mitarbeitern sachlich und rechtlich geprüft werden können.

Den Mitarbeitern der Nachrichtendienste muss dabei die technische Möglichkeit gegeben werden, alle Kontrollinstitutionen (Kontrollgremium, Vertrauensgremium, G10-Kommission, Bundesrechnungshof und Bundesdatenschutzbeauftragter) ohne den Umweg über die Dienstleitung direkt zu kontaktieren.

Empfehlung 8: Die exekutive Kontrolle als Teil der Regierungsverantwortung begreifen

Um Nachrichtendienste in einem Rechtsstaat effizient kontrollieren zu können, muss nicht nur die parlamentarische Kontrolle und der Grundrechtsschutz durch die G10-Kommission verbessert werden. Der Fokus muss ebenso auf der exekutiven Kontrolle im Kanzleramt und der internen Kontrolle bei den Diensten liegen. Hierzu hat der NSA-PUA einige brisante Fragen aufgeworfen, die nicht allein durch einen Zuwachs an Personal ausgeräumt werden können: Wie kann beispielsweise zukünftig erreicht werden, dass relevante Informationen über mögliche Missstände auch die Dienst- und Fachaufsicht erreichen? Auch brauchen die Mitarbeiter der Nachrichtendienste Rechtssicherheit. Hilfreich wäre es auf jeden Fall, dem BND endlich genauer ins Buch zu schreiben, was er genau machen soll und machen darf. Dann würden sich auch abenteuerliche und verfassungswidrige Rechtstheorien (z.B. die «Weltraumtheorie» oder die «Funktionsträgertheorie») erübrigen, die selbst innerhalb des BND stark umstritten sind und von keiner externen Rechtsexpertise getragen werden.

Dazu zählt, auch sich genauer zu überlegen, was eigentlich kontrolliert werden sollte: die Nachrichtendienste oder nachrichtendienstliche Tätigkeiten. Letztere werden ja nicht nur von den drei Nachrichtendiensten des Bundes bestritten. Auch die Bundeswehr betreibt Auslands-Auslands-Fernmeldeaufklärung, und das Bundeskriminalamt arbeitet mit nachrichtendienstlichen Überwachungsprogrammen.

Von daher ist zum Beispiel die gebotene Trennung zwischen polizeilicher Ermittlungsarbeit des BKA und der Aufklärungsarbeit der Nachrichtendienste in der Praxis nicht immer aufrechtzuhalten. Tradierte Dogmen sind daher kritisch zu hinterfragen und kontrollfreie Räume zu identifizieren. Zumindest im nationalen Kontext ließe sich ein «Befugnis-Hopping» zur Umgehung einer stringenteren Kontrolle durch einen regulären Austausch unter den einzelnen Kontrollgremien erschweren. Zudem ließe sich, wie von einigen Parteien auch gefordert, die Kontrollkompetenz des PKGr auf einen Teil der BKA-Arbeit ausweiten.

Empfehlung 9: Unabhängige Evaluation der Wirksamkeit nachrichtendienstlicher Kommunikationsüberwachung

Den Kontrollgremien fehlen derzeit die Expertise und die Kapazitäten für eine Ergebniskontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten. Weder das parlamentarische Kontrollgremium noch das Vertrauensgremium haben in den letzten Jahren über Untersuchungen berichtet, in denen sie den Aufwand der Beschränkungsmaßnahmen mit deren Ergebnissen in Beziehung gesetzt haben.

Die BND-Reform bietet die Chance, ein Problem anzupacken, dass die Effektivität der Geheimdienstarbeit seit Jahren erheblich schwächt. Die millionenfache, anlasslose Erfassung von Kommunikationsdaten aus aller Welt überfordert den BND. Immense Datenheuhaufen müssen erfasst, verwaltet, ausgewertet, geteilt und in die operative Planung eingebunden werden. Das bindet Ressourcen, die dann nicht

nur bei der gezielten Überwachung von Terrorverdächtigen fehlen. Eine weitere Folge: Die entscheidenden Informationen können im Grundrauschen der gewaltigen Datenerfassung häufig nicht ausreichend identifiziert und beurteilt werden. Es fehlt die Fokussierung auf das Wesentliche.

