

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil A: Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1	Relevanz des Gegenstandes und zentrales Erkenntnisinteresse 1
1.1	„Außer Kontrolle geratene Dienste“ und „zahnlose Kontrolleure“ ..... 1
1.2	Leitfrage und zentrales Erkenntnisinteresse: Evaluation der Kontrolle durch das PKGr ..... 7
2	Forschungsdesiderat und Forschungsstand ..... 8
2.1	Desiderat: Politikwissenschaftliche Analysen der Nachrichtendienstkontrolle ..... 8
2.2	Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen Kontrollforschung ..... 17
2.2.1	Definition und Varianten der Kontrolle ..... 17
2.2.2	Die Rechtfertigungs- und Prinzipal-Agenten-Forschung. 20
2.2.3	Kontrolle in der Parlamentarismusforschung ..... 26
2.3	Fazit: Forschungsdesiderat, Forschungsstand und ergänzendes Erkenntnisinteresse ..... 31
3	Grundanlage der Studie ..... 34
3.1	Aufbau der Studie ..... 34
3.2	Eingrenzung des Forschungsgegenstands und des Untersuchungszeitraums ..... 36
4	Methodisches Vorgehen ..... 38
4.1	Datenerhebung ..... 38
4.2	Datenauswertung ..... 48

<b>Teil B: Theoretische Grundlagen .....</b>	<b>51</b>
5	Kontrolle aus Sicht der accountability-Forschung .....
5.1	Kernbestandteile von accountability-Mechanismen .....
5.1.1	Forum und Agent als Akteure einer accountability-Beziehung .....
5.1.2	Maßnahmen zur Herstellung und Durchsetzung der Verantwortlichkeit .....
5.1.3	Fazit: Accountability-Mechanismen als eine Form der Kontrolle .....
5.2	Varianten demokratischer accountability-Beziehungen .....
5.2.1	Differenzierungsmöglichkeiten demokratischer accountability-Beziehungen .....
5.2.2	Varianten mit der Exekutive als rechenschaftspflichtigem Akteur .....
6	Kontrolle aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie .....
6.1	Kernbestandteile von Prinzipal-Agenten-Beziehungen .....
6.1.1	Delegationsprozesse als Ausgang einer Prinzipal-Agenten-Beziehung .....
6.1.2	Verhaltensannahmen über Prinzipale und Agenten .....
6.2	Agenturprobleme als zentrale Herausforderung von Delegationsbeziehungen .....
6.2.1	Interessendivergenzen als Ursprung der Agenturprobleme .....
6.2.2	Informationsasymmetrien als Verstärker für Agenturprobleme .....
6.2.3	Varianten der Agenturprobleme .....
6.2.4	Fazit: Agenturverluste als Folge von Agenturproblemen .....
6.3	Optionen zur Lösung von Agenturproblemen .....
6.3.1	Beseitigung von Interessendivergenzen und Informationsasymmetrien .....

---

6.3.2	Problemlösung durch Prüf- und Auswahlssysteme sowie Regel- und Anreizsysteme .....	82
6.3.3	Problemlösung durch Kontrollsysteme .....	85
6.3.4	Fazit: Vermeidung von Agenturproblemen durch Kontroll- und Anreizsysteme .....	87
6.4	Herausforderungen bei der Lösung des Agenturproblems .	89
6.4.1	Kosten und Imperfektion bei der Lösung des Agenturproblems.....	89
6.4.2	Nullsummenspiel zwischen Kontrollkosten und Agenturverlusten .....	94
6.4.3	Differenzierte Kontrollstrategien: fire alarm vs. police patrol .....	95
6.4.4	Fazit: ‚fire alarm‘-Kontrolle als effiziente Strategie .....	99
6.5	Die Anwendung der Prinzipal-Agenten-Theorie im politischen Kontext.....	100
6.5.1	Delegationsbeziehungen im politischen Kontext .....	100
6.5.2	Interessendivergenzen und Informationsasymmetrien im politischen Kontext .....	103
6.5.3	Agenturprobleme und Maßnahmen zu deren Lösung im politischen Kontext .....	106
6.5.4	Fazit: Delegations- und accountability-Beziehungen im politischen Kontext .....	110
7	Parlamentarische Kontrolle aus Sicht der Parlamentarismusforschung .....	112
7.1	Stellenwert der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive .....	112
7.2	Differenzierte Ziele der parlamentarischen Kontrolle .....	117
7.3	Phasen der parlamentarischen Kontrolle .....	120

