

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Bernd Schmidbauer, Dr. Hans-Peter Uhl, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Thomas Oppermann, Joachim Stünker, Fritz Rudolf Körper, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d)

A. Problem und Ziel

Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit ist wegen des notwendigen Schutzes der betroffenen Sachmaterie auf besondere Geheimhaltung angewiesen (vgl. BVerfGE 70, 324, 358 ff.). Deshalb ist sie auf Bundesebene bereits seit über 30 Jahren durch einfaches Gesetz primär dem eigens dafür geschaffenen und geheim tagenden Parlamentarischen Kontrollgremium zugewiesen, das im Laufe der Zeit mit immer mehr Sachaufklärungsbefugnissen ausgestattet wurde.

Die besonderen Befugnisse des Parlamentarischen Kontrollgremiums werden nun durch die zeitgleich mit dem vorliegenden Entwurf als Bundestagsdrucksache 16/... eingebrachte konstitutive Neufassung des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes – Kontrollgremiumgesetz (PKGrG) – noch einmal erweitert.

Ziel der Grundgesetzänderung sind die Stärkung und verfahrensmäßige Absicherung des parlamentarischen Rechts auf Kontrolle der Bundesregierung hinsichtlich der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes durch die ausdrückliche Verankerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums in der Verfassung.

Damit soll der herausragenden Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit, vor allem auch zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger, Rechnung getragen werden.

Beabsichtigt ist weiter, die Stellung des Gremiums im Hinblick auf seine im PKGrG verankerten Informationsansprüche gegenüber der Bundesregierung zu stärken, um der in der Vergangenheit durch das Gremium vereinzelt festgestellten Zurückhaltung der Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer aktiven Informationsverpflichtungen gegenüber dem Gremium zu begegnen.

Schließlich sollen der weitere Ausbau der Selbstinformationsrechte des Gremiums im PKGrG verfassungsrechtlich gestützt und die Geltendmachung eigener Rechte des Gremiums gegenüber der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht ermöglicht werden.

B. Lösung

Verankerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums in der Verfassung durch Einfügung eines neuen Artikels 45d in das Grundgesetz.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Keine

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1926) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 45c wird folgender Artikel 45d eingefügt:

„Artikel 45d

Parlamentarisches Kontrollgremium

(1) Der Bundestag bestellt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes.

(2) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. März 2009

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion
Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I.

Die Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst) leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Sie arbeiten dabei nicht als verfassungsrechtliche Fremdkörper, sondern sind als Institute der „wehrhaften Demokratie“ in Artikel 73 Nummer 10 Buchstabe b und c sowie in Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes selbst vorgesehen.

Dabei ist in einem demokratischen Rechtsstaat die Einrichtung besonderer Kontrollmechanismen für die Arbeit der Nachrichtendienste wegen der verdeckten Sammlung von Informationen und des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel, die erheblich in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen können, ebenfalls unabdingbar.

Zudem sind die Nachrichtendienste aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung für die Sicherung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in besonderer Weise auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen. Vertrauen in die Lauterkeit und Gesetzmäßigkeit der meist klandestinen Tätigkeit der Dienste kann aber nur dann entstehen und gefestigt werden, wenn die durch den Gesetzgeber vorgesehenen Kontrollinstrumente effektiv sind und die Kontrollinstanz mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet wird.

Wie alle anderen Organe der vollziehenden Gewalt unterliegen auch die Nachrichtendienste der Kontrolle durch das Parlament. Das Parlament als Sachwalter des Volkes stellt die legitimatorische Verknüpfung zwischen Souverän und Exekutive her.

Im Fall der Nachrichtendienste, die naturgemäß auf besondere Geheimhaltung angewiesen sind (vgl. BVerfGE 70, 324, 358 und 362), ist diese Aufgabe bislang bereits durch das PKGrG primär dem eigens dafür geschaffenen und geheim tagenden Parlamentarischen Kontrollgremium zugewiesen, das mit erheblichen Sachaufklärungsbefugnissen ausgestattet wurde. Das System der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland ist damit im internationalen Vergleich bereits sehr gut aufgestellt.

Dennoch hat das Parlamentarische Kontrollgremium in den letzten Jahren im Anschluss an die Aufklärung verschiedener Sachverhalte im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus öffentlich erklärt, es hätte in mehreren Fällen durch die Bundesregierung frühzeitiger und umfassender unterrichtet werden müssen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7540, S. 11).