Die Überwachungsprogramme von Geheimdiensten sind ein notwendiges Werkzeug gegen den Terror. Viele Beispiele (Wetzling 2016) zeigen aber, dass Dienste ineffektiv arbeiten, wenn sie ohne Orientierung durch den Datensumpf schreiten. Wenn wie im Fall des BND dann auch noch wirksame Kontrollen fehlen, ist es kein Wunder, dass Geheimdienste zu Verfehlungen neigen, die das Vertrauen von Bürgern in den Rechtsstaat untergraben und einen gehörigen diplomatischen Flurschaden anrichten. All dies, ohne für mehr Sicherheit zu sorgen.

RESÜMEE

Das Thema der demokratischen Kontrolle von Nachrichtendiensten ist erst in den letzten Jahren vom Nischenthema zum Schlagzeilenproduzenten und zum Anstoß für viele öffentliche Kommentare avanciert. Im Zuge der letzten drei Untersuchungsausschüsse (BND-, NSU-, NSA-PUA) sowie der Wikileaks- und Snowden-Enthüllungen haben die Nachrichtendienste eine Öffentlichkeit erfahren, die man so vorher nie kannte.

Dabei wurden auf vielen verschiedenen Ebenen unterschiedliche Forderungen formuliert, was alles der Aufklärung bedürfe. Über das «Was» wurde gerade in Deutschland ausgiebig gestritten. Der wichtigen «Wie»-Frage, also wie soll die Kontrolle eigentlich durchgeführt werden, wurde dabei weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Das ist bedauernswert, wie die Erkenntnisse über die Defizite der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland zeigen. Zwar darf von der Aufklärungsarbeit in den Untersuchungsausschüssen nicht auf die ständig tagenden Kontrollgremien (PKGr, G10-Kommission und Vertrauensgremium) geschlossen werden. Dennoch wäre wohl kaum in jeder Legislaturperiode mindestens ein Untersuchungsausschuss zu nachrichtendienstlichen Themen nötig gewesen, wenn die Kontrollgremien eine effiziente Kontrolle gewährleisten würden.

«Wir wollen eine bessere parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste», bekunden Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag. Dieses Bekenntnis haben interessierte Beobachter der Innen- und Sicherheitspolitik in den letzten Jahren schon häufiger gehört. Mittlerweile haben einige Politiker erkannt, dass eine funktionierende Nachrichtendienstkontrolle nicht nur demokratietheoretisch wichtig ist. Sie hat auch eine enorme strategische Bedeutung. Ein weitgehend unkontrollierter Nachrichtendienstbereich, wie die strategische Fernmeldeaufklärung, kann erheblichen politischen Flurschaden anrichten, wie man selbst im dritten Jahr der Snowden-Enthüllungen noch sehr gut beobachten kann.

Auch geht es um die Glaubwürdigkeit. Deutschland hat sich bereits im Herbst 2013 bei den Vereinten Nationen maßgeblich für den Ausbau des Schutzes der Privatheit im digitalen Zeitalter stark gemacht. Die von der Generalversammlung verabschiedete Resolution fordert nun alle Mitgliedsstaaten auf, «ihre Verfahren, Praktiken und Rechtsvorschriften hinsichtlich der Überwachung von Kommunikation, deren Abfangen und der Sammlung personenbezogener Daten» zu überprüfen und unabhängige, wirksame und mit ausreichenden Mitteln ausgestattete innerstaatliche Aufsichtsmechanismen einzurichten, «die in der Lage sind, Rechenschaftspflichten der staatlichen Überwachung von Kommunikation [...] sicherzustellen» (Vereinte Nationen 2015: Nr. 4d).

