

Die Kontrolle der Nachrichtendienste –

Ein Vergleich zwischen den Niederlanden und Deutschland



Jonathan Vrijma

Nummer 6 · Dezember 2011

Abstract

Die wichtigsten Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden sind, dass beide Länder über ein direktes parlamentarisches Organ zur Kontrolle der Nachrichtendienste verfügen. Diese Organe haben beide gesetzlich festgelegte Möglichkeiten, um den Diensten Fragen zu ihrem Handeln zu stellen und ihre Funktionieren zu kontrollieren. In beiden Ländern dürfen die Kommissionsmitglieder nicht mit den anderen Abgeordneten über diese Informationen reden. Man kann einfach sagen, dass die Balance zwischen den operativen Diensten und den kontrollierenden Organen in beiden Ländern vergleichbar ist. Die Kontrolle an sich wird in beiden Ländern ähnlich durchgeführt, die Art und Weise wie dies erfolgt, ist aber unterschiedlich. Insbesondere hat das damit zu tun, dass Deutschland ein unabhängiges Organ zur Kontrolle der Nachrichtendienste fehlt. Das deutsche Kontrollgremium, PKG, ist der niederländischen CIVD sehr ähnlich. Die Niederlande haben allerdings daneben eine Kommission, die von der Politik unabhängig funktioniert. Die wissenschaftliche Aufarbeitung dieser Kommission bietet einen zusätzlichen Nutzen.

Einleitung

Nachrichten- und Sicherheitsdienste¹ haben eine besondere Position innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Sie gelten einerseits als ein Teil der nationalen Regierung, als Organ der Ministerien, deswegen unterliegen sie in einem demokratischen Rechtsstaat auch der parlamentarischen Kontrolle.² Andererseits jedoch sind die Nachrichtendienste nicht einfach eine herkömmliche Unterebene der Regierung. Nachrichtendienste befinden sich in einer Position, an der sich nationale und internationale Interessen, wichtige Sicherheitsfragen und heikle Informationen und Befugnisse treffen. Die Dienste haben besondere Befugnisse bekommen, um ihre Aufgabe, den Schutz der nationalen Sicherheit, zu erfüllen. Der Einsatz dieser Befugnisse ist ein Balanceakt zwischen Freiheit und Sicherheit. Persönliche Freiheiten und der Schutz der Privatsphäre gehören in modernen westlichen Staaten zu den Grundlagen der Demokratie. Deswegen ist es von erheblicher Bedeutung, unter welchen Umständen die Dienste in die Grundrechte eingreifen dürfen.³ Politische Entwicklungen in der Vergangenheit sind mahnende Beispiele dafür, welche schwerwiegenden Folgen übermäßige Befugnisse der Nachrichtendienste für eine Gesellschaft haben können.

Kontrolle der Dienste ist also in jedem Fall notwendig. Es muss aber die komplizierte Position der Nachrichtendienste in der modernen, demokratischen Gesellschaft bedacht werden. Eine herkömmliche öffentliche parlamentarische Kontrolle ist nicht selbstverständlich. Um die Funktionsfähigkeit der Dienste gewährleisten zu können, muss die Öffentlichkeit einerseits von der Kontrolle ausgeschlossen werden,⁴ andererseits muss jede Verwaltungsebene der Regierung vom Parlament kontrolliert werden können.⁵ In den meisten westlichen Demokratien ist in den letzten zwei Jahrzehnten eine Entwicklung der Kontrollorgane zu einer mehr oder weniger vom Parlament abgetrennten Institution zu beobachten. Hierbei wird ver-

sucht, eine Möglichkeit zu finden, bei der die Dienste trotz der erforderlichen Kontrolle effizient arbeiten können, ohne dabei ihre Befugnisse zu überschreiten.⁶

Dieser Aufsatz beschreibt im Wesentlichen die Kontrolle der Nachrichtendienste in den Niederlanden. Die Entwicklung der Kontrolle und die Rolle, die die verschiedenen Aufsichtsorgane der Niederlande spielen, werden untersucht. Anschließend werden die Kontrollorgane in den Niederlanden mit jenen in Deutschland verglichen. Zum Abschluss werden einige Empfehlungen für eine mögliche Verbesserung der demokratischen Kontrolle in Deutschland gegeben.

Die Niederlande

In den Niederlanden arbeiten die Nachrichtendienste innerhalb bestimmter gesetzlicher Grenzen. Seit 2001/2002 gibt es dafür ein spezielles Gesetz, das *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Gesetz für die Nachrichten- und Sicherheitsdienste)*. Dieses Gesetz legt fest, welche Befugnisse und Beschränkungen die Dienste haben und auf welche Weise sie parlamentarisch kontrolliert werden. In dem Gesetz ist auch festgeschrieben, dass ein selbständiges und nicht-politisches Organ die Dienste kontrollieren soll. Dieses Organ heißt *Commissie toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – CTIVD (Kontrollkommission der Nachrichten- und Sicherheitsdienste)*.