---

7.4	Akteure und Vorgehensweisen bei der parlamentarischen Kontrolle.....	124
7.4.1	Der ‚Neue Dualismus‘ und die Folgen für die parlamentarische Kontrollfunktion .....	124
7.4.2	Motivation und Vorgehen der Akteure parlamentarischer Kontrolle.....	128
7.4.2.1	Idealtypische Rollenverteilung bei der parlamentarischen Kontrolle .....	128
7.4.2.2	Realtypisch-dynamische Rollenausfüllung bei der parlamentarischen Kontrolle .....	129
7.4.3	Fazit: Dynamische Motivation und Vorgehen parlamentarischer Kontrolleure.....	143
7.5	Nutzung der formalen und informalen Kontrollebene.....	146
7.5.1	Ziel dieses Kapitels .....	146
7.5.2	Definition, Merkmale und Formen von Informalität ....	147
7.5.3	Entstehung der Informalität: Funktionalität und Dysfunktionalität .....	153
7.5.3.1	Funktionalität des Informalen als Nutzungsanlass .	153
7.5.3.2	Problematische und dysfunktionale Begleiterscheinungen der Informalität .....	158
7.5.3.3	Merkmale, Entstehung und (Dys)Funktionalität des Informalen.....	161
7.5.4	Einflussfaktoren auf die Ausprägung der Informalität...	162
7.5.5	Informalität bei der parlamentarischen Kontrolle .....	166
7.5.6	Fazit: Formale und informale parlamentarische Kontrolle .....	171
7.6	Determinanten parlamentarischer Kontrolleffektivität .....	174
7.6.1	Ziel des Kapitels.....	174
7.6.2	Kontrolldeterminante 1: Instrumentarien zur Funktionserfüllung.....	175
7.6.2.1	Instrumentarien zur Informationsgewinnung .....	175

---

7.6.2.2	Instrumentarien zur Informationsverwendung & Verhaltensbeeinflussung.....	177
7.6.3	Kontrolldeterminante 2: Kompetenzen zur Nutzung der Instrumentarien .....	182
7.6.4	Exkurs: Moderate Ausgestaltung der Instrumentarien und Kompetenzen .....	185
7.6.5	Kontrolldeterminante 3: Ressourcen zur Funktionserfüllung.....	186
7.6.6	Kontrolldeterminante 4: Expertise zur Funktionserfüllung .....	189
7.6.7	Kontrolldeterminante 5: Motivation zur Funktionserfüllung .....	195
7.6.8	Fazit: Determinanten einer effektiven parlamentarischen Kontrolle .....	201
8	Zusammenfassung der theoretischen Erkenntnisse .....	202
<b>Teil C: Nachrichtendienste und ihre Kontrolle.....</b>		<b>213</b>
9	Funktionen der Nachrichtendienste & Relevanz der Geheimhaltung .....	217
9.1	Notwendigkeit und Ziele demokratischer Kontrolle der Nachrichtendienste.....	219
9.2	„Geheimhaltung vs. Transparenz“ als zentrale Herausforderung der Kontrolle.....	224
10	Die Nachrichtendienste des Bundes und ihre Kontrolle.....	229
10.1	Die Nachrichtendienste des Bundes und ihre Rechtsgrundlagen .....	229
10.2	Nichtparlamentarische Kontrolleure der Nachrichtendienste des Bundes .....	232
10.2.1	Exekutive Aufsicht.....	233
10.2.2	Gerichtliche Kontrolle.....	237