Will man zukünftigen politischen Schaden verhindern, leistungsfähige Nachrichtendienste in ihrer wichtigen Aufgabe unterstützen und glaubwürdige internationale Außen- und Sicherheitspolitik betreiben, so können die zahlreichen in dieser Studie aufgezeigten Defizite nicht weiter ignoriert werden. Stattdessen ist es Zeit für eine umfassende Reform des Nachrichtendienstrechts, der Nachrichtendienstführung und der Nachrichtendienstkontrolle. Das bindet auch keine Ressourcen, die im Terrorkampf dringend benötigt werden. Vielmehr fördert es die Effektivität der Nachrichtendienste zu unserer aller Sicherheit.

ANHANG

INTERVIEW- UND GESPRÄCHSPARTNER

Der Autor hat im Juni und Juli 2008 Interviews mit Mitgliedern der Kontrollgremien und Fraktionsmitarbeitern des BND-Untersuchungsausschusses geführt. Im Juni 2015 sowie im April und Mai 2016 wurden zudem Hintergrundgespräche im Bundestag und im Umfeld des Bundesnachrichtendienstes geführt. Auf Wunsch einiger Teilnehmer wurden die Verweise im Text anonymisiert:

FLISEK, Christian	MdB, Obmann der SPD im NSA-PUA
GEIGER, Hans-Jörg	ehem. Präsident des BND
HEYER, Christian	Leiter des Arbeitsbereichs PUA, PKGr und Sonderaufgaben der SPD-Fraktion
HOFMANN, Frank	Mitglied der G10-Kommission
HUBER, Bertold	Mitglied der G10-Kommission
KANT, Martina	Referentin Bündnis 90/Die Grünen im BND-PUA und NSA-PUA
LANDEFELD, Klaus	Vorstand Infrastruktur und Netze, eco – Verband der Internetwirtschaft
LEHMANN, Jens	Referent Die Linke, BND-PUA
LEOPOLD, Nils	Referent für Innenpolitik, Bündnis 90/Die Grünen
MAYER, Stefan	MdB CSU, PKGr, BND-PUA
NESKOVIC, Wolfgang	ehem. MdB, PKGr, BND-PUA
VON NOTZ, Konstantin	MdB, Bündnis 90/Die Grünen, NSA-PUA
STADLER, Max	ehem. MdB, FDP, PKGr, BND-PUA

LITERATUR

Fachliteratur

- ABERBACH, Joel D. (1990): Keeping a watchful eye: the Politics of Congressional Oversight. (Brookings Institution Press, Washington)
- AUEL, Katrin (2007): Democratic Accountability and National Parliaments – Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny. *European Law Journal*, 13, S. 487-504
- BÄCKER, Matthias (2014a): Erhebung, Bevorratung und Übermittlung von Telekommunikationsdaten durch die Nachrichtendienste des Bundes. Stellungnahme zur Anhörung des NSA-Untersuchungsausschusses am 22. Mai 2014, S. 1-23
- BÄCKER, Matthias (2014b): Der Fall des Geheimen – Ein blick unter den eigenen Teppich. In FlfF-Kommunikation FlfF e.V. (Hrsg.), S. 35-40
- BÄCKER, Matthias (2015): Der BND baut sich einen rechtsfreien Raum: Erkenntnisse aus dem NSA-Untersuchungsausschuss. Verfügbar über: www.verfassungsblog.de/der-bnd-baut-sich-einen-rechtsfreien-raum-erkenntnisse-aus-dem-nsa-untersuchungs-ausschuss
- BAUMGÄRTNER, Maik/Gude, Hubert/Rosenbach, Marcel/Schindler, Jörg (2015): Überwachung: Neue Spionageaffäre erschüttert BND. Artikel abrufbar unter www.spiegel.de
- BAWN, Kathleen (1997): Choosing Strategies to control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight and the Committee System. *Journal of Law, Economics and Organisation*, 13, S. 101-126
- BIERMANN, Kai (2015): Die Anarchos vom BND. Artikel abrufbar unter www.zeit.de
- BIGO, Didier (2006): Globalized (in) Security: the field and the Ban-Opticon, in: Sakai, N./Solomon, J. (Hrsg.): Translation, Biopolitics and Colonial Difference. (Hong Kong University Press, Hong Kong)
- BLECHSCHMIDT, P. (2008): «Opposition klagt über große Lücken in den Unterlagen zum BND-Einsatz im Irak-Krieg». *Süddeutsche Zeitung*, 23. Juli
- BORN, Hans/Leigh, Ian (2005): Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight and Intelligence Agencies. (Norwegian Parliament Publishing House, Oslo)
- BOVENS, Mark (2006): Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. European Governance Papers (EUROGOV)
- BOVENS, Mark/ Schillemans, Thomas/ 't Hart, Paul (2008): Does Accountability Work? An Assessment tool. *Public Administration*, 86, S. 225-242
- BUNDESREGIERUNG (2006): Bericht der Bundesregierung (offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25.01.2006 zu den Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus. Abrufbar unter: www.statewatch.org/cia/documents/Steinmeier_Annexe.pdf
- CORNELIUS, Kai (2015): Strafrechtliche Verantwortlichkeiten bei der strategischen Telekommunikationsüberwachung, *Juristen-Zeitung*, Heft 14, S. 693-701
- DENKLER, Thorsten (2015): Spähaffäre soll drei BND-Mitarbeiter ihre Posten kosten. Artikel abrufbar unter www.sueddeutsche.de
- DIMAGGIO, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Reationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- DREIER, H. (2006): Grundgesetz. Kommentar (Tübingen: Mohr Siebeck Verlag).