Die Kontrolle der Nachrichtendienste durch die CTIVD

Diese Kontrollkommission wurde 2002 gegründet und hat 2003 ihre Arbeit aufgenommen. Seitdem ist es die Aufgabe der CTIVD, die Rechtmäßigkeit der nachrichtendienstlichen Arbeit zu kontrollieren. Die Kommission hat Kenntnis von allen Vorgängen der Dienste und kann auf jegliche gewünschte Informationen zugreifen. Trotz dieser Befugnisse ist die CTIVD verpflichtet, diese Informationen geheim zu halten. Sie darf diese nur mit anderen teilen, wenn sie dafür bestimmte, zwingende Gründe hat. Jedes Jahr wird von der CTIVD ein Jahresbericht publiziert, der der Öffentlichkeit zugänglich ist.⁷

Die Kommission hat drei Mitglieder. Die Mitglieder werden vom Innenminister und dem Verteidigungsminister ernannt und beruhen auf Empfehlungen des Parlaments. Den drei Mitgliedern werden ein Assistent und vier wissenschaftliche Mitarbeiter zur Seite gestellt. Die Mitglieder der Kommission werden unabhängig von einem Regierungswechsel für sechs Jahre ernannt. Nach Ablauf dieser Zeit besteht die Möglichkeit, ein weiteres Mal ernannt zu werden. Die CTIVD hat als Aufgabe, die Rechtmäßigkeit des Funktionierens der Dienste im Nachhinein zu kontrollieren. Sie wird nicht kontinuierlich von den Diensten informiert, aber hat trotzdem die Möglichkeit, alle Informationen zu beobachten. Mit der Zweckmäßigkeit der Handlungen der Dienste beschäftigt sich die CTIVD nicht.

Die Position und Zusammensetzung dieser Kontrollkommission ist außergewöhnlich. Die CTIVD ist ein politisch unabhängiges Organ, das heißt, dass die Mitglieder nicht direkt von den Parteien gewählt, sondern aufgrund persönlicher Leistung ernannt werden. Die Mitglieder der Kommission sind erfahrene Wissenschaftler und haben daher bereits eine akademische Karriere absolviert. Sie haben während ihrer Karriere ihre Befähigung gezeigt und sich einen guten Ruf in der Öffentlichkeit erworben.⁸

Über die tatsächliche Unabhängigkeit der Kommission kann man streiten. Natürlich ist wohl niemand – auch kein Wissenschaftler – vollkommen politisch unabhängig. Außerdem werden die Kandidaten für die CTIVD vom Parlament empfohlen und von den beiden Ministern ernannt. Das heißt, dass auch hier politische Präferenzen eine Rolle spielen können. Des Weiteren spricht gegen die vollständige politische Unabhängigkeit, dass die Kommission einen Missstand, den sie innerhalb der Nachrichtendienste entdeckt hat, zuerst dem zuständigen Minister mitteilen muss (bei zivilen Fragen dem Innenminister, bei militärischen Fragen dem Verteidigungsminister). Abhängig von der Art des Problems und der Missstände, wird dies dann besprochen und je nach Relevanz dem Parlament/der Öffentlichkeit mitgeteilt. Das Parlament wird von der CTIVD nicht direkt informiert und kann daher die Dienste nur auf indirekter Weise kontrollieren. Es gibt hier so zu sagen eine Art indirekte parlamentarische Verantwortung.⁹

Trotz dieser Nachteile zeigt sich, dass sowohl die Kontrollorgane als auch die Politiker mit der Wirkung zufrieden sind. Beiden Gruppen zufolge sind die Möglichkeiten der CTIVD ausreichend und die Mitglieder missbrauchen ihre Position nicht. Alle Beteiligten sind der Meinung, dass bei so einem empfindlichen Thema das Vertrauen eine wichtige Rolle spielt. Vertrauen zwischen den Diensten und den Kontrollorganen und zusätzlich auch Vertrauen dahingehend, dass die Aufsicht keinen Grund hat, die Dienste uneingeschränkt handeln zu lassen. Die CTIVD fühlt sich verantwortlich für das reibungslose und rechtmäßige Funktionieren der Dienste.¹⁰

Erneuerung der Rahmenbedingungen

In den Niederlanden haben unter anderem auch europäische Entwicklungen Anlass gegeben, den gesetzlichen Rahmen für die Dienste zu erneuern. Die europäische Integration hat zu einer den Nationalstaat beeinflussenden europäischen Gesetzgebung geführt, vor allem im Bereich der Menschenrechte. Seit den fünfziger Jahren gibt es in Europa die Europäische Menschenrechtskonvention. Innerhalb dieser Konvention spielt das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern eine wichtige Rolle. Die Privatsphäre der Bürger ist dabei ein wichtiges Thema. In der Konvention ist genau festgelegt, wann die Exekutive die Privatsphäre der Bürger antasten darf. Sie muss dafür dem Parlament wichtige Gründe vorweisen. Gründe, die die nationale Sicherheit betreffen, gehören dazu. Deshalb können Nachrichtendienste in Fällen einer (akuten) Bedrohung für das Land, ihre Ausnahmeregelung geltend machen. Allerdings schienen die niederländischen Dienste während des kalten Krieges und während der ersten Hälfte der neunziger Jahre diese Befugnis ziemlich weit zu interpretieren und so wurden die Grenzen der Privatsphäre der Bürger zu oft einfach ignoriert.¹¹