---

10.2.3	Kontrollen durch andere staatliche Akteure.....	238
10.2.4	Öffentliche Kontrolle .....	241
10.2.5	Zwischenfazit: Die Nachrichtendienste des Bundes im Kontrollgeflecht.....	243
10.3	Allgemeine parlamentarische Kontrolleure der Nachrichtendienste des Bundes .....	244
10.3.1	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen parlamentarischer Kontrolle.....	244
10.3.2	Kontrolle im Plenum durch Fraktionen und Einzelmitglieder .....	247
10.3.3	Kontrolle durch Fachausschüsse .....	248
10.3.4	Kontrolle durch den Petitionsausschuss.....	249
10.3.5	Budgetkontrolle durch den Haushaltsausschuss .....	249
10.3.6	Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss.....	250
10.3.7	Zwischenfazit: Zielkonflikt Geheimhaltung vs. Transparenz.....	252
10.3.7.1	Geheimhaltung als Einschränkung der Kontrolle der Dienste .....	253
10.3.7.2	Geheimhaltung als Voraussetzung der Kontrolle der Dienste .....	255
10.4	Spezielle parlamentarische Kontrolleure der Nachrichtendienste des Bundes .....	259
10.4.1	Notwendigkeit, Merkmale und Beispiele für spezielle parlamentarische Gremien.....	259
10.4.2	Genese eines parlamentarischen Gremiums zur Kontrolle der Nachrichtendienste .....	262
10.4.2.1	Informale Kontrolle durch das PVMG bis 1976 ....	262
10.4.2.2	Formalisierung der Kontrolle: Die PKK 1978 - 1999.....	264
10.4.2.3	Zunehmende Ausweitung der Kontrolle durch das PKGr seit 1999.....	268

---

10.4.3	Grundlegendes zur Organisation und Arbeitsweise des PKGr .....	272
10.4.3.1	Nachrichtendienstliche Kontrolle in Gremiums- statt Ausschussform.....	272
10.4.3.2	Arbeitsweise des PKGr .....	277
10.4.3.3	Fazit zu Organisationsform und Arbeitsweise.....	280
10.4.4	Symptome beschränkter Kontrolleffektivität des PKGr	281
<b>Teil D:</b>	<b>Ursachen beschränkter Effektivität des PKGr.....</b>	<b>293</b>
11	Strukturelle Rahmenbedingungen: Instrumentarien zur Kontrolle .....	295
11.1	Evaluation der Instrumentarien des PKGr zur Informationsgewinnung.....	296
11.1.1	Formale Selbstinformationsrechte des PKGr.....	298
11.1.1.1	Ausgestaltung des Rechts auf Akteneinsicht.....	298
11.1.1.2	Ausgestaltung des Rechts auf Kontrollbesuche.....	299
11.1.1.3	Ausgestaltung des Rechts auf Anhörungen .....	302
11.1.1.4	Ausgestaltung des Rechts auf Amtshilfe.....	303
11.1.1.5	Ausgestaltung des Eingabeverfahrens .....	304
11.1.2	Formale Informationspflichten der Exekutive gegenüber dem PKGr.....	306
11.1.2.1	Ausgestaltung der Unterrichtungspflichten aus dem NDKontrG bzw. PKGrG.....	307
11.1.2.2	Ausgestaltung der Unterrichtungspflichten aus anderen Gesetzen .....	309
11.1.3	Formale Rahmenbedingungen der Instrumentarien zur Informationsgewinnung .....	311
11.1.3.1	Auskunfts- und unterrichtungspflichtige Kontrollobjekte.....	311
11.1.3.2	Maßgaben zum Zeitpunkt der Erfüllung von Unterrichtungspflichten.....	313

