

**Kontrolle der Nachrichtendienste durch das
Parlamentarische Kontrollgremium**

Seminararbeit

Seminar im WS 2018/19

Gersdorf, Frauke et al.

Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste 2017

Dietrich, Jan-Hendrik / Eiffler, Sven [Hrsg.] et al. *zit. Handbuch-Bearbeiter*

Jarass/Pieroth

Grundgesetz, 15. Aufl. 2018

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo

zit. Jarass/Pieroth-Bearbeiter

Morlock/Schliesky/Wiefelspütz

Parlamentsrecht, 2016

Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz,

zit. MSW-Bearbeiter

Dieter [Hrsg.] et al.

NomosKommentar

Kontrollgremiumsgesetz – PKGrG, 2012

Hornung, Gerrit

zit. NK-Hornung

Praxiskommentar

Kontrollgremiumsgesetz – PKGrG, 2016

Singer, Jens

zit. Praxiskommentar-Singer

Sicherheitsrecht des Bundes

2. Aufl. 2019

Schenke, Wolf-Rüdiger / Graulich, Kurt / Ruthig,

zit. Sicherheitsrecht-Bearbeiter

Josef [Hrsg.] et al.

Internetquellen

Biermann, Kai

„BND liefert NSA 1,3 Milliarden Metadaten – jeden Monat“, Zeit online v. 12.5.2015 <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-05/bnd-nsa-milliarden-metadaten> (03.02.2019).

zit. Biermann, BND liefert NSA 1,3 Milliarden Metadaten – jeden Monat

Knapp, Horand /
Schindler, Jörg

„Kollektiv versagt“, Der Spiegel 48/2014 v. 24.11.2014, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-130458615.html> (03.02.19).

zit. Knapp/Schindler, Kollektiv versagt

Kurz, Constanze

„Netzpolitik-Podcast 136 mit Hans-Christian Ströbele: ‚Was Edward Snowden uns geliefert hat, ist die Wahrheit‘, Netzpolitik.org v. 15.08.2017, <https://netzpolitik.org/2017/netzpolitik-podcast-136-mit-hans-christian-stroebele-was-edward-snowden-uns-geliefert-hat-ist-die-wahrheit/> (02.03.2019)

zit. Kurz, Netzpolitik-Podcast 136 mit Hans-Christian Ströbele

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages Kontrolle von Nachrichtendiensten bei Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten im Ausland, WD 3 – 3000 – 072/17, 2017, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/508038/5a79b26ee2205e08171ee396ef87ae45/wd-3-072-17-pdf-data.pdf> (03.02.2019)
zit. WD, Kontrolle von Nachrichtendiensten

Abkürzungsverzeichnis

Die Bedeutungen der verwendeten Abkürzungen können den Abkürzungen in „Kirchner, Hildebert / Böttcher, Eike, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl., 2018“ entnommen werden.

Gliederung

A. Einführung.....	1
B. Grundlegendes	2
I. Geschichte.....	2
II. Das PKGr.....	4
1. Verfassungsrechtliche Grundlage und Rechtsnatur des Gremiums.....	4
2. Organisation des Gremiums	5
a. Wahl der Mitglieder	5
b. Größe und Besetzung	6
c. Zusammentritt und Arbeitsweise	7
d. Ständiger Bevollmächtigter	8
3. Verhältnis zu anderen Institutionen nachrichtendienstlicher Kontrolle	9
a. Untersuchungsausschüsse.....	9
b. G10-Kommission	10
C. Kontrolltätigkeit.....	10
I. Kontrollobjekt	10
II. Allgemeiner Kontrollrahmen	11
III. Kontrollbefugnisse im Einzelnen	11
1. Unterrichtungspflicht der Bundesregierung	11
2. Recht auf Aktenherausgabe und Datenübermittlung.....	14
3. Kontrollbesuche	14
4. Befragungs- und Auskunftsrecht	15
5. Verweigerungsrecht der Bundesregierung.....	15
6. Sachverständige.....	18
7. Eingaben.....	19
8. Berichte an den Bundestag und Bewertungen.....	20
D. Fazit	21
E. Ausblick	22

A. Einführung

Der Begriff der Nachrichtendienste bezeichnet als Sammelbegriff alle Einrichtungen, deren Aufgabe es ist zur Abwehr von Gefahren für den Bestand des Bundes und der Länder sowie der freiheitlich demokratischen Grundordnung, in wenigstens teilweise geheimhaltungsbedürftiger Weise sicherheitsrelevante Informationen zu sammeln, zu analysieren und weiterzuleiten.¹ Auf Bundesebene sind dies vor allem der Bundesnachrichtendienst (BND), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und der Militärische Abschirmdienst (MAD).² Als Teil der Exekutive unterliegen sie der parlamentarischen Kontrolle.³ Diese parlamentarische Kontrollfunktion wird in erster Linie durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) ausgeübt, welches seit 2009 mit Art. 45d GG auch verfassungsrechtlich verankert ist. Als Kompromiss zwischen den Geheimhaltungsinteressen der Nachrichtendienste und dem Gebot parlamentarischer Öffentlichkeit, sind seine Funktion und Kompetenzen stark umstritten.⁴ Die Tätigkeit der Nachrichtendienste ist in den letzten Jahren durch diverse Affären in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Im gleichen Zeitraum hat sich auch die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle durch das PKGr stark gewandelt. Die vorliegende Arbeit soll die historische Entwicklung des PKGr nachverfolgen, seine derzeitige Arbeitsweise und Kompetenzen beschreiben sowie Probleme und mögliche Lösungen aufzeigen. Auch auf die Verfassungsmäßigkeit der Ausgestaltung der Kontrolle im PKGrG⁵ soll dort eingegangen werden, wo sich Probleme für die grundlegende Arbeit des Gremiums ergeben.

¹ Zum Begriff Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 23-25.

² Vgl. Gesetzesentwurf PKGrG, BT-Drucks. 16/12411, 1.

³ BVerfGE 124, 161 (190ff.); Praxiskommentar-*Singer*, Vorbemerkung Rn. 21.

⁴ Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 13.

⁵ Im Rahmen dieser Arbeit ist mit PKGrG stets die Fassung des Gesetzes v. 30.11.2016, BGBl. I (Nr. 57), 2746 gemeint. Wird auf die Fassung des Gesetzes v. 17.07.2009, BGBl. I (Nr. 49), 1977 Bezug genommen, so ist dies mit dem Zusatz „aF“ gekennzeichnet. Frühere Versionen des PKGrG sind mit dem entsprechenden Jahr der Ausfertigung gekennzeichnet. Die letzte Änderung des PKGrG durch Artikel 13 des Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 5.01.2017, BGBl. I (Nr. 2), 17 wird aufgrund ihrer inhaltlichen Unerheblichkeit nicht berücksichtigt.