Der *Raad van State*, ein wichtiges Staatsorgan der Regierung, empfahl 1997 einen besseren gesetzlichen Rahmen für die Dienste zu entwerfen. Insbesondere war dabei von Bedeutung, dass den Bürgern deutlicher gemacht würde, wann der Staat einen Eingriff in jemandes Privatsphäre unternehmen dürfe. Die Regierung sollte die Bürger besser über die Befugnisse der Nachrichtendienste informieren. Die Befugnisse der Nachrichtendienste sollten besser gesetzlich festgestellt werden und ihre Handlungen sollten besser kontrolliert werden können. Die Niederlande bräuchten ein unabhängiges Kontrollorgan, um die Dienste beaufsichtigen zu können, lautete die offizielle Empfehlung.¹²

Die Überzeugung war und ist, dass ein ständiges und nicht politisches Kontrollorgan die gesetzlich festgelegten Grenzen besser garantieren kann. Wissenschaft und Politik sind der Meinung, dass nur eine solche Kommission den Bürgern Vertrauen bezüglich des Handelns der Dienste geben kann.¹³

Innenpolitische Ereignisse in den Niederlanden

In den Niederlanden haben auch innenpolitische Ereignisse zu einer neuen Entwicklung der parlamentarischen Kontrolle geführt. Manche Autoren sind der Meinung, dass nur Gesellschaftskandale zu wirklichen Erneuerungen in diesem Bereich führen können.¹⁴ Für diese Theorie spricht folgendes Beispiel: Anfang der neunziger Jahre gab es die sogenannte IRT-Affäre. Während dieser Affäre beschäftigten sich verschiedene Polizei- und Fahndungsdienste mit dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Parlamentarische Nachforschungen haben diesbezüglich ergeben, dass bei diesem Kampf Methoden verwendet wurden, die man normalerweise nicht benutzen darf,

beispielsweise das Abhören von Verdächtigen ohne richterliche Zustimmung und das Kooperieren mit kriminellen Organisationen. Bestimmte Dienste haben versucht, die Führung der niederländischen organisierten Kriminalität zu infiltrieren. Allerdings wurden diese Einsätze nicht genügend vom Parlament kontrolliert und so konnten die Einsatzkräfte ihre Befugnisse mehr und mehr missbrauchen. Es ging sogar so weit, dass einzelne Polizisten damals zu Überläufern wurden. Der Skandal führte letztendlich zu einer besseren parlamentarischen Kontrolle.¹⁵

NUR EIN SKANDAL FÜHRT LETZTENDLICH ZU EINER BESSEREN PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER NACHRICHTENDIENSTE.

Niederländische Forscher betonen, dass verschiedene historische und gesellschaftliche Entwicklungen Anlass für eine neue Positionierung der Nachrichtendienste gegeben haben. In ganz Europa hat bspw. die kommunistische Bedrohung durch die Sowjetunion zu mächtigen und einflussreichen Nachrichtendiensten geführt. Westeuropäische Regierungen hatten Furcht vor der „Roten Gefahr aus dem Osten“ und der Kalte Krieg hat deswegen vielen Regierungen Anlass gegeben, den Diensten weitgehend freie Hand zu lassen, um sich vor der kommunistischen Bedrohung zu schützen. Anfang der neunziger Jahre sah man auch in den Niederlanden ein, dass die Sicherheitsdienste viele Jahre zu umfangreiche Befugnisse gehabt haben, die nicht ausreichend vom Parlament kontrolliert wurden. Auch durch die demokratische Entwicklung in den ehemaligen Ostblockstaaten und Einsicht in die Dinge, die die Dienste dort während des kommunistischen Regimes gemacht haben, stieg das Bewusstsein um die ambivalente Rolle, die Sicherheitsdienste innerhalb der Gesellschaft spielen können.¹⁶

Die parlamentarischen Nachforschungen haben die Missstände in den Diensten aufgedeckt, was auch mit einer allgemeinen europäischen Entwicklung zu stärkeren Kontrollmechanismen durch nationale Parlamente zusammenhing. Zusätzlich bekam die Europäische Union auch breitere transnationale Befugnisse sowie eine wichtige Rolle bei der Integration und der demokratischen Entwicklung osteuropäischer Länder. In den neunziger Jahren haben auf europäischer Ebene viele juristische Entwicklungen Anlass gegeben, auch auf nationaler Ebene die Gesetzgebung kritisch zu bewerten.¹⁷ Forscher sind der Ansicht, dass dieser europäische „Druck“ auch in den Niederlanden zu zusätzlichen Erneuerungen im Bereich der Kontrolle der Nachrichtendienste geführt hat.