---

11.1.3.3	Grenzen der Informationsbegehren & Unterrichtungspflichten.....	315
11.1.4	Informale Instrumentarien des PKGr zur Informationsgewinnung .....	325
11.1.4.1	Informale Informationsgewinnung über Presse.....	326
11.1.4.2	Informale Eingaben aus den Diensten.....	328
11.1.4.3	Informale Kontakte zur Exekutive .....	328
11.1.4.4	Weitere informale Informationsmöglichkeiten .....	330
11.2	Evaluation der Instrumentarien des PKGr zur Informationsverwendung.....	332
11.2.1	Formale Instrumentarien des PKGr zur Informationsverwendung .....	332
11.2.1.1	Instrumentarien mit unmittelbarer Wirkung.....	332
11.2.1.2	Instrumentarien mit mittelbarer Wirkung.....	335
11.2.2	Informale Instrumentarien des PKGr zur Informationsverwendung .....	366
11.2.2.1	Informale Instrumentarien mit unmittelbarer Wirkung .....	366
11.2.2.2	Informale Instrumentarien mit mittelbarer Wirkung.....	369
11.3	Zusammenfassung: Quantität der Kontrollinstrumentarien.....	372
11.3.1	Mangel an Instrumentarien zur Informationsgewinnung .....	373
11.3.2	Mangel an Instrumentarien zur Informationsverwendung .....	374
11.3.3	Fazit: Ursache 1: Teilweiser Mangel an Kontrollinstrumentarien .....	379
12	Strukturelle Rahmenbedingungen: Kompetenzen zur Nutzung der Kontrollinstrumentarien .....	381
12.1	Evaluation der institutionellen Absicherung der Kontrollinstrumentarien.....	381

---

12.1.1	Institutionelle Absicherung der Kontrollinstrumentarien des PKGr .....	381
12.1.2	Fazit: Institutionelle Absicherung nur begrenzt defizitär .....	383
12.2	Evaluation des Nutzerkreises der Kontrollinstrumentarien.....	383
12.2.1	Kontrollinstrumentarien und Minderheitenrechte im PKGr .....	383
12.2.2	Fazit: Beschränkter Nutzerkreis durch Mehrheitsdominanz als Problem.....	397
12.3	Evaluation zeitlicher Nutzungskompetenzen.....	400
12.3.1	Zeitliche Begrenzungen bei der Nutzung von Kontrollinstrumentarien im PKGr.....	400
12.3.2	Fazit: Zeitliche Nutzungskompetenzen per se nicht defizitär .....	402
12.4	Evaluation der autonomen Nutzung der Kontrollinstrumentarien.....	402
12.4.1	Grundsätzliche Abhängigkeit von Anlassinformationen	403
12.4.2	Problematische Abhängigkeit von Informationen der Exekutive .....	404
12.4.3	Problematische Abhängigkeit vom unpraktikablen Eingabewesen.....	415
12.4.4	Fazit: Beschränkte Nutzungsautonomie als Ursache 2 ..	420
13	Strukturelle Rahmenbedingungen: Ressourcen zur Nutzung der Kontrollinstrumentarien .....	421
13.1	Evaluation der individuellen Ressource ‚Zeit‘ .....	422
13.2	Evaluation der strukturellen Ressourcen .....	431
13.2.1	Begrenzte Unterstützungsleistung durch Mitarbeiter.....	432
13.2.2	Einzelfallbezogene Delegation: Der Sachverständige des PKGr .....	442

13.2.3	Dauerhafte Delegation: Der Beauftragte / Bevollmächtigte des PKGr .....	445
13.2.4	Beschränkte Nutzungskompetenzen der strukturellen Kontrollressourcen .....	453
13.3	Fazit: Individuelle und strukturelle Ressourcendefizite als Ursache 3 .....	460
14	Individuelle Eigenschaften: Expertise .....	462
14.1	Evaluation der vor- und außerparlamentarischen Expertise .....	464
14.2	Evaluation der Expertise durch parlamentarische Spezialisierung .....	468
14.2.1	Spezialisierung durch thematische Konzentration auf den Kontrollgegenstand .....	469
14.2.2	Spezialisierung durch Kontinuität in der Kontrolltätigkeit .....	480
14.3	Evaluation der strukturellen Faktoren zur Bereitstellung von Expertise .....	487
14.3.1	Generierung von Expertise in der Gremienarbeit .....	487
14.3.2	Generierung von Expertise durch Zuarbeit .....	494
14.3.3	Generierung von Expertise durch ausdifferenzierte Kontrollstruktur .....	499
14.3.4	Fazit: Erschwerte Generierung von Expertise als Ursache 4 ...	509
15	Individuelle Eigenschaften: Motivation zur Nutzung der Kontrollinstrumentarien .....	516
15.1	Potenzielle Ursachen beschränkter Kontrollmotivation ...	518
15.2	Vorbemerkungen zur Untersuchung der Differenzen bei der Kontrollmotivation .....	523
15.3	Klassische Motivationsdifferenzierung (Mehrheit vs. Opposition) .....	524