B. Grundlegendes

I. Geschichte

Kurz nach der Gründung des BND im Jahr 1956 wurde das Parlamentarische Vertrauensmännergremium (PVMG) eingerichtet, welches ohne gesetzliche Regelung und auf Einladung und unter Vorsitz des Bundeskanzlers zusammentrat.⁶ Das Gremium hatte keine Möglichkeit eigene Untersuchungen einzuleiten, sodass es der Bundesregierung selbst überlassen war, welche Informationen bezüglich nachrichtendienstlicher Tätigkeiten sie dem Gremium mitteilte.⁷ Diese strukturelle Schwäche führte dazu, dass das Gremium ab 1976 nicht mehr einberufen wurde.⁸ Erst zwei Jahre später wurde dann mit der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) eine Kontrollinstanz auf gesetzlicher Grundlage geschaffen.⁹ Entscheidende Unterschiede zum PVMG waren, dass die Mitglieder der Kommission nicht mehr lediglich von den Fraktionen entsandt,¹⁰ sondern durch den Bundestag gewählt wurden (§ 4 I PKKG). Weiterhin trat das PKK nunmehr wenigstens vierteljährlich zusammen (§ 5 II PKKG), tatsächlich aber sogar häufiger, was einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem PVMG darstellte.¹¹ Bemerkenswert ist auch die Einführung einer Ausnahme vom Prinzip der organisatorischen Diskontinuität, die es dem PKK erlaubte seine Aufgaben auch nach dem Ende einer Legislaturperiode bis zur erneuten Konstituierung des Gremiums wahrzunehmen (§ 5 IV PKKG). Allerdings war auch das PKK in seinen Kontrollmöglichkeiten unzureichend ausgestattet. Die Inhalte der gem. § 2 PKKG durchzuführenden Unterrichtungen bestimmte die Bundesregierung noch immer selbst (§ 2 II PKKG). Da das Gesetz für das PKK auch keine Möglichkeit der Durchsetzung des Informationsanspruches gegenüber der Bundesregierung vorsah, bestand im Ergebnis faktisch keine umfassende Auskunftspflicht.¹²

⁶ Dreier-Hermes, Art. 45d Rn. 5.

⁷ Hempel, Nachrichtendienste, Der Bundestag und die Nachrichtendienste, 30.

⁸ Waske, Liaison, 265.

⁹ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten des Bundes (PKKG) v. 11.04.1978, BGBl. I (Nr. 18), 453.

¹⁰ Hempel, Nachrichtendienste, 29.

¹¹ Waske, Liaison, 273.

¹² Hempel, Nachrichtendienste, 44.

Diese Defizite führten zu zwei weiteren gesetzlichen Änderungen in den Jahren 1992¹³ und 1999¹⁴. Neben der Namensänderung in PKGr wurde die Kontrollkompetenz in wesentlichen Bereichen auf das Gremium übertragen. So konnte das Gremium nun Einsicht in Akten nehmen und Dienststellen der Nachrichtendienste besuchen (§ 2a PKGrG idF v. 17.06.1999), sowie einen Sachverständigen für eigene Untersuchungen beauftragen (§ 2c PKGrG idF v. 17.06.1999). Im Zuge der Ausweitung nachrichtendienstlichen Kompetenzen nach den Anschlägen vom 11.09.2001 wurden auch Forderungen nach einer erneuten Erweiterung der Kompetenzen des PKGr laut.¹⁵ Durch eine Neufassung des PKGrG¹⁶ und der gleichzeitigen Verankerung des Gremiums im Grundgesetz¹⁷ sollten die Durchsetzung der Informationsansprüche des PKGr gegenüber der Bundesregierung abgesichert und Selbstinformationsrechte des Gremiums gestärkt werden.¹⁸ Zu nennen ist insbesondere die neu geschaffene Möglichkeit des PKGr das Bundesverfassungsgericht zur Klärung von Streitigkeiten zwischen Gremium und Bundesregierung anzurufen und seine Informationsansprüche damit auch gegen den Willen der Bundesregierung durchsetzen zu können (§ 14 PKGrG). Unter dem Eindruck des Bekanntwerdens der Verstrickung des BND in die NSA-Affäre¹⁹ wurde das PKGrG im Jahr 2016 erneut angepasst²⁰, um erneut die Kontrollmöglichkeiten des Gremiums in Einklang mit den weitreichenden Kompetenzen der Nachrichtendienste zu bringen.²¹ Eingeführt wurden unter anderem jährliche öffentliche Anhörungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes (§ 10 III PKGrG) sowie das Amt eines ständigen Bevollmächtigten, der das PKGr in seinen Untersuchungen unterstützt (§§ 5a, 5b PKGrG).

¹³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes und zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses v. 27.05.1992, BGBl. I (Nr. 25), 997.

¹⁴ Gesetz zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien v. 17.06. 1999, BGBl. I (Nr. 31), 1334.

¹⁵ *Hempel*, Nachrichtendienste, 46 mwN.

¹⁶ Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes v. 29.07.2009, BGBl. I (Nr. 49), 2346.

¹⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d) v. 17.07.2009, BGBl. I, 1977.

¹⁸ *Hempel*, Nachrichtendienste, 50; Gesetzesentwurf Artikel 45d, BT-Drucks. 16/12412, 1.

¹⁹ *Biermann*, BND liefert NSA 1,3 Milliarden Metadaten – jeden Monat.

²⁰ Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes v. 30.11.2016, BGBl. I (Nr. 57), 2746.

²¹ *Brissa*, DÖV 2017, 765f.

II. Das PKGr

1. Verfassungsrechtliche Grundlage und Rechtsnatur des Gremiums

Verfassungsrechtliche Grundlage des PKGr ist Art. 45d GG, der den Bundestag bestimmt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes einzusetzen (Art. 45d I GG). Art. 45d begründet das PKGr als obligatorisches Hilfsorgan²² des Bundestages.²³ Es ist weder selbstständiges Verfassungsorgan, noch Ausschuss des Bundestages nach den §§ 54ff. GOBT.²⁴ Der Bundestag überträgt dem PKGr eigene Kontrollrechte, die das Gremium dann selbständig und plenareretzend wahrnimmt.²⁵ Damit stellt das PKGr eine besondere institutionelle Ausprägung des Grundsatzes der parlamentarischen Kontrolle des Handelns der Exekutive für den Bereich der Nachrichtendienste dar.²⁶ Gleichzeitig lässt Art. 45d aber die allgemeinen Kontrollrechte des Bundestages unberührt (vgl. auch § 1 II PKGrG).²⁷ Allerdings verfügt das PKGr aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit auch über Befugnisse zur Informationserhebung, die dem Plenum des Bundestages selbst und auch seinen Ausschüssen nicht zustehen und damit den Grundsatz der Gewaltenteilung berühren.²⁸ Diese weitergehenden Kompetenzen des PKGr auf dem Gebiet der Informationserhebung sind zulässig, weil der Geheimnisschutz²⁹ einerseits und die starke Stellung der Bundesregierung andererseits es im Sinne einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle erfordern, das Hilfsorgan mit den Befugnissen auszustatten, die es benötigt, um die ihm übertragene Kontrollfunktion wahrnehmen zu können.³⁰ Diese zusätzlichen Informationserhebungsbefugnisse, die das PKGr für das Plenum wahrnimmt, sind es auch, die die besondere Natur des PKGr, etwa

²² So ausdrücklich der Gesetzesentwurf zu Artikel 45d, BT-Drucks. 16/12412, 5; teilweise wird auch von einem Gremium „sui generis“ gesprochen. Zur Bezeichnung Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 16f.

²³ Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 33.

²⁴ Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 12f.; Gesetzesentwurf Artikel 45d, BT-Drucks. 16/12412, 5.

²⁵ BVerfGE 130, 318 (351).

²⁶ BVerfGE 124, 161 (190); Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 14.

²⁷ BVerfGE 124, 161 (190); Etwa das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gem. Art. 44 GG zur Untersuchung nachrichtendienstlicher Aktivitäten.

²⁸ Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 34; Gesetzesentwurf Artikel 45d, BT-Drucks. 16/12412, 5.

²⁹ Dazu *Wolff*, Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, 81.