Zudem hat der zur Aufklärung zweier Sachverhalte durch das Gremium beauftragte Sachverständige in seinen Berichten an das Kontrollgremium empfohlen, die Selbstinformationsrechte, Sachaufklärungsmöglichkeiten und Befugnisse des Gremiums weiter zu stärken (vgl. Bundestagsdrucksache 15/5989, S. 7).

Diese besonderen Befugnisse des Parlamentarischen Kontrollgremiums werden nun durch die zeitgleich mit dem vor-

liegenden Entwurf eingebrachte Novellierung des PKGrG (Bundestagsdrucksache 16/...) noch einmal erweitert und verbessert.

Dies geschieht nicht zuletzt auch deshalb, weil der Tatsache Rechnung zu tragen ist, dass die Nachrichtendienste in der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika und der dadurch besonders deutlich gewordenen Gefahr asymmetrischer Bedrohungsszenarien eine immer wichtigere Rolle eingenommen haben. Ihre sachlichen Ressourcen, die Anzahl der Mitarbeiter und insbesondere ihre gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse wurden erheblich erweitert. Die Aktivitäten der Dienste haben sich auch in der Realität erheblich ausgeweitet. Diesem Anwachsen auf Seiten der Nachrichtendienste stand aber bisher keine adäquate Veränderung auf Seiten der parlamentarischen Kontrolle gegenüber.

Diesem Ungleichgewicht wird nunmehr noch einmal in besonderem Maße durch die Verankerung des Kontrollgremiums in der Verfassung entgegengewirkt.

Weiter nimmt die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste innerhalb des Gesamtsystems der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive eine Sonderrolle ein. Die Kontrolle findet im Geheimen statt und privilegiert die Mitglieder der Gremien im Vergleich zu anderen Abgeordneten in besonderer Weise; die Mitglieder benötigen das Vertrauen des ganzen Plenums und nicht nur ihrer Fraktion. Auch fließen die Ergebnisse der Kontrolle schwerer in die allgemeine parlamentarische Arbeit ein als die sonstige Kontrolle. Diese Abweichungen von den allgemeinen Regeln sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch die Besonderheit der Geheimhaltungsbedürftigkeit weiter Teile der nachrichtendienstlichen Tätigkeit gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 70, 324, 358 ff.).

Die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes hat inzwischen eine solche Bedeutung erlangt, dass es naheliegt, sie ausdrücklich verfassungsrechtlich anzuerkennen. Auf diese Weise wird die Legitimation des Parlamentarischen Kontrollgremiums erhöht.

Damit wird zudem der herausragenden Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit, vor allem auch zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger, Rechnung getragen und die Stellung des Gremiums im Hinblick auf seine im PKGrG verankerten Informationsansprüche gegenüber der Bundesregierung wird gestärkt.

Auch mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung bietet sich eine klarstellende Verankerung des Gremiums in der Verfassung an (vgl. zum ähnlich gelagerten Fall des Petitionsausschusses auch den schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses vom 27. Juni 1969, S. 4, zu Bundestagsdrucksache V/4514).

II.

Der Antrag, einen Artikel 45d in das Grundgesetz einzufügen, wurde zusammen mit dem Entwurf eines einfachen Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes im Wege der

Neufassung des PKGrG (Bundestagsdrucksache 16/...) eingebracht. Beide Gesetzentwürfe ergänzen sich gegenseitig.

Ihr übergeordnetes Ziel ist es, die Stellung des Parlamentarischen Kontrollgremiums gegenüber der Bundesregierung für den Bereich der parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes signifikant zu verbessern. Dies soll einerseits erreicht werden, indem ein Bestandsschutz für das Kontrollgremium in Bezug auf die Institution geschaffen wird, andererseits durch eine Stärkung der einzelnen Selbstinformationsrechte und Veröffentlichungsmöglichkeiten des Gremiums.

Die vorgesehene Grundgesetzänderung ist bewusst in engen Grenzen gehalten. Sie schreibt in dem einzufügenden Artikel 45d die Bestellung eines Gremiums zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes vor und begründet die verfassungsrechtliche Ermächtigung, die einzelnen Befugnisse des Kontrollgremiums und seine nähere Ausgestaltung als Kontrollorgan durch ein Bundesgesetz zu regeln.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Artikel 45d GG)

Zu Absatz 1

Durch die Verpflichtung des Deutschen Bundestages zur Bestellung eines Gremiums zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes wird das Parlamentarische Kontrollgremium in die Verfassung aufgenommen.