---

15.4	Spezielle Motivationsdifferenzierung im PKGr .....	527
15.4.1	Auffälligkeit 1: Fraktions- und Parlamentsrollen übergreifende Motivation.....	527
15.4.2	Auffälligkeit 2: Ähnlichkeiten in der Kontrollmotivation: ‚Konfrontativer Pol‘ .....	537
15.4.3	Auffälligkeit 3: Ähnlichkeiten in der Kontrollmotivation: ‚Kooperativer Pol‘ .....	548
15.4.4	Auffälligkeit 4: Retrospektive Verantwortlichkeit als Einflussfaktor .....	552
15.4.5	Auffälligkeit 5: Polarisierende Wirkung des Wahlkampfs .....	555
15.5	Fazit 1: Differenzierte und dynamische Motivationsausprägungen.....	557
15.6	Fazit 2: Dualistische Motivationsausprägungen als Ursache 5.....	560
16	Zusammenfassung der Ursachen beschränkter Kontrolleffektivität des PKGr .....	563
<b>Teil E:</b>	<b>Umgang mit Kontrolldefiziten .....</b>	<b>567</b>
17	Veränderung der formalen Kontrollstruktur.....	568
18	Rückgriff auf informale Kontrollstrukturen .....	573
18.1	Vorgehen und Erhebungsprobleme bei der Analyse von Informalität .....	573
18.2	Funktionalität des Informalen bei der Kontrolle durch das PKGr .....	575
18.2.1	Funktionalität der informalen Kontrollinstrumentarien ..	575
18.2.2	Funktionalität der informalen Ressourcenoptimierung und Expertisegenerierung.....	594
18.2.3	Informalität als Legitimationsstifter.....	596
18.2.4	Informalität als ‚Feld der Erprobung‘ .....	596

---

18.3	Gefahren & Dysfunktionalität des Informalen bei der Kontrolle durch das PKGr .....	597
18.4	Differenzierte Nutzung des Informalen bei der Kontrolle durch das PKGr .....	611
18.5	Fazit: Funktionalität, Dysfunktionalität und Nutzungsverhalten informaler Kontrolle .....	621
19	Wechsel der Kontrollstrategie .....	623
19.1	Hinführung.....	623
19.2	Dominanz reaktiver & indirekter Kontrolle (fire alarm) ..	624
19.3	Stärkung der / Wechsel zur aktiven und systematischen Kontrolle (police patrol) .....	633
19.3.1	Einführung eines operativen Mitarbeiterstabs.....	637
19.3.2	Einführung eines Arbeitsprogramms .....	639
19.3.3	Einsetzung einer Task Force .....	643
19.3.4	Schaffung eines Ständigen Bevollmächtigten des PKGr	645
19.4	Fazit: Wandel und Optimierung der Kontrollstrategie .....	648
<b>Teil F:</b>	<b>Ergebnisse der Studie.....</b>	<b>655</b>
20	Ursachen und ‚Therapie‘ beschränkter Kontrolleffektivität..	655
21	Folgen und Empfehlungen für die parlamentarische Praxis..	667
22	Theoretische Implikationen der Erkenntnisse .....	672
23	Desiderate und Ansatzpunkte für Folgestudien.....	676
24	Schluss und Ausblick .....	677
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>679</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>781</b>