Unabhängige Kontrolle: eine positive Entwicklung

Öffentlichkeitswirksame Skandale führen aber nicht nur zu einer stärkeren Kontrolle der Dienste, sondern werden auch gerne durch die Politik zum Anlass genommen, die Befugnisse der Dienste auszuweiten. Die Wissenschaft spricht in diesem Fall von gesellschaftlichen Skandalen, die die Verantwortung des Behördenapparats ansprechen.¹⁸ In der Vergangenheit hat es viele Beispiele solcher Entwicklungen gegeben. Man kann die Reaktion der Behörden der Vereinigten Staaten auf die Attentate am elften September 2001,¹⁹ aber auch die Art und Weise wie einige Politiker auf die Attentate in Norwegen²⁰ und auf die deutschen Neo-Nazi-Morde²¹ reagiert haben, als Beispiel sehen. Wegen einer akuten Bedrohung werden mehr Befugnisse für Dienste, Polizei und Überwachung gefordert. Nach solchen Ereignissen versucht der Staat seine Position und Legitimität nachzuweisen und setzt hierfür häufig Nachrichtendienste ein. Ihnen werden größere Befugnisse gegeben, um die Sicherheit der Bevölkerung garantieren zu können, z. B. mehr Recherchemöglichkeiten, mehr Möglichkeiten zum Abhören und um Verdächtige länger in Haft halten zu können. Die Niederlande haben gezeigt, dass genau in dieser Zeit den politikunabhängigen Kontrollinstitutionen eine wichtige Rolle zukommt.

DURCH EINE UNABHÄNGIGE KONTROLLE ERLANGT DER BÜRGER VERTRAUEN IN DAS FUNKTIONIEREN DER DIENSTE UND DAMIT IN DEN STAAT.

Einige Autoren erklären das folgendermaßen: Erstens heißt es, dass schockierende Ereignisse Raum für die Regierung schaffen, eigene politische Ziele durchzusetzen. Beispielsweise wenn sich eine politische Partei schon seit geraumer Zeit bemüht, Befugnisse von bestimmten Diensten zu vergrößern, kann ein Anschlag die Möglichkeit bieten, so eine politische Entscheidung umzusetzen. Die Gefahr besteht dann darin, dass ein für die Gesellschaft schockierendes Ereignis zu einem politischen Mittel wird. Die Bevölkerung hat Angst und sie erwartet von der Regierung geschützt zu werden. In so einer Krisensituation könnte die Regierung moralische und juristische Grenzen verschieben.²²

Wissenschaftler argumentieren, dass es gerade in solchen Situationen auf eine effektive und starke Kontrolle ankommt. Ein unabhängiges Kontrollorgan kann in Zeiten der Unsicherheit und bei Unklarheiten

der Zuständigkeiten die Situation beobachten und überlegt handeln. Im Gegensatz zu einem parlamentarischen Kontrollorgan, das auf politische Umstände und auf eventuelle Unklarheiten bei den Zuständigkeiten Rücksicht nimmt. Eine Politisierung von Notmaßnahmen kann von einer Kontrollinstanz verhindert werden und diese Form der Kontrolle bietet eine bessere Gewähr, dass auch ethische Grenzen respektiert werden.²³

Niederländische Forschungsergebnisse bestätigen dies. In Interviews mit Betroffenen wurde deutlich, dass man ein unabhängiges Kontrollorgan tatsächlich als eine wertvolle Ergänzung betrachtet. Es sei eine wichtige Institution innerhalb eines demokratischen Rechtsstaates.²⁴

Durch eine unabhängige Kontrolle erlangt der Bürger Vertrauen in das Funktionieren der Dienste und dadurch auch in die Regierung. Die CTIVD gibt den Diensten Empfehlungen, die ihr Handeln verbessern sollen und nach Ablauf eines Jahres wird von der Kommission kontrolliert, ob die Dienste die Empfehlungen umgesetzt haben. Wenn die CTIVD mit der Umsetzung ihrer Empfehlungen nicht zufrieden ist, hat sie die Möglichkeit, die Öffentlichkeit hinzuzuziehen, indem sie die Fragen und Probleme dem Parlament vorlegt. Grundsätzlich empfinden die Dienste durch dieses System ihre Arbeit als stärker legitimiert und dadurch fühlen sie sich als Organ der Regierung mehr geschätzt.