- EDELMAN, Lauren B. (1992): Legal Ambiguity and Symbolic Structures: organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*, 97, S. 1531–1576
- EDELMAN et al. (1991): «Legal Ambiguity and the Politics of Compliance: Affirmative action officer's dilemma», *Law & Policy*, 13: 1, S. 73–97.
- EUROPARAT (2007): Secret Detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report – Explanatory memorandum. AS/Jur (2007) 36, 07 June. Abrufbar unter www.coe.int
- EWER, Wolfgang et al. (2007): Verfassungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Überprüfung des Handelns der Regierung hinsichtlich des Umfangs der aus dem Grundgesetz folgenden Rechte des Bundestages nach Art. 44 GG. Unveröffentlichtes Manuskript
- FINNEMORE, M. (1996): Norms, culture and world politics: insights from sociology's new institutionalism, *International Organization*, 50: 2, S. 325–347
- FISHER, Wiliam (2008): Groups Wrangle With CIA Over «Ghost Priosners». Artikel abrufbar unter www.ipsnews.net
- GILL, Peter (2007): Evaluating Intelligence Oversight Committees: the UK Intelligence and Security Committee and the «War on Terror», *Intelligence and National Security*, 22: 1, S. 14–37
- GILL, Peter (2007a): «Security Intelligence and Human Rights: illuminating the heart of darkness», Paper presented at the ESRC Seminar series: The new economy of security. Department of War Studies, King's College, London
- GLEES, Anthony/Davies, Philip H. J./Morrison/John N. L. (2006): The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee (Social Affairs Unit, London)
- GOETZ, J./ Rosenbach, M./Stark, H. (2008): German Spy Revelations Put Steinmeier on the Defensive. Spiegel Online International (17.12.)
- GOOD, David A. (2003): The Politics of Public Management: The HRDC Audits of Grants and Contributions (University of Toronto Press, Toronto)
- GREIS, Friedhelm (2015): Kanzleramt soll Warnungen des BND ignoriert haben. Artikel abrufbar auf www.golem.de
- GUSY, Christoph (2015): Kontrolle der Nachrichtendienste. *Verwaltungsarchiv*, Heft 4, S. 437–458
- HAMILTON, L.H. (1999): Oversight vs. Glitzy Investigation, Christian Science Monitor, July 15
- HANSALEK, Erik (2006): Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste (Peter Lang, Frankfurt)
- HEUMANN, Stefan/ Wetzling, Thorsten (2014): Strategische Auslandsüberwachung: Technische Möglichkeiten, rechtlicher Rahmen und parlamentarische Kontrolle. Policy Brief 05 (stiftung neue verantwortung, Berlin)
- HIRSCH, Alexander (1996): Die Kontrolle der Nachrichtendienste: Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform (Duncker & Humblot, Berlin)
- HUBER, Bertold (2013): Die strategische Rasterfahndung des Bundesnachrichtendienstes – Eingriffsbefugnisse und Regelungsdefizite. *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 35, S. 2572–2577
- HUBER, Bertold (2014): Die Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes: Rechtsgrundlagen und bestehende Regelungsdefizite. *Vorgänge*, Nr. 206/207
- HUBER, Bertold (2015): Selektorenlisten und Sonderermittler. *NVwZ*, Heft 19, S. 1354–1357
- JOHNSON, Loch K. (Hrsg.) (2007): Handbook of Intelligence Studies (London/New York: Routledge)
- JOHNSON, Loch K. (2007a): «A shock theory of congressional accountability for intelligence», in: Johnson, L.K. (Hrsg.): Handbook of Intelligence Studies (London: Routledge)
- JOHNSON, Loch K. (2007b): «Lawmakers and spies: Congressional oversight of intelligence in the United States», in: Krieger, W. et al. (Hrsg.): Geheimhaltung und Transparenz: Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich (Münster, Lit Verlag)
- JUSTICE, Jonathan/ Dubnick, Melvin (2004): Accounting for Accountability. Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2–5, 2004
- KEOHANE, Robert (2006): Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, 29, S. 75–87
- KEOHANE, Robert O./ Grant, Ruth W. (2005): Accountability and Abuse of Power in World Politics. *American Political Science Review*, 99, S. 29–43