³⁰ *Hempel*, Nachrichtendienste, 82f.; vgl. BVerfGE 67, 100 (130) zur Stellung der Untersuchungsausschüsse; BK-*Wolff*, Art. 45d Rn. 106; Jarass/Pieroth-*Pieroth*, § 45d Rn. 2 leitet dies aus dem Begriff der „Kontrolle“ in Art. 45d GG im Gegensatz zu „parlamentarische Kontrolle“ ab; kritisch dagegen Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 24.

die Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 42 I 1 GG), rechtfertigen.³¹

2. Organisation des Gremiums

a. Wahl der Mitglieder

Weder Art. 45d noch das PKGrG machen zu Arbeitsweise und Besetzung des PKGr genaue Vorgaben. Gem. § 2 I PKGrG werden die Mitglieder des Gremiums zu Beginn einer Legislaturperiode vom Bundestag gewählt. Der genaue Zeitpunkt der Wahl ist nicht festgelegt. Da die Amtszeit der vom PKGr gewählten Mitglieder der G10-Kommission aber spätestens drei Monate nach Ablauf der Legislaturperiode endet, ist im Sinne einer lückenlosen Kontrolle der Nachrichtendienste zu fordern, dass auch das PKGr bis zu diesem Zeitpunkt zu wählen ist.³² Die Mitglieder des PKGr müssen selbst Mitglieder des Bundestages sein.³³ Zwar ist der Bundestag in der Zusammensetzung von Gremien freier als bei Ausschüssen,³⁴ das PKGr nimmt aber mit der Kontrolle der Exekutive eine exklusive Aufgabe des Parlaments plenareretzend wahr.³⁵ Für die Voraussetzung eines Abgeordnetenmandats spricht auch der Wortlaut des § 2 I PKGrG („aus seiner Mitte“), sowie die Regelungen des Abs. 4. Bei den Mitgliedern des PKGr handelt es sich häufig um herausgehobene Mitglieder der Fraktionen.³⁶ Für ihre Wahl ist eine absolute Mehrheit im Bundestag erforderlich (§ 2 III PKGrG). Die Mitgliedschaft im PKGr ist höchstpersönlich und endet mit dem Ausscheiden eines Mitgliedes aus dem Bundestag, der Übernahme einer Funktion in der Bundesregierung oder als Parlamentarischer Staatssekretär und bemerkenswerterweise³⁷ auch mit dem Ausscheiden eines Mitglieds aus seiner Fraktion (§ 2 IV 1 PKGrG). Eine Abwahl der Mitglieder durch den Bundestag ist nicht vorgesehen.³⁸ Ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Gremium ist dagegen möglich (§ 2 IV 2 Hs. 2 PKGrG).

³¹ *Wolff*, Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, 83.

³² *Praxiskommentar-Singer*, § 2 Rn. 57.

³³ *Praxiskommentar-Singer* § Rn. 9; *Dreier-Hermes*, Art. 45d Rn. 35; aA *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 85.

³⁴ *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 85.

³⁵ *Praxiskommentar-Singer*, § 2 Rn. 9; *Dreier-Hermes*, Art. 45d Fn. 137.

³⁶ *Praxiskommentar-Singer*, § 2 Rn. 3.

³⁷ Dazu *Praxiskommentar-Singer*, § 2 Rn. 62.

³⁸ *Hempel*, 190 mwN.

b. Größe und Besetzung

Das PKGrG sieht weder eine Mindest- noch eine Maximalgröße vor. Grundsätzlich ist es aufgrund des notwendigen Geheimnisschutzes möglich nur ein sehr kleines Gremium einzusetzen.³⁹ Allerdings muss sichergestellt sein, dass das PKGr seine Kontrollfunktion wirksam ausüben kann.⁴⁰ Der Beschluss über die Mitgliederzahl ergeht im Bundestag mit einfacher Mehrheit.⁴¹ Die Zusammensetzung des Gremiums im Einzelnen ist problematisch, weil die für Ausschüsse geltenden Regeln zu Mitgliederzahl und Sitzverteilung im Grundsatz ausdrücklich keine Anwendung finden sollen.⁴² Zumindest eine Besetzung des Gremiums ohne Beteiligung der Opposition wäre verfassungswidrig.⁴³ Umstritten ist aber insbesondere, ob das Gebot der Spiegelbildlichkeit der Sitzverteilung⁴⁴ Anwendung findet und ob einzelne Fraktionen von der Mitgliedschaft im PKGr ausgeschlossen werden können.⁴⁵ Teilweise wird vertreten, dass eine Abweichung vom Gebot der Spiegelbildlichkeit zugunsten des Mehrheitsprinzips in Gremien mit geringer Mitgliederzahl wie dem PKGr zu rechtfertigen sei.⁴⁶ Auch das BVerfG hält dies für möglich, wenn nur so Sachentscheidungen ermöglicht werden, die auch im Plenum mehrheitsfähig wären.⁴⁷ Allerdings ist bezüglich des PKGr zu berücksichtigen, dass es nicht Hauptaufgabe des Gremiums ist, mehrheitsfähige Entscheidungen vorzubereiten oder Sachentscheidungen für das Plenum zu treffen.⁴⁸ Vielmehr übt es plenareretzend die parlamentarische Kontrolle aus, deren Effektivität insbesondere von der Ausübung durch die Opposition abhängig ist.⁴⁹

³⁹ BVerfGE 70, 324 (360); 131, 230 (235).

⁴⁰ *Hempel*, 180; vgl. BVerfGE 67, 100 (130).

⁴¹ *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 11.

⁴² Gesetzesentwurf Art. 45d GG, BT-Drucks. 16/12412, 5.

⁴³ BVerfGE 70, 324 (365) zum Vertrauensgremium gem. § 10a II BHO; 30, 1 (31) zur G-10 Kommission.

⁴⁴ Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in Ausschüssen BVerfGE 80, 188 (222).

⁴⁵ Der Ausschluss einzelner Fraktionen ist in der Vergangenheit bereits mehrmals vorgekommen. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen zog in der 10. Wahlperiode in den Bundestag ein und war auch in den nachfolgenden Wahlperioden dort vertreten. Erst in der 13. Wahlperiode erhielt die Fraktion einen Sitz im PKGr (damals noch PKK). Ähnlich ging es der PDS, die in der 12., 13. und 14. Wahlperiode im Bundestag, aber nicht im Gremium vertreten war. *Praxiskommentar-Singer*, § 2 Rn. 25-28 mwN.

⁴⁶ *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 90; *BeckOKGG-Mehde*, Art. 45d Rn. 14.1f.

⁴⁷ BVerfGE 112, 118 (140f.)

⁴⁸ *Hempel*, Nachrichtendienste, 185; Vgl. auch BVerfGE 112, 118 (145).

⁴⁹ Zur parlamentarischen Kontrolle als Recht der Opposition vgl. BVerfGE 49, 70 (86); 142, 25 Rn. 69.

