

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 20. März 2014

über die Verfassungsstreitigkeit

zwischen

den Antragstellern

1. Dr. Sepp Dürr, MdL,
2. Susanna Tausendfreund, MdL (16. Legislaturperiode),
3. Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

und

der Antragsgegnerin

Bayerische Staatsregierung

über die Frage, ob die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die

1. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 28. November 2011 (LT-Drs. 16/10546),
  2. Schriftliche Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 12. Januar 2012,
  3. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 26. März 2012 (LT-Drs. 16/12076),
  4. Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 16. April 2012 (LT-Drs. 16/12648),
  5. Schriftliche Anfrage der Antragstellerinnen zu 2 und 3 vom 7. März 2012 (LT-Drs. 16/12190),
  6. Fragen 2.1, 3, 5, 5.1, 6, 6.1 und 6.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 23. April 2012 (LT-Drs. 16/12714),
  7. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 18. Juni 2012 (LT-Drs. 16/12950),
- die Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen

Aktenzeichen: Vf. 72-IVa-12

Leitsätze:

1. Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller an einer Entscheidung der Organstreitigkeit ist nicht dadurch entfallen, dass nach Einleitung des Verfahrens der Bayerische Landtag neu gewählt wurde. Denn im Organstreitverfahren geht es nicht nur um die Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller, sondern auch um die objektive Klärung der zwischen den beteiligten Organen umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen.
2. Das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz ist eine dem Bayerischen Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnete Behörde, deren Tätigkeit Gegenstand des parlamentarischen Fragerechts sein kann. Die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen entfällt nicht dadurch, dass das Staatsministerium des Innern dem Parlamentarischen Kontrollgremium über die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz berichtet.
3. Die Antwortpflicht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Informationen, über die die Staatsregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. Wurden Unterlagen oder Daten gemäß der Rechtslage vernichtet bzw. gelöscht, besteht keine Rekonstruktionspflicht.
4. Grenzen der Antwortpflicht können sich im Hinblick auf den Geheimnisschutz ergeben, dem im Bereich des Verfassungsschutzes besondere Bedeutung zukommt. Es kann jedoch nicht generell von einer evidenten Geheimhaltungsbedürftigkeit kraft Natur der Sache ausgegangen werden.
5. Einer Beantwortung können ferner Grundrechte Dritter entgegenstehen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Identität von V-Leuten preisgegeben oder aber Rückschlüsse hierauf ermöglicht würden.
6. Soweit nach der Überwachung von Politikerinnen und Politikern durch das Landesamt für Verfassungsschutz gefragt wurde, ist das parlamentarische Informationsinteresse besonders hoch zu gewichten, da die Beobachtung von Mandats-

trägern erhebliche Gefahren für den Prozess der demokratischen Willensbildung in sich birgt.

7. Verweigert die Staatsregierung die erbetenen Auskünfte ganz oder teilweise, muss sie dies bezogen auf den Einzelfall plausibel begründen. Im Verlauf des Organstreitverfahrens können solche Gründe nicht nachgeschoben werden. Eine Ausnahme von der Begründungspflicht kommt nur in