Die Verankerung im Grundgesetz hat zur Folge, dass das Parlamentarische Kontrollgremium von Verfassungs wegen eingesetzt werden muss. Eine Entscheidung über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Gremiums ist damit noch nicht getroffen.

Dadurch, dass im Unterschied etwa zu den Vorschriften des Artikels 42 Absatz 3, der Artikel 43, 45a und 45c GG nicht der Begriff des „Ausschusses“, sondern ausdrücklich der des „Gremiums“ verwendet wird, soll deutlich gemacht werden, dass es sich hierbei nicht um einen Ausschuss im Sinne des Kapitels VII der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages handeln soll. Die allgemeinen Regeln zu den Ausschüssen des Bundestages (Mitgliederzahl, Sitzverteilung, Zutrittsrechte usw.) finden auf das Parlamentarische Kontrollgremium keine Anwendung.

Aufgrund des besonders schutzbedürftigen Gegenstands der Kontrolle soll vielmehr der bestehende Zustand, dass das PKGrG selbst Regelungen zu Zahl und Wahl der Mitglieder, zur Zusammensetzung und zur Arbeitsweise des Gremiums trifft, aufrechterhalten und bestätigt werden.

Es wird damit der Tatsache Rechnung getragen, dass eine wirksame Kontrolle im Bereich der überwiegend klandestin arbeitenden Nachrichtendienste nur dann möglich ist, wenn die Bundesregierung ihrerseits darauf vertrauen kann, dass Einzelheiten der Arbeitsweise der Dienste auch durch das Parlament vertraulich behandelt werden. Denn selbst eine

nachträgliche Aufdeckung bestimmter individueller Operationen der Nachrichtendienste kann die langfristige Arbeit der Dienste nachhaltig stören, weil dadurch eventuell die konkrete Arbeitsweise der Dienste, die Identität der Mitarbeiter und vertraulichen Kontaktpersonen oder das genaue Beobachtungsfeld der Dienste öffentlich sichtbar wird (vgl. BVerfGE 70, 324, 364).

Die verfassungsrechtliche Verankerung erhebt das Gremium in den Rang eines Pflichtgremiums, ohne indes etwas an seiner allgemeinen Funktion als kontrollkompetentes Hilfsorgan des Bundestages zu ändern. Damit kommt dem Gremium eine verfassungsrechtlich fundierte Sonderstellung zu.

Die Einrichtung des Kontrollgremiums als Pflichtgremium ermöglicht es dem Bundestag, sich der Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes mit Nachdruck zu widmen. Das Handeln der Nachrichtendienste wird somit durchgehend parlamentarisch begleitet. Das Kontrollgremium bleibt dabei ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Hilfsorgan des Bundestages und erlangt nicht etwa den Status eines Verfassungsorgans.

Zu Absatz 2

Die dem Kontrollgremium durch die Novellierung des PKGrG eingeräumten besonderen Selbstinformationsbefugnisse (Beziehungs-, Zutritts- und Befragungsrechte) gehen über die bestehenden Rechte des Gesamtparlaments und der aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie eingerichteten Ausschüsse hinaus und berühren die Verantwortungsbereiche der Bundesregierung und damit den Grundsatz der Gewaltenteilung.

Die Verfassung regelt zwar nur die fundamentalen Fragen, die wichtig genug sind, um sie mit besonderem verfassungsrechtlichen Rang und Gewährleistungen auszustatten. Jedoch dient eine solche Festschreibung durch konkrete Verfassungsnormen im parlamentarischen Regierungssystem der Klarstellung, weil dem Grundgesetz das Prinzip der Selbständigkeit der obersten Staatsorgane und der Trennung ihrer Funktionen zugrunde liegt. Daraus folgt, dass die Exekutive der Kontrollgewalt des Parlaments rechtlich nur insoweit unterworfen ist, als die Verfassung selbst solche Kontrollrechte schafft.

Durch die verfassungsrechtliche Ermächtigung für den einfachen Gesetzgeber, die Arbeitsweise und die Befugnisse des Gremiums im Einzelnen durch ein Bundesgesetz festzulegen, wird diesem Gesichtspunkt Rechnung getragen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten gemäß Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG.

C. Gesetzesfolgen

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen hat die Grundgesetzänderung keine unmittelbaren Folgen.