Daher ist das PKGr nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu besetzen.⁵⁰ In gleicher Weise kann auch der Ausschluss einer Fraktion von der Beteiligung im PKGr nicht auf die wegen des Geheimnisschutzes gebotene geringe Größe des Gremiums gestützt werden.⁵¹ Dem Anspruch einer Fraktion auf Mitgliedschaft im PKGr kann nur in eng begrenzten Ausnahmefällen nicht entsprochen werden, etwa weil eine Fraktion erklärt, sich nicht an die Geheimhaltungspflicht gem. § 10 I PKGrG halten zu wollen und so eine konkrete und glaubhafte Gefährdung der Arbeit des Gremiums droht.⁵²

In der 19. Wahlperiode hat das PKGr neun Mitglieder.⁵³ Die Sitzverteilung hat nach dem für alle Ausschüsse gültigen Verteilungsschlüssel stattgefunden.⁵⁴ Alle Fraktionen im Bundestag sind auch im PKGr vertreten.⁵⁵

c. Zusammentritt und Arbeitsweise

Das PKGr gibt sich selbst eine Geschäftsordnung (GO PKGr).⁵⁶ Das Gremium tritt gem. § 3 I 1 PKGrG mindestens vierteljährlich zusammen. In der Praxis finden die Sitzungen jedoch idR monatlich statt.⁵⁷ Neben dem Vorsitzenden kann auch jedes andere Mitglied ein früheres Zusammentreffen verlangen (§ 3 II PKGrG). Dieses Recht steht auch der Bundesregierung zu.⁵⁸ An den Sitzungen nehmen neben den Mitgliedern des Gremiums und dem oder der ständigen Bevollmächtigten auch Mitarbeiter der Bundestagsverwal-

⁵⁰ *Hempel*, Nachrichtendienste, 187; *Dreier-Hermes*, Art. 45d Rn. 37.

⁵¹ *Dreier-Hermes*, Art. 45d Rn. 38; aA *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 93; Ebenso BVerfGE 70, 324 (356f.) das Vertrauensgremium gem. § 10a II BHO betreffend, wobei zu berücksichtigen ist, dass dieses Gremium im Gegensatz zum PKGr in erster Linie kein Kontroll- sondern ein Entscheidungsgremium ist, vgl. *Hempel*, Nachrichtendienste, 185.

⁵² *Hempel*, Nachrichtendienste, 188; *BeckOKGG-Mehde*, Art. 45d Rn. 14.4; zu weitgehend daher *Dreier-Hermes*, Art. 45d Rn. 37.

⁵³ BT-Drucks. 19/441; Vgl. für vergangene Legislaturperioden *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 11.

⁵⁴ BT-Drucks. 19/438.

⁵⁵ Für die Besetzung in der 19. Wahlperiode siehe Bundestag.de, Parlamentarisches Kontrollgremium, Bundestag.de, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium (03.02.19).

⁵⁶ Geschäftsordnung des PKGr in der Fassung vom 18.05.2018, Bundestag.de, https://www.bundestag.de/blob/537938/d52afbc73b53eea59511515a1dd40a5/go_pkgr-data.pdf (03.02.19).

⁵⁷ In der 18. Wahlperiode gab es im Berichtszeitraum November 2013 – November 2015 32 Sitzungen, BT-Drucks. 18/7962, 5; im Berichtszeitraum Dezember 2015 – Oktober 2017 waren es 25 Sitzungen, BT-Drucks. 19/422, 7; vgl. auch § 3 I GO PKGr.

⁵⁸ § 3 III GO PKGr.

tung, die für die Nachrichtendienste zuständigen Staatssekretäre der Bundesregierung und die Präsidenten der Nachrichtendienste teil.⁵⁹ Zusätzlich können der Vorsitzende des Vertrauensgremiums nach § 10 II BHO, sein Stellvertreter und ein weiteres benanntes Mitglied mitberatend an den Sitzungen des PKGr teilnehmen (§ 9 I 1 PKGrG). Für Beratungen zu den Wirtschaftsplänen der Nachrichtendienste gilt dies für beide Gremien vollumfänglich (§ 10 II 3 PKGrG). Diese Regelung dient auch dazu, eine regelmäßige Teilnahme aller Fraktionen an den Sitzungen des PKGr sicherzustellen.⁶⁰ Das PKGr setzt seine Arbeit auch nach dem Ende einer Legislaturperiode bis zur Wahl eines neuen Gremiums fort (§ 3 IV PKGrG). Dies stellt eine Ausnahme vom Prinzip der Diskontinuität dar, welche den Bundestag als Ganzes inklusive seiner Organe und Hilfsorgane betrifft.⁶¹ Dadurch kann der Fall eintreten, dass Mitglieder, die aufgrund der personellen Diskontinuität ihr Mandat verloren haben, bis in die nächste Legislaturperiode hinein noch an der Arbeit des Gremiums mitwirken, was ein deutliches Defizit im Hinblick auf die demokratische Legitimation des PKGr darstellt.⁶² Aufgrund der Notwendigkeit einer lückenlosen Kontrolle der Nachrichtendienste und der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit des Gremiums gegenüber dem Bundestag in Art. 45d GG ist eine solche Regelung jedoch möglich, wenn auch nicht zwingend.⁶³ Allerdings fällt aufgrund dieses demokratischen Defizits besonders ins Gewicht, dass das PKGrG keine genauen Angaben zum Zeitpunkt der erneuten Wahl des Gremiums macht.⁶⁴ Eine § 15 I 3 G10-Gesetz entsprechende Regelung sollte daher auch im PKGrG geschaffen werden.

d. Ständiger Bevollmächtigter

Mit der Gesetzesänderung von 2016 wurde das Amt eines ständigen Bevollmächtigten eingeführt. Diese Änderung diene dem Ziel, eine systematischere Kontrolle der Nachrichtendienste zu ermöglichen und die Arbeit von PKGrG,

⁵⁹ § 3 VI GO PKGr; vgl. für die regelmäßigen Sitzungsteilnehmer in der 18. Wahlperiode BT-Drucks. 19/422, 7.

⁶⁰ So ausdrücklich § 3 VII 2 GO PKGr.

⁶¹ Zum Prinzip der Diskontinuität Dreier-*Morlok*, Art. 39 GG Rn. 24.

⁶² Praxiskommentar-*Singer*, § 3 Rn. 32f.

⁶³ Praxiskommentar-*Singer*, § 3 Rn. 33; BK-*Wolff*, Art. 45d Rn. 73; BeckOKGG-*Mehde*, Art. 45d Rn. 16.

⁶⁴ Dazu bereits oben B. II. 2. a. (S. 5).

G10-Kommission und Vertrauensgremium besser zu koordinieren.⁶⁵ Der ständige Bevollmächtigte ist ausdrücklich kein unabhängiger Beauftragter für die Nachrichtendienste, sondern Hilfsorgan des PKGr.⁶⁶ Seine Befugnisse sind akzessorisch und können nicht über die des Gremiums hinausgehen (§ 5a II 2 PKGrG).⁶⁷ Es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis eigener Art, welches sich an den Regelungen über den Bundesdatenschutzbeauftragten, den Wehrbeauftragten und über das Bundesbeamtentum orientiert.⁶⁸ Er wird nicht durch den Bundestag gewählt, sondern durch Beschluss des PKGr dem Bundestagspräsidenten zur Ernennung vorgeschlagen (§ 5b I 1 PKGrG). Seine Amtszeit beträgt fünf Jahre. Der Bundestagspräsident hat ihn jederzeit zu entlassen, wenn drei Viertel der Mitglieder des PKGr dies beschließen (§ 5b IV PKGrG). Der ständige Bevollmächtigte wird nur auf Weisung des PKGr oder, mit Zustimmung des PKGr, auch auf solche des Vertrauensgremiums tätig (§ 5b II, III PKGrG). Die Weisung erteilt das PKGr in Form eines Untersuchungsauftrags, der Untersuchungsgegenstand und Schwerpunkte der Untersuchung definiert und Vorgaben zum Verfahren macht.⁶⁹ Zu dem von ihm erarbeiteten Konzept der Untersuchung und vor Abschluss des finalen Berichts ist die Bundesregierung zu hören.⁷⁰ Der ständige Bevollmächtigte bereitet die Sitzungen des PKGr und dessen Berichte an das Plenum des Bundestages vor (§ 5a IV 1 PKGrG). Er nimmt regelmäßig an den Sitzungen der G10-Kommission und des Vertrauensgremiums teil (§ 5a IV 2 PKGrG). Zudem ist er Vorgesetzter der Beschäftigten des PKGr und der G10-Kommission, wobei er diesen nur im Rahmen seiner Weisungen Aufträge erteilen darf (§ 12 II, III 1 PKGrG).