Sowohl die Dienste als auch die parlamentarische Kontrolle sehen Raum für eine engere Zusammenarbeit. Beide sind der Meinung, dass die Kontrolle auf positive Weise die politische und gesellschaftliche Diskussion fördert. Ziel der Kontrolle ist es, die Arbeit der Dienste mehr in der Öffentlichkeit stattfinden zu lassen und dieses scheint erreicht worden zu sein.²⁵

CIVD: Kontrolle der Dienste von einem parlamentarischen Organ

Die Kontrolle über die Nachrichtendienste wird in den Niederlanden grundsätzlich von zwei verschiedenen Kommissionen ausgeübt. Wie bereits erwähnt gibt es ein separates Organ, das auf unabhängige Weise die Dienste kontrolliert: die CTIVD. Die Kontrolle wird allerdings nicht von der CTIVD alleine durchgeführt. Neben der CTIVD, gibt es noch ein weiteres Kontrollorgan. Dieses ist die *Kommission der Nachrichten und Sicherheitsdienste* des Parlaments (*Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten – CIVD*). Obwohl die Namen ähnlich sind, sind Befugnisse und Positionierung der beiden Kommissionen unterschiedlich. Um die Unterschiede im Aufgabengebiet der beiden Organisationen zu verstehen, sind einige Erläuterungen notwendig.

Im Gegensatz zu der CTIVD, deren Mitglieder Wissenschaftler sind, besteht die CIVD ausschließlich aus Parlamentsabgeordneten. Diese Kommission setzt sich aus allen Fraktionsvorsitzenden des Parlaments zusammen. Im Gegensatz zur CTIVD verfügt

die CIVD selbst über keine Forschungsbefugnisse, die Informationen der CIVD werden von den Diensten geliefert.²⁶

Die Position der CIVD innerhalb des Rahmens der Verantwortung ist interessant. Nur die Fraktionsvorsitzenden des Parlaments dürfen Mitglied dieser Kommission werden und sie dürfen nicht mit den anderen Parlamentsmitgliedern über die Informationen der Dienste sprechen. Wenn die Fraktionsvorsitzenden einen begründeten Verdacht für einen Missbrauch haben, müssen der Innenminister und/oder der Verteidigungsminister sich ihnen gegenüber verantworten. Wenn sie nach dieser Aussprache noch nicht mit der Antwort zufrieden sind, besteht die Möglichkeit die Problematik in der breiteren Öffentlichkeit innerhalb des Parlaments zu besprechen, obwohl es hierfür strenge Vorschriften gibt. In jedem Fall müssen die Mitglieder die Geheimhaltungsvorschriften einhalten.²⁷

Die Forschung in den Niederlanden hat gezeigt, dass genau diese Tatsache sowohl die Stärke als auch die Schwäche dieser Art von Kontrolle ist. Man sieht die CIVD als praktische Ergänzung der CTIVD, weil auf diese Weise auch das Parlament direkte Informationen über das Handeln der Dienste bekommt. Da die Geheimhaltung für das Funktionieren der Dienste wichtig ist, kann nicht einfach das ganze Parlament informiert werden. Das Informieren der Fraktionsvorsitzenden, sehen niederländische Politiker und Wissenschaftler als eine akzeptable Kompromisslösung an.

Deutschland

Nachrichtendienste und ihre Kontrolle

Die Situation in Deutschland ist bezogen auf die Politik und Verwaltung mit der Situation in den Niederlanden vergleichbar. Das parlamentarische Kontrollsystem ist ähnlich: die Regierung und ihre Dienste werden vom Parlament kontrolliert. In beiden Ländern werden zivile und militärische Nachrichtendienste getrennt. In Deutschland gibt es allerdings wegen des föderalen Aufbaus beim Verfassungsschutz noch eine Trennung zwischen Bund und Ländern.

Da Fragen der nationalen Sicherheit aber nicht oder zumindest nur teilweise in der Öffentlichkeit vom Parlament diskutiert werden können, werden die Nachrichtendienste ähnlich wie in den Niederlanden von einem eigenen Parlamentsgremium kontrolliert, das hinter verschlossenen Türen tagt.

Trotz vieler Übereinstimmungen zwischen beiden Ländern gibt es auch einige wichtige Unterschiede. Zunächst hat Deutschland drei verschiedene Nachrichtendienste: einen ausländischen Dienst (Bundesnachrichtendienst),³⁰ einen inländischen Dienst (Bundesamt für Verfassungsschutz)³¹ und einen militärischen Dienst (Militärischer Abschirmdienst).³² Daneben haben die deutschen Bundesländer auch

Des Weiteren hat man Nachrichtendienste und deren Einsatz als politisches Instrument immer mit Skepsis betrachtet. Forscher haben befürchtet, dass politische Parteien dieses Thema benutzen würden, um sich politisch zu profilieren, während die Aufmerksamkeit eigentlich auf die Einhaltung der Regeln gerichtet sein sollte und nicht auf parteipolitische Differenzen. Wenn man nur die Vorsitzenden informiert und von ihnen Geheimhaltung fordert, wird die Möglichkeit der politischen Profilierung vermindert.²⁸