- KURKI, Milja (2008): Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis. (Cambridge University Press, Cambridge)
- LUPIA, Arthur (2003): Delegations and ist Perils, in: Strøm, K. und Müller, W. C. und Bergman, T. (Hrsg.), *Delegation and Accountability in West European Parliamentary Democracies* (Oxford University Press, Oxford U.K.)
- LUPIA, Arthur/McCubbins, Mathew D. (1994): Designing Democratic Accountability. *Law and Contemporary Problems*, 57, S. 91-126
- MASCOLO, Georg/Leyendecker, Hans/Goetz, John (2015): Codewort Eikonal – der Albtraum der Bundesregierung. Artikel abrufbar unter www.sueddeutsche.de
- MC CUBBINS, Mathew/Schwartz, Thomas (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, Vol. 28:1, S. 165-179
- MC GANN, Anthony (2006): *The Logic of Democracy* (University of Michigan Press, Michigan)
- MEISTER, André (2015): Halbzeit im NSA-Untersuchungsausschuss. Präsentation abrufbar unter www.netzpolitik.org
- MEYER, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, S. 340-363
- MULGAN, Richard (2003): *Holding Power to Account – Accountability in Modern Democracies* (Palgrave Macmillan, Basingstoke)
- VAN NATTA, D. (2005): German's Claim of Kidnapping Brings Investigation of U.S. Link, *New York Times*, 9.1.2005
- VAN NATTA, D. (2006): Germany Weighs if it Played Role in Seizure by US, *New York Times*, 21.2.2006
- NOLAN, Cynthia M. (2006): More perfect oversight: Intelligence oversight and Reform, in: Johnson, Loch (Hrsg.): *Strategic Intelligence: Understanding the hidden side of government* (Prager Publishing, Westport)
- VON NOTZ, Konstantin (2015): Der demokratische Rechtsstaat und das Geheimnis der Dienste – Neubewertung eines Spannungsverhältnisses. *Friedenswarte* 90, S. 17-25
- O'LOUGHLIN, M.G. (1990): What is bureaucratic accountability and how can we measure it?, *Administration and Society*, 22:3, S. 275-302
- OTT, Marvin (2003): Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16, S. 69-94
- POWELL, Walter W. (2007): The new Institutionalism, in: Stewart, R.C./James, R. B. (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Organizational Studies* (SAGE Publications, Thousand Oaks)
- POWELL, Walter W./ DiMaggio, Paul J. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (University of Chicago Press, Chicago)
- PRIEST, Dana (2005): Wrongful Imprisonment: Anatomy of a CIA Mistake. Artikel abrufbar unter www.washingtonpost.com
- SCHANTZ, Peter (2015): Rechtsschutz gegen die strategische Fernmeldeüberwachung: Ein blinder Fleck im Rechtsstaat. *Neue Zeitung für Verwaltungsrecht*, Ausgabe13/2015, S. 873-877
- SCHULTE, Martin (2003): Das Recht der Untersuchungsausschüsse, in: *Juristische Ausbildung*, 25, S. 505-512
- SCHWARTZ, R. (2005): Measuring Accountability: Distinguishing Reality from Rhetoric, *Conference Paper* presented at the International Research Colloquium on Accountable Governance, 20.-22. Oktober 2005, Belfast, Northern Ireland
- SINGER, Jens (2015): *Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes* (Springer Verlag, Berlin/Heidelberg)
- STEFFANI, W. (1989): «Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle», in: Schneider, H.-P./ Zeh, W. (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. (Berlin: Walter de Gruyter)
- STROZYK, J. L. (2015): Überwachung des Internetknotens: DE-CIX verklagt BND. Abrufbar unter www.tagesschau.de
- TÖPFER, Eric (2015): *Rechtsschutz im Staatsschutz*. Policy Paper (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin)