3. Verhältnis zu anderen Institutionen nachrichtendienstlicher Kontrolle

a. Untersuchungsausschüsse

Die Rechte des Bundestages bleiben durch das PKGrG unberührt (§ 1 II PKGrG). Daher kann der Bundestag auch auf dem Gebiet der Nachrichtendienste Untersuchungsausschüsse einsetzen.⁷¹ Gem. Art. 44 II 1 GG stehen

⁶⁵ BT-Drucks. 18/9040, 7f.

⁶⁶ BT-Drucks. 18/9040, 8f.

⁶⁷ *Brissa*, DÖV 2017, 768.

⁶⁸ *Handbuch-Bartodziej*, § 2 Rn. 93.

⁶⁹ § 2 III Anlage 2 GO PKGr.

⁷⁰ § 2 IV, VII Anlage 2 GO PKGr.

⁷¹ *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 47.

einem Untersuchungsausschuss die Beweiserhebungsbefugnisse aus der StPO zu. Dies ist ein entscheidender Unterschied zum PKGr, dem insbesondere Möglichkeiten zur zwangsweisen Durchsetzung seiner Informationsrechte fehlen.⁷²

b. G10-Kommission

Die G10-Kommission tritt für Beschränkungsmaßnahmen gem. G10-Gesetz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses aus Art. 10 GG an die Stelle des Rechtswegs. Es handelt sich um ein Kontrollorgan eigener Art, welches im Funktionsbereich der Exekutive tätig wird, aber dieser nicht zuzurechnen ist. Anders als das PKGr ist die Kommission nicht Teil des Bundestages und übt keine parlamentarische Kontrolle aus. Ihre Aufgabe ist es, bereits angeordnete aber idR noch nicht vollzogene Beschränkungsmaßnahmen zu genehmigen oder abzulehnen (§ 15 VI G10-Gesetz). Sie entscheidet auch darüber, ob die Maßnahme dem Betroffenen mitzuteilen ist (§ 15 V, VII G10-Gesetz iVm § 12 G10-Gesetz). Die Mitglieder der Kommission werden durch das PKGr für die Dauer von einer Legislaturperiode gewählt (§ 15 I 4 G10-Gesetz). Sie müssen keine Abgeordneten des Bundestages sein.⁷³ Auch sie sind zur Geheimhaltung verpflichtet (§ 15 II 2 G-10 Gesetz). Die Mitglieder von PKGr und G10-Kommission tauschen sich regelmäßig aus (§ 15 VIII G10-Gesetz).

C. Kontrolltätigkeit

I. Kontrollobjekt

Der weite Wortlaut des Art. 45d, nach dem sich die Kontrolle durch das PKGr auf jegliche nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes erstreckt, wird durch § 1 PKGrG beschränkt. Objekt der Kontrolle des PKGr sind demnach nicht die Nachrichtendienste unmittelbar, sondern primär die Bundesregierung.⁷⁴ Dies ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 20 GG und dem Ressortprinzip in Art. 65 S. 2 GG, nach dem jeder Minister seinen Fachbereich selbständig leitet und dem Bundestag gegenüber parlamentarisch

⁷² Praxiskommentar-*Singer*, Vorbemerkung Rn. 45; vgl. etwa § 21 I PUAG.

⁷³ Umfassend zur Rechtsnatur der G10-Kommission, BVerGE 143, 1 Rn. 34ff.; Zur Besetzung der Kommission in der 19. Wahlperiode siehe Bundestag.de, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/gremien18/g10#url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2F1c3NjaHVlc3NIMTgvZ3JlbWllbjE4L2cxMC9taXRnbGllZGVyLzQ3MzA-xOA=&mod=mod441722> (03.02.2019).

⁷⁴ Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 52; Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 30.

verantwortlich ist.⁷⁵ Für den BND ist demnach der Bundeskanzler (§ 1 I 1 BNDG), für das BfV der Innenminister (§ 2 I 2 BVerfSchG) und für den MAD der Verteidigungsminister (§ 1 I 1 MADG) verantwortlich (vgl. § 6 II 2 PKGrG). Im Sinne einer wirksamen Kontrolle der Exekutive muss es dem PKGr in einzelnen Bereichen der Kontrolle aber auch erlaubt sein, Informationen direkt bei den Nachrichtendiensten zu erheben (vgl. §§ 5 I 1, 8 I 1 PKGrG).⁷⁶ Gem. § 1 PKGrG erstrecken sich die Kontrollbefugnisse des PKGr gegenüber der Bundesregierung lediglich auf die Tätigkeiten des BND, des BfV und des MAD. Eine Kontrolle weiterer Behörden, die zumindest zeitweise auch in nachrichtendienstlicher Weise⁷⁷ tätig werden, wie das Bundeskriminalamt⁷⁸, ist daher zwar mit Art. 45d vereinbar, de lege lata jedoch nicht möglich.⁷⁹

II. Allgemeiner Kontrollrahmen

Die Kontrollfunktion des PKGr ist in erster Linie politischer Natur.⁸⁰ Aufgrund der nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten kommt dem Gremium aber auch die Aufgabe der rechtlichen Bewertung von Maßnahmen zu.⁸¹ Das PKGr kann frei entscheiden, welche Prioritäten und Maßstäbe es im Rahmen seines Kontrollauftrages aus § 1 I PKGr setzt.⁸² Im Übrigen gelten für die Kontrolle durch das PKGr die allgemeinen Grenzen parlamentarischer Kontrolle.⁸³

III. Kontrollbefugnisse im Einzelnen

Dem PKGr stehen eine Reihe von Fremd- und Selbstinformationsrechten zu.

1. Unterrichtungspflicht der Bundesregierung

⁷⁵ Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 52; Handbuch-*Bartodziej* 1558 Rn. 46.

⁷⁶ *Dreier-Hermes*, Art. 45d Rn. 30; *BK/Wolff*, Art. 45d Rn. 100; Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 55.

⁷⁷ Zum Begriff oben A. (S. 1).

⁷⁸ Vgl. etwa § 50 BKAG.

⁷⁹ *BK/Wolff*, Art. 45d Rn. 103; Vgl. auch Gesetzesentwurf PKGrG, BT-Drucks. 16/12411, 4. der diese Möglichkeit für das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt noch vorsah. Zur Begründung S. 9.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 67, 100 (140).

⁸¹ *BeckOKGG-Mehde*, Art. 45d Rn. 21; vgl. *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 103; vgl. Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 50.

⁸² Praxiskommentar-*Singer*, § 1 Rn. 39.

⁸³ *BK-Wolff*, Art. 45d Rn. 103; dazu detailliert unten C. III. 5. (S. 16f.)