Dennoch gibt es nicht nur positive Seiten bei dieser Art von Kontrolle. Es wurde die Frage diskutiert, welche genaue Funktion die Kommission hat, da sie bei ihren Informationen von den Diensten selbst abhängig ist und auch keine eigene Forschungsmöglichkeit hat. Des Weiteren sind einige Politiker der Meinung, dass die politische Abhängigkeit der Kommission von kleinen Parteien zum eigenen Vorteil verwendet werden kann. Für Parteien mit nur wenigen Parlamentssitzen bietet so eine Kommission eine gute Möglichkeit sich zu profilieren und einen überproportional großen politischen Einfluss auszuüben. Daneben hat die Realität gezeigt, dass der Anwesenheit bei der Kommissionsverhandlung nicht die nötige Priorität eingeräumt wird, da die Fraktionsvorsitzenden wenig Zeit und auch Expertise haben. Dadurch entsteht die Situation, dass nicht alle Politiker gleich gut informiert sind. Eine konstruktive Debatte mit der Regierung werde hierdurch nicht gefördert, obwohl das am Anfang ein wichtiger Grund für die Gründung der Kommission war.²⁹

POLITISCHE PROFILIERUNG DURCH PARLAMENTARISCHE KONTROLLE?

jeweils ihren eigenen Verfassungsschutz, der mit den nationalen Diensten kooperiert.³³ Alle deutschen Dienste arbeiten innerhalb gesetzlich festgelegter Grenzen. Seit 1990 gelten für diese Dienste ein eigenes Gesetz, in dem ihre Befugnisse eindeutig festgelegt sind. In dem „Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes“ ist die Aufsicht über das Funktionieren aller deutschen Nachrichtendiensten bestimmt worden. Dieses Gesetz formt die Grundlage für die Institution die sich mit der Kontrolle über die Dienste beschäftigt.³⁴

Diese Institution ist das *Parlamentarische Kontrollgremium (PKG)*. Das PKG ist ein Organ des Bundestags. Es bildet sich aus Mitgliedern des Bundestags. Das Kontrollgremium ist berechtigt, jede Dienststelle der Sicherheitsdienste zu betreten und Akteneinsicht zu fordern. Auch ist es berechtigt, jeden Mitarbeiter aller Dienste persönlich zu befragen. Daneben ist das PKG die einzige Institution, die jederzeit die Akten

der deutschen Dienste einsehen kann. Wegen der Notwendigkeit der Geheimhaltung sind die Mitglieder des Gremiums zur Verschwiegenheit, auch gegenüber den anderen Mitgliedern des Bundestags, verpflichtet. Das heißt, dass nur ein kleiner Teil des Bundestags über die Tätigkeiten der Dienste informiert werden darf.³⁵

Jedoch hat sich der Rahmen, in dem das Parlament agieren kann, erweitert. Im Verlauf der letzten Jahre kann eine Entwicklung wahrgenommen werden, hin zu einem Parlament, das mehr direkte Befugnisse und mehr Möglichkeiten zur Kontrolle der Dienste bekommen hat. Die Monopolstellung des PKG wurde durch die erweiterten Möglichkeiten des Parlaments durchbrochen. Mehr und mehr beschäftigen sich neben dem PKG auch andere parlamentarische Ausschüsse mit der Kontrolle der Dienste, zum Bei-

Fazit

Macht und Befugnisse der Dienste sind in Deutschland voneinander getrennt. Während die Niederlande nur zentral geführte Nachrichtendienste haben, sind diese Befugnisse in Deutschland stärker dezentralisiert. Der Kontrollapparat gestaltet sich umfangreich, mit vielen Befugnissen und Möglichkeiten, trotzdem existiert in einem wichtigen Punkt ein großer Unterschied. Zusammensetzung und Position des Kontrollapparats ist in beiden Ländern ähnlich, aber die Niederlande haben zwei Kontrollinstitutionen. Die erste und wichtigste ist die CTIVD, die eine unabhängige und nicht-politische Position hat. Die zweite ist die CIVD, die aus allen Fraktionsvorsitzenden des Parlaments geformt wird. Obwohl die CIVD selbst keine Untersuchungsmöglichkeiten hat und ihr Aufgabengebiet eventuell reformiert werden muss, hat die Forschung gezeigt, dass sie trotzdem eine sinnvolle Ergänzung zum Aufgabenspektrum der CTIVD darstellt.

DEUTSCHLAND SOLLTE
ERNSTHAFT DIE
SCHAFFUNG EINER
UNABHÄNGIGEN
KONTROLLINSTITUTION
FÜR SEINE NACHRICHTEN-
DIENSTE ERWÄGEN.

spiel der Innenausschuss und der Verteidigungsausschuss.³⁶

Neben dem parlamentarischen Kontrollgremium gibt es in Deutschland noch eine Kommission, die sich mit der Beaufsichtigung eines Teils des Aufgabengebietes der Nachrichtendienste beschäftigt. Diese Kommission heißt G-10-Kommission, benannt nach dem 10. Artikel des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle. „Sie ist von amtswegenher ein unabhängiges und an keine Weisungen gebundenes Organ. Sie beschäftigt sich nur mit dem Bewerten der Notwendigkeit und Zulässigkeit der Beschränkungsmaßnahmen der Dienste im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Diese G-10-Kommission ist ein von dem Kontrollgremium separates Organ und hat eine ganz spezifische Aufgabe.“³⁷