- TSANG, Steve (2008): *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism* (Stanford: Stanford University Press)
- VERHOEST, K. (2005): The impact of contractualisation on Control and Accountability in Governmentagency Relations, in: Drewry, D./Greve, C./Tanquerel, T. (Hrsg.): *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector* (Amsterdam: IOS Press)
- WARG, Gunter (2014): Die Grenzen parlamentarischer Kontrolle am Beispiel des Staatswohls. *NVwZ*, S. 1263–1269
- WASKE, Stefanie (2009): Mehr Liaison als Kontrolle. Die Kontrolle des BND durch Parlament und Regierung 1955–1978 (VS Verlag, Wiesbaden)
- WEBER, Max (1968): *Economy and society: An outline of interpretative sociology* (New York: Bedminster Press)
- WEBER, Max (1958): *Essays in sociology* (Oxford, UK: Oxford University Press)
- WETZLING, Thorsten (2014): Das Geheimnis der Geheimdienstkontrolle, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 2/2014, S. 57–62
- WETZLING, Thorsten (2015): Das Herzstück der deutschen Geheimdienstreform: Vorschläge für eine starke G10-Kommission. Policy Brief 09 (stiftung neue verantwortung, Berlin)
- WETZLING, Thorsten (2015a): Großbaustelle Geheimdienstkontrolle. Gastbeitrag in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 30.4.2015
- WETZLING, Thorsten (2015b): Geheimdienstreform auf dem Holzweg. Gastbeitrag im *Handelsblatt* vom 7.10.2015
- WETZLING, Thorsten (2016): Datenheuhaufen nützen nichts. *Frankfurter Rundschau*, 3.2.2016
- WETZLING, Thorsten (2016a): Scheitert die BND Reform? Gastbeitrag in *Die Welt* vom 18.3. 2016
- WHITAKER, Reg/Farson, Stuart (2009): *Accountability in and for National Security* (Institute for Research in Public Policy, Ottawa)