Weil das PKGr seine Kontrollfunktion nur wirksam wahrnehmen kann, wenn ihm potenzielle Kontrollgegenstände überhaupt bekannt sind, ist das Gremium besonders auf eine Weiterleitung von Informationen angewiesen.⁸⁴ Für die Bundesregierung bzw. die zuständigen Ministerien ergibt sich aus den §§ 4, 6 PKGrG eine Pflicht zur Unterrichtung über die allgemeinen Tätigkeiten der Nachrichtendienste. Dazu gehören insbesondere Schwerpunkte der alltäglichen Arbeit, einschließlich der Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden der Länder und ausländischen Nachrichtendiensten, aber nicht Einzelmeldungen oder spezielle Vorkommnisse.⁸⁵ Weiterhin muss die Bundesregierung über Vorgänge von besonderer Bedeutung informieren (§ 4 I 1 Var. 2). Darunter fallen atypische Einzelfälle, insbesondere dann, wenn sie von politischer Relevanz sind.⁸⁶ Seit der Gesetzesreform von 2016 finden sich im Gesetz die Regelbeispiele der wesentlichen Lagebildveränderung, wichtiger behördeninterner Vorgänge und Gegenstände der öffentlichen Berichterstattung.⁸⁷ Diese Beispiele werden in der GO PKGr konkretisiert.⁸⁸ Allerdings sind die Vorgaben in der Geschäftsordnung für die Bundesregierung nicht verpflichtend,⁸⁹ sodass die in § 4 PKGrG normierten Berichtspflichten im Ergebnis wenig konkret sind.⁹⁰ Gem. § 9 II PKGrG ist das Gremium auch über die Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste und deren Vollzug während der Legislaturperiode zu informieren. Weitere Unterrichtungspflichten ergeben sich auch aus den Gesetzen über die einzelnen Dienste.⁹¹ Die Berichterstattung muss umfassend erfolgen, also möglichst vollständig und so, dass eine effektive Kontrolle stattfinden kann.⁹²

Auf Verlangen des PKGr hat die Bundesregierung auch über sonstige Vorgänge zu berichten (§ 4 I 3 PKGrG). Diese Formulierung wird teilweise als

⁸⁴ Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 41.

⁸⁵ Praxiskommentar-*Singer*, § 4 Rn. 12; Sicherheitsrecht-*Huber*, § 4 PKGrG Rn. 3ff.; Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 53.

⁸⁶ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 54; Praxiskommentar-*Singer* § 4 Rn. 19ff.

⁸⁷ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 54.

⁸⁸ Anlage 1 zu § 4 GO PKGr.

⁸⁹ *Brissa*, DÖV 2017, 768.

⁹⁰ Vgl. Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 57.

⁹¹ So zB die Pflicht zur Unterrichtung über Auskunftsverlangen der Nachrichtendienste bei Luftfahrt- und Telemedienunternehmen und Kreditinstituten gem. § 8a II, IIa BVerfSchG iVm § 8b III 1 BVerfSchG, § 3 I BNDG, § 4a MADG. Umfassend dazu *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 25.

⁹² *NK-Hornung*, § 4 Rn. 4.

zu weitgehend angesehen.⁹³ Dafür spricht, dass die betroffenen Vorgänge keine besondere Bedeutung aufweisen müssen und somit theoretisch eine Ausforschung sämtlicher Einzelvorgänge möglich ist.⁹⁴ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das PKGr zu so einer umfassenden Kontrolle praktisch gar nicht in der Lage ist. Das liegt einmal an den strukturellen und personellen Einschränkungen, aber vor allem daran, dass dem Gremium untersuchenswerte Vorgänge in aller Regel gar nicht bekannt sind.⁹⁵ Wirksame parlamentarische Kontrolle muss zudem systematisch und nicht nur punktuell gestaltet sein.⁹⁶ Im Übrigen bleiben die Verweigerungsrechte der Bundesregierung aus § 6 II PKGrG unberührt. Daher ist dieses Auskunftsrecht des PKGr aus § 4 I 3 PKGrG nicht einzuschränken.⁹⁷ Fraglich ist auch, ob das Auskunftsverlangen nur durch das Gremium als Ganzes oder auch durch das einzelne Mitglied geltend gemacht werden kann. § 3 II PKGrG bestimmt, dass auch ein einzelnes Mitglied die Unterrichtung des Gremiums verlangen kann. Allerdings bezieht sich die Norm dabei nur auf die allgemeinen Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in § 4 I 1, 2 PKGrG. Das Auskunftsverlangen gem. S. 3 setzt daher vom Wortlaut einen Beschluss des Gremiums mit einfacher Mehrheit voraus.⁹⁸ Teilweise wird vertreten, dass § 3 II PKGrG in erweiternder Auslegung auch auf § 4 I 3 PKGrG bezogen werden sollte.⁹⁹ Dies ist sinnvoll, weil das Frage- und Informationsrecht aus Art. 38 I 2 GG iVm Art. 20 II 2 GG des Bundestages gegenüber der Bundesregierung dem einzelnen Abgeordneten und den Fraktionen zusteht.¹⁰⁰ Da das PKGr die parlamentarische Kontrolle plenarersetzend vornimmt,¹⁰¹ kann der einzelne Abgeordnete

⁹³ *Peitsch/Polzin*, NVwZ 2000, 390 und *Droste*, Verfassungsschutzrecht, 628 sprechen von einer „unzulässigen Totalkontrolle“; differenzierend *Handbuch-Bartodziej*, VII § 2 Rn. 58.

⁹⁴ *Handbuch-Bartodziej*, VII § 2 Rn. 58.

⁹⁵ *Praxiskommentar-Singer*, § 4 Rn. 35ff.

⁹⁶ *Praxiskommentar-Singer*, § 4 Rn. 39; vgl. *Knapp/Schindler*, Kollektiv versagt.

⁹⁷ *Praxiskommentar-Singer*, § 4 Rn. 35.

⁹⁸ *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 26; *Handbuch-Bartodziej*, VII § 2 Rn. 58; vgl. *Dreier-Hermes*, Art. 45d Fn. 162; dafür sprechen auch die Ausführungen des Gesetzgebers zu den Befugnissen aus § 5 PKGrG, BT-Drucks. 16/12411, 9.

⁹⁹ *Hermes-Dreier*, Art. 45d Fn. 162; ähnlich *Praxiskommentar-Singer*, § 4 Rn. 33, der die Ablehnung eines solchen Verlangens durch die Mehrheit für unzulässig hält.

¹⁰⁰ BVerfGE 147, 50 Rn. 195.

¹⁰¹ Dazu bereits oben B. II. 1. (S. 4).

dieses Recht im Plenum insoweit nicht ausüben.¹⁰² Daher muss im PKGr zumindest das Auskunftersuchen einer vertretenen Fraktion mehrheitlich beschlossen werden.¹⁰³

2. Recht auf Aktenherausgabe und Datenübermittlung

Gem. § 5 I 1 PKGrG hat das PKGr das Recht, von der Bundesregierung und den Nachrichtendiensten die Herausgabe von Akten, auf Antrag des Gremiums auch im Original, zu verlangen. Dies umfasst alle Schriftstücke, die sich in amtlicher Verwahrung befinden, etwa auch Personalakten von V-Leuten und Schriftstücke ausländischer Herausgeber.¹⁰⁴ Gleiches gilt für Daten. Das PKGr hat unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages¹⁰⁵ das nötige Schutzniveau zu gewährleisten.¹⁰⁶

3. Kontrollbesuche

Das PKGr hat ein Recht auf jederzeitigen Zutritt zu den Dienststellen der Nachrichtendienste des Bundes (§ 5 I 2 PKGrG).¹⁰⁷ Die Bundesregierung ist im Vorhinein zu unterrichten (§ 5 II 1 PKGrG analog).¹⁰⁸ Sie hat dem Verlangen unverzüglich zu entsprechen (§ 5 III PKGrG). Das Zutrittsrecht ist ein Nebenrecht und geht daher nicht weiter als das Recht auf Aktenherausgabe und Übermittlung von Daten nach S. 1.¹⁰⁹ In der 18. Wahlperiode fanden mindestens 18 dieser Kontrollbesuche statt.¹¹⁰

¹⁰² Praxiskommentar-*Singer*, § 4 Rn. 33. Das Recht des einzelnen Abgeordneten besteht zwar fort, die Bundesregierung kann eine Antwort auf parlamentarische Fragen aber mit Blick auf den Geheimnisschutz deutlich einfacher ablehnen, BVerfGE 124, 161 (191); vgl. *WD*, Kontrolle von Nachrichtendiensten, 5f.

¹⁰³ Ähnlich Praxiskommentar-*Singer*, § 4 Rn. 33; *Hermes*-Dreier, Art. 45d Fn. 162.

¹⁰⁴ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 70, der bei Personalakten zusätzlich eine Interessenabwägung gem. § 111 III BBG fordert. Auch Sicherheitsakten iSd § 18 SÜG sollen von dem Herausgabeanspruch ausgenommen sein, Sicherheitsrecht-*Warg*, § 21 SÜG Rn. 9a. Diese zusätzlichen Einschränkungen sind bedenklich. Schon im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe bei Gerichten und Behörden gem. § 5 IV PKGrG hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass die Vorschrift *lex specialis* zu Weitergabeverboten und Geheimschutzregelungen in Fachgesetzen sein soll, BT-Drucks. 16/12411, 10. Daher kann im Rahmen von § 5 I 1 PKGrG nichts anderes gelten. Aufgrund des umfassenden Geheimnisschutzes, der durch das PKGr gewährleistet wird, ist dies angemessen. So auch Sicherheitsrecht-*Huber*, § 6 PKGrG Rn. 14; aA auch insoweit Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 92.

¹⁰⁵ Anlage 3 der Geschäftsordnung des Bundestages, Bundestag.de, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/gobtg/anlage3/245182> (03.02.2019).

¹⁰⁶ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 69.

¹⁰⁷ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 72.

¹⁰⁸ *MSW-Hornung*, § 30 Rn. 30.

¹⁰⁹ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 72; Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 28.

¹¹⁰ BT-Drucks. 18/7962, 5; BT-Drucks. 19/422, 7.

4. Befragungs- und Auskunftsrecht

Das PKGr kann jeden Beschäftigten einer Bundesbehörde sowie Mitglieder der Bundesregierung befragen oder von ihnen schriftliche Auskünfte verlangen (§ 5 II 1 PKGrG). Begrenzt wird dieses Recht durch den Kontrollrahmen des PKGr (§ 5 I 1 PKGrG iVm § 1 PKGrG).¹¹¹ § 5 II 1 PKGrG meint förmliche Befragungen, die über den Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Gremiums hinausgehen.¹¹² Die Bundesregierung ist vor der Befragung oder der Einforderung schriftlicher Auskünfte zu Unterrichten. Es ist umstritten, ob Amtsträger aufgrund ihrer Verschwiegenheitspflicht für ihre Aussage vor dem PKGr eine Aussagegenehmigung ihres Dienstvorgesetzten gem. § 67 III BBG benötigen.¹¹³ Im Ergebnis ist diese Frage jedoch nicht von praktischer Relevanz, weil die Bundesregierung gem. § 5 II, III PKGrG ohnehin verpflichtet wäre, eine entsprechende Genehmigung zu erteilen.¹¹⁴ Besteht dagegen ein Verweigerungsrecht nach § 6 II PKGrG kann die Bundesregierung die Befragung unterbinden (§ 6 II 1 PKGrG). Obwohl weder Art. 45d GG noch das PKGrG auf die StPO verweisen, ist eine analoge Anwendung von Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechten entsprechend § 22 PUAG zumindest dann geboten, wenn sich die Befragung vor dem PKGr in ihrer Intensität einer Anhörung vor einem Untersuchungsausschuss annähert.¹¹⁵ Im Übrigen sind die befragten Personen zu vollständigen und wahrheitsgemäßen Angaben verpflichtet (§ 5 II 2 PKGrG).

Alle Rechte des § 5 PKGrG sind Kollektivrechte, weshalb zu ihrer Ausübung ein entsprechender Beschluss des PKGr erforderlich ist.¹¹⁶ Auch im Rahmen dieser Rechte müssen Vorschläge der Opposition mit Blick auf die plenareretzende Funktion des PKGr angemessen berücksichtigt werden.¹¹⁷

5. Verweigerungsrecht der Bundesregierung

Gem. § 6 I PKGrG bestehen die Fremdinformationsrechte gegenüber der Bundesregierung aus § 4 PKGrG und die Selbstinformationsrechte aus § 5 PKGrG nur insoweit, wie die betroffenen Informationen und Gegenstände

¹¹¹ Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 57.

¹¹² Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 73.

¹¹³ Dafür Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 74; dagegen Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 43; Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 52ff.

¹¹⁴ Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 56.

¹¹⁵ Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 41f.; Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 74.

¹¹⁶ Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 29.

¹¹⁷ So auch Praxiskommentar-*Singer*, § 5 Rn. 64; vgl. oben C. III. 1. (S. 13).

auch in der Verfügungsberechtigung der Bundesexekutive liegen. Diese Verfügungsbefugnis soll dann nicht vorliegen, wenn die Informationen oder Gegenstände von ausländischen Nachrichtendiensten an die Nachrichtendienste des Bundes mit der Maßgabe übermittelt wurden, diese Dritten nicht zugänglich zu machen.¹¹⁸ Es ist allerdings umstritten, ob diese Regelung verfassungsrechtlich haltbar ist. Dafür spricht, dass eine Weitergabe der Informationen an das PKGr gegen den Willen der ausländischen Behörde weitreichende diplomatische Konsequenzen bis hin zur Einstellung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit nach sich ziehen könnte.¹¹⁹ Dadurch würde das Staatswohl der Bundesrepublik gefährdet.¹²⁰ Gegen dieses Argument spricht aber bereits, dass das Staatswohl Parlament und Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist.¹²¹ Es kann daher eine Einschränkung der parlamentarischen Kontrollkompetenzen regelmäßig nicht begründen, wenn das Parlament geeignete Maßnahmen zum Geheimnisschutz trifft.¹²² Dies ist in Bezug auf das PKGr der Fall. Es handelt sich um ein kleines Gremium, welches grundsätzlich nicht öffentlich tagt und dessen Mitglieder zu strenger Geheimhaltung verpflichtet sind (§ 10 I PKGrG). Die Geheimschutzordnung des Bundestages findet Anwendung.¹²³ Auch das Argument der Bewahrung der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten kann nicht überzeugen. Denn einerseits besteht schon kein Recht der Exekutive die parlamentarische Kontrolle durch Vereinbarung mit Dritten auszuschließen und andererseits können die negativen Konsequenzen einer „unbefugten“ Weitergabe auch dadurch ausgeschlossen oder abgemildert werden, dass entsprechende Informationen

¹¹⁸ Handbuch-*Bartodziej*, § VII § 2 Rn. 77; Praxiskommentar-*Singer*, § 6 Rn. 8ff.; sogenannte „Third party rule“, *Warg*, NVwZ 2014, 1267f.; weiter dagegen noch die Begründung des ursprünglichen Gesetzgebers, nach der idR alle von ausländischen Nachrichtendiensten weitergeleiteten Informationen der Verfügungsberechtigung der Bundesexekutive entzogen seien sollten, BT-Drucks. 14/539, 7. Für die engere Auslegung spricht aber auch der im Jahr 2016 neu eingefügte § 6 I S. 2 PKGrG, nach dem die Bundesregierung sich im Falle der fehlenden Berechtigung auf Verlangen des Gremiums bemühen muss, von der ausländischen Behörde die Verfügungsberechtigung zu erlangen, vgl. Handbuch-*Bartodziej*, § VII § 2 Rn. 78; *WD*, Kontrolle von Nachrichtendiensten, 6f.

¹¹⁹ *Warg*, NVwZ 2014, 1268; Praxiskommentar-*Singer*, § 6 Rn. 12f.; BeckOKGG-*Mehde*, Art. 45d Rn. 11.3; Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 78; ähnlich BVerfGE 143, 101 Rn. 159.

¹²⁰ *Warg*, NVwZ 2014, 1267f. mit Verweis auf BVerfGE 124, 78 (123f.), das das Staatswohl als Grund für eine Einschränkung des parlamentarischen Informationsrechts im Grundsatz anerkennt.

¹²¹ BVerfGE 124, 78 (124); Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 53.

¹²² BVerfGE 124, 78 (124f.); BK-*Wolff*, Art. 45d Rn. 47.

¹²³ § 6 I 2 GO PKGr.

durch die Nachrichtendienste des Bundes gar nicht erst angenommen werden.¹²⁴ Daher sollte bei Informationen, die den Nachrichtendiensten des Bundes von ausländischen Behörden übermittelt worden sind auf die tatsächliche Verfügungsmöglichkeit der Bundesregierung abgestellt werden.¹²⁵

Bei Übermittlung der Informationen durch inländische Nachrichtendienste liegt die Verfügungsberechtigung vor, wenn die Informationen oder Gegenstände zum Verbleib bei dem betreffenden Nachrichtendienst des Bundes übermittelt und damit in Arbeitsprozesse integriert werden.¹²⁶ Bei einer Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder liegt immer auch ein kontrollfähiges Handeln des Bundes vor.¹²⁷ Obliegt die parlamentarische Kontrolle in solchen Fällen sowohl Kontrollgremien des Bundestages wie auch der Landesparlamente, müssen sich die entsprechenden Gremien zur Vermeidung von Kontrolllücken absprechen.¹²⁸

Die Bundesregierung kann die die Unterrichtung gem. § 4 PKGrG, sowie die Erfüllung von Verlangen des PKGr gem. § 5 I, II PKGrG weiter verweigern, wenn ein Verweigerungsgrund des § 6 II 1 PKGrG gegeben ist. § 6 II 1 Var. 3 nennt den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, also einen prozessual zu bestimmenden Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, der der freien Willensbildung innerhalb der Bundesregierung dienen soll.¹²⁹ Das genaue Ausmaß dieses Bereiches ist im Einzelnen umstritten,¹³⁰ umfasst aber idR noch nicht abgeschlossene Entscheidungsprozesse der Bundesregierung und nur selten bereits abgeschlossene Prozesse.¹³¹ Er ist im Einzelfall zu bestimmen.¹³² Auch aus Grundrechten Dritter kann sich ein notwendiger Geheimnisschutz ergeben (vgl. § 6 II 1 Var. 2).¹³³ Gleiches gilt zur Aufrechterhaltung der Funktionalität der Nachrichtendienste (§ 6 II 1 Var. 1). Al-

¹²⁴ Dreier-Hermes, Art. 45d Rn. 54; BK-Wolff, Art. 45d Rn. 47-49.

¹²⁵ Dreier-Hermes, Art. 45d Rn. 54.

¹²⁶ Praxiskommentar-Singer, § 6 Rn. 23.

¹²⁷ BK-Wolff, Art. 45d Rn. 102.

¹²⁸ Praxiskommentar-Singer, § 6 Rn. 25; BT-Drucks. 14/539, 7.

¹²⁹ BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120); Hempel, Nachrichtendienste, 92; BK-Wolff, Art. 45d Rn. 43.

¹³⁰ Vgl. BK-Wolff, Art. 45d Fn. 137, 138 mwN.

¹³¹ BVerfGE 137, 185 Rn. 136.

¹³² Dazu BK-Wolff, Art. 45d Rn. 44ff.

¹³³ Dreier-Hermes, Art. 45d Rn. 52; vgl. BVerfGE 137, 185 Rn. 180.

lerdings ist auch in diesen beiden Fällen zu berücksichtigen, dass der notwendige Geheimnisschutz im Regelfall bereits durch die Natur des Gremiums verwirklicht wird.¹³⁴ Daher wird auch die Berufung auf Grundrechte Dritter oder die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste nur in Ausnahmefällen eine ausreichende Legitimation für die Geheimhaltung von Informationen gegenüber dem PKGr bieten können.¹³⁵ Dies muss insbesondere dann gelten, wenn mögliche Eingriffe in Grundrechte oder die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste unvermeidbare Folge der Kontrolle durch das PKGr sind, weil sie durch die Tätigkeit der Nachrichtendienste selbst bedingt sind, wie dies beispielsweise bei der Identität von V-Leuten der Fall ist.¹³⁶ Der Bundesregierung kommt bei ihrer Entscheidung ein gewisses Ermessen zu.¹³⁷ Zwischenlösungen unterhalb der Schwelle der Verweigerung sind einer umfassenden Verweigerung der Auskunft vorzuziehen.¹³⁸ Das zuständige Mitglied der Bundesregierung muss eine Verweigerung gegenüber dem PKGr begründen (§ 6 II 2 PKGrG). Die Begründung muss ausführlich sein und insbesondere darlegen, warum die betreffende Information selbst dem geheim tagenden PKGr vorenthalten werden muss.¹³⁹ Im Streitfall kann gem. § 14 PKGrG das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.¹⁴⁰

6. Sachverständige

Gem. § 7 I PKGrG kann das PKGr mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder im Einzelfall einen Sachverständigen mit Untersuchungen beauftragen. Die Bundesregierung ist zuvor anzuhören. Der Sachverständige verfügt über die gleichen Kompetenzen wie das PKGr, von dem er sie ableitet (§ 7 I 2 2. HS PKGrG). Er hat dem Gremium das Ergebnis seiner Untersuchungen mitzuteilen. Das PKGr kann entscheiden, dass ein schriftlicher Bericht an das Plenum des Bundestages weitergeleitet wird (§ 7 II 1 PKGrG). Aufgrund der Geheimhaltungsvorschriften (§ 7 II 3 PKGrG) kann es notwen-

¹³⁴ Dreier-*Hermes*, Art. 45d Rn. 49; vgl. BT-Drucks. 16/12411, 7; vgl. auch oben C. III. 5. (S. 16).

¹³⁵ Dreier-*Hermes*, Art 45d Rn. 50.

¹³⁶ Dreier-*Hermes*, Art 45d Rn. 52; aA BeckOKGG-*Mehde*, Art. 45d Rn. 11.2.

¹³⁷ Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 79.

¹³⁸ Beispiele bei Handbuch-*Bartodziej*, VII § 2 Rn. 84.

¹³⁹ BVerfGE 124, 161 (193); Praxiskommentar-*Singer*, § 6 Rn. 89ff.

¹⁴⁰ Praxiskommentar-*Singer*, § 6 Rn. 93.