Das Kontrollgremium in Deutschland ist, obgleich mit umfangreichen Möglichkeiten ausgestattet, ein unmittelbares Parlamentsorgan. Die Mitglieder sind Parlamentarier und deswegen ist das parlamentarische Kontrollgremium kaum ein politisch unabhängiges Organ. Der Vergleich mit den Niederlanden hat gezeigt, dass es bei der Kontrolle von Nachrichtendiensten zahlreiche Vorteile mit sich bringt, diese einem unabhängigen Organ zu überlassen. Da die Mitglieder der CTIVD in den Niederlanden aufgrund ihrer beruflichen Kompetenz gewählt werden, und nicht wegen ihrer Parteizugehörigkeit, ist die Unabhängigkeit der Kontrolle eher gegeben. Auf Dauer wird mit einer solchen Institution das gesellschaftliche Vertrauen in das Funktionieren der Dienste verbessert.

Der Aufbau der CTIVD hat einzigartige Vorteile. Zunächst können die Wissenschaftler auf ihre jahrelange Expertise bei der Ausübung ihrer Funktion zurückgreifen, während den Parlamentsabgeordneten, um gründlich und erfolgreich zu kontrollieren, die Zeit und die Erfahrung in diesem Bereich meist fehlen. Daneben kann die politische Abhängigkeit des Kontrollgremiums dazu führen, dass Ausführung und Kontrolle nicht genug voneinander getrennt werden. Und zwar in dem Sinne, dass die politische Abhängigkeit möglicherweise bestimmten politischen Interessen dienen könnte. Das Organ könnte auf diese Weise für eine politische Agenda missbraucht werden.

Die CTIVD in den Niederlanden hat gezeigt, dass sie tatsächlich eine Verbesserung bei der Kontrolle der Nachrichtendienste darstellen. Deutschland sollte aufgrund der niederländischen Erfahrungen ernsthaft die Schaffung einer eigenständigen und unabhängigen Kontrollinstitution erwägen.

Fußnoten

1. Häufig unterscheiden sich die beiden durch eine Trennung von inländischen- und ausländischen Angelegenheiten voneinander. In den Niederlanden werden beide Aspekte innerhalb eines Dienstes kombiniert. In Deutschland gibt es auf Bundesebene separate Dienste. Im Allgemeinen wird in diesem Artikel von *Nachrichtendiensten* gesprochen.
2. Hughes, O. E. (2003). 'Public Management & Administration: an Introduction'. Palgrave MacMillan, New York: S. 240.
3. Sheptycki, J. (2001). 'Accountability across the policing field; towards a general cartography of accountability for post-modern policing'. Workshoppaper DCAF, Geneva: S. 1.
4. Müller-Wille, B. (2006). 'Improving the democratic accountability of EU intelligence.' *Intelligence and National Security*, Vol. 21, No 1: S. 100. Müller-Wille, B. (2006). 'Intelligence and Democratic Accountability: A Blessing, not a Curse.' *European Security*, Vol. 15 Nr. 4: 491-506.
5. Born, H. (2002). 'Democratic and parliamentary oversight of the intelligence services: practices and procedures.' *Sinai NATO Conference Paper Intelligence and Security Services in the 21th Century Security Environment*: S. 275.
6. Born, H., Leigh, I. (2007). 'Democratic accountability of intelligence services.' *Security and Conflicts*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF): S. 193.
7. Kontrollkommission der Nachrichten- und Sicherheitsdienste der Niederlande (CTIVD). http://www.ctivd.nl/?Over_de_CTIVD 14.7.2011.
8. Niederländische Gesetze. http://wetten.overheid.nl/BWBR0013409/geldigheidsdatum_28-10-2011#Hoofdstuk6_Paragraaf61_Artikel64 14.7.2011
9. Vrijma, J. T. (2010). 'Kontrolle der niederländischen und belgischen Nachrichten- und Sicherheitsdienste'. Freie Universität, Amsterdam.
10. Vrijma, 2010: S. 89-90.
11. CTIVD Jahresbericht 2003 – 2004. www.ctivd.nl/?jaarverslagen 15.11.2011.
12. Allgemeiner Nachrichten- und Sicherheitsdienst der Niederlande (AIVD). <https://www.aivd.nl/onderwerpen-0/aivd/15.11.2011>.
13. Fluri, P. H. (2005). 'Strengthening democratic oversight and reform of the security sector.' DCAF, Geneva: S. 2-5. Vrijma, 2010: S. 97.
14. Johnson, L. K. (2006). 'Secret spy agencies and a shock theory of accountability'. Department of International Affairs University of Georgia, Occasional Papers Series, Vol. 1.
15. Vrijma, 2010: S. 94.
16. Vrijma, 2010: S. 75.
17. Frattini, F. (2007). 'CTIVD and Rechtenfaculteit Nijmegen'. International Symposium The Hague.
18. Neocleous, M. (2007). 'Security, Liberty and the Myth of Balance: Towards a Critique of Security Politics' *Contemporary Political Theory*, 6: S. 144.
19. Posner, E., Vermeule, A. (2008). 'Crisis government in the administrative state: 9/11 and the financial meltdown of 2008.' University of Chicago - Harvard Law School research/working paper: S. 3.
20. Reuters Deutschland. <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE76U01W20110731> 31.7.2011.
21. Süddeutsche Zeitung. <http://www.sueddeutsche.de/politik/aufklaerung-der-neonazi-mordserie-fehlende-telefondaten-erschweren-ermittlungen-1.1219256> 26.11.2011.
22. Posner, Vermeule, 2008: S. 4.
23. Johnson, L. K., Wirtz, J. J. (2008). 'Intelligence and National Security.' Oxford University Press, New York.
24. Vrijma, 2010: S. 98.
25. Vrijma, 2010: S. 81.
26. AIVD. http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag/Search.dGVyYcm9yaXNtZQ==/aDU2597_Commissie_voor_de_Inlichtingen_en_Veiligheidsdiensten_van_de_Tweede_Kamer_CIVD.aspx 5.10.2011.
27. Niederländisches Parlament (Tweede Kamer). 'Kommissionen'. <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/IV/index.jsp> 5.10.2011.
28. Vrijma, 2010.
29. Vrijma, 2010: S. 59.
30. Bundesnachrichtendienst (BND). http://www.bnd.bund.de/cln_236/nn_1366118/DE/WirUeberUns/Andere__ND/Andere__ND__node.html?__nnn=true 15.11.2011.
31. Bundesamt für Verfassungsschutz. http://www.verfassungsschutz.de/de/das_bfv/waswirtun/ 15.11.2011.
32. Amt für den militärischen Abschirmdienst (MAD). <http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad> 15.11.2011
33. BND. http://www.bnd.bund.de/cln_092/nn_1372422/DE/WirUeberUns/Geschichte/Geschichte__node.html?__nnn=true 15.11.2011.
34. Bundesministerium der Justiz. <http://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html> 15.11.2011.
35. Deutscher Bundestag. 'Parlamentarisches Kontrollgremium.' www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/pkgr/index.jsp 15.11.2011.
36. Deutscher Bundestag. 'Verteidigungsausschuss.' <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a12/index.jsp> 01.12.2011.
37. Deutscher Bundestag. 'G-10-Kommission'. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/g10/index.html> 01.12.2011.

Notabene:

Die Quellen aus Vrijma (2010) beruhen auf wissenschaftlicher Literatur und individuellen Interviews. Wegen der versprochenen Anonymität können die Namen der Befragten hier leider nicht genannt werden. Es wurden Mitglieder folgender Organisationen befragt:

- Derzeitige und ehemalige Mitarbeiter der CTIVD,

- Mitarbeiter der Universität Leiden und der Universität Tilburg,
- Politiker verschiedener niederländischer und belgischer Parteien,
- Derzeitige und ehemalige Mitarbeiter der belgischen Dienste und Kontrollorganisation.



IMPRESSUM

Die Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) gGmbH ist ein unabhängiges, überparteiliches und nicht-gewinnorientiertes wissenschaftliches Institut, das zu gesellschaftswissenschaftlichen Fragen ziviler Sicherheit forscht. Das BIGS publiziert seine Forschungsergebnisse und vermittelt diese in Veranstaltungen an eine interessierte Öffentlichkeit. Es entstand im Frühjahr 2010 in Potsdam unter der Beteiligung der Universität Potsdam und ihrer UP Transfer GmbH sowie der Unternehmen EADS, IABG und Rolls-Royce. Es wird vom Land Brandenburg gefördert. Alle Aussagen und Meinungsäußerungen in diesem Papier liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors bzw. der Autoren.

Autor:

Jonathan T. Vrijma

Titel:

**Die Kontrolle der Nachrichtendienste –
Ein Vergleich zwischen den Niederlanden
und Deutschland**

Herausgeber:

**Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH
Dr. Tim H. Stuchtey (V.i.S.d.P.)**

ISSN 2191-6756

Weitere Informationen über die Veröffentlichungen des BIGS befinden sich auf der Webseite des Instituts:

www.bigs-potsdam.org

Copyright 2011 © Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH. Alle Rechte vorbehalten. Die Reproduktion, Speicherung oder Übertragung (online oder offline) des Inhalts der vorliegenden Publikation ist nur im Rahmen des privaten Gebrauchs gestattet. Kontaktieren Sie uns bitte, bevor Sie die Inhalte darüber hinaus verwenden.



Geschäftsführender Direktor: Dr. Tim H. Stuchtey
Rudolf-Breitscheid-Straße 178 · 14482 Potsdam

Tel.: +49-331-704406-0 · Fax: +49-331-704406-19 · info@bigs-potsdam.org · www.bigs-potsdam.org