Drucksachen und Berichte des Bundestags

- DRUCKSACHE 16/1179: Beschlussempfehlung und Bericht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Mandat des BND-PUA)
- DRUCKSACHE 16/3191: Beschlussempfehlung und Bericht zur Ergänzung des Untersuchungsauftrages des 1. Untersuchungsausschuss (Drucksache 16/3028)
- DRUCKSACHE 16/800: Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium – Bewertung zum Bericht der Bundesregierung zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (24.2.2006)
- DRUCKSACHE 16/13400: Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Art. 44 des Grundgesetzes (Abschlussbericht)
- DRUCKSACHE 17/14344: Unterrichtung durch das Vertrauensgremium gemäß § 10a Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung
- DRUCKSACHE 17/8247: Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Bericht über die Kontrolltätigkeit gemäß §13 PKGrG (Berichtszeitraum September 2009 – Oktober 2011):
- DRUCKSACHE 17/8639: Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Bericht über die Kontrolltätigkeit gemäß §13 PKGrG (Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2010)
- DRUCKSACHE 18/217: Bericht über die Kontrolltätigkeit gemäß §13 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten des Bundes
- DRUCKSACHE 18/5453: Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Artikel-10-Gesetzes und weiterer Gesetze mit Befugnis für die Nachrichtendienste des Bundes zu Beschränkungen von Art. 10 des Grundgesetzes. des Bundestages
- DRUCKSACHE 18/59: Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß §26 Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes
- DRUCKSACHE 18/843: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE, und Bündnis 90/Die GRÜNEN: Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

- DRUCKSACHE 18/8163: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für eine wirksamere Kontrolle der Nachrichtendienste
- DRUCKSACHE 18/9040: Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. 5.7.2016
- DRUCKSACHE 18/9041: Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Auslands-Auslands-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes. 5.7.2016
- ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS, *NVwZ* 2014, 1652 (1656)
- GROSSE STRAFRECHTSKOMMISSION DES DEUTSCHEN RICHTERBUNDES (2008): Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, Strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?) Entwicklungen, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium der Justiz
- JAHRESBERICHT DES NORWEGISCHEN KONTROLLGREMIUMS (EOS) (2014): Annual Report (English Version), abrufbar unter <https://eos-utvalget.no>
- KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, SPD UND CSU vom 27.11.2013
- PARLAMANTARISCHE VERSAMMLUNG DES EUROPARATS, Doc. 11302, rev. Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states
- REGIERUNGSKOMMISSION (2013): Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland. Abrufbar unter www.bmi.bund.de
- RESOLUTION DER GENERALVERSAMMLUNG DER VEREINTEN NATIONEN A/C. 3/68/L.45
- SPD-BUNDESTAGSFRAKTION (2015): Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion für eine grundlegende Reform der strategischen Fernmeldeaufklärung des BND mit internationaler Vorbildwirkung. Abrufbar unter www.spd-bundestagsfraktion.de
- VEREINTE NATIONEN (2015): Das Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter. Resolution der Generalversammlung A/Res/69/166. Abrufbar unter: www.un.org

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AA	Auswärtiges Amt
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BremVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Bremen
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
DE-CIX	Betreiber des größten Internetknotens der Welt in Frankfurt am Main
DIA	Defense Intelligence Agency (USA)
EU INTCEN	EU Intelligence Analysis Centre
G10-GESETZ	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GG	Grundgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MdB	Mitglied des Bundestags
NGO	Non-Governmental Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSA	National Security Agency
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PUA	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags
SIGINT	Signals Intelligence
SITCEN	EU Situation Center (seit 2012 EU INTCEN)
SZ	Süddeutsche Zeitung

Aufklärung ohne Aufsicht?

Über die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland

Nachrichtendienste gehören zu einer wehrhaften Demokratie, denn offene Gesellschaften sind von vielen Seiten bedroht und brauchen die Möglichkeit verdeckter Ermittlungen und Aufklärung. Doch ohne funktionierende Kontrolle können sich Geheimdienste zu einer Gefahr für Bürgerrechte und Demokratie entwickeln, wie zuletzt der NSA-Skandal gezeigt hat. Diese Kontrolle obliegt vor allem den Parlamenten.

Wie aber steht es um die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland? Die von der Heinrich-Böll-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von Thorsten Wetzling vergleicht, analysiert und bewertet mit Hilfe eines Kriterienkatalogs und eines detaillierten Bewertungsschemas die entsprechende Arbeit des Bundestages. Abschließende Handlungsempfehlungen zeigen Möglichkeiten, die Nachrichtendienstkontrolle in Deutschland zu verbessern.

ISBN 978-3-86928-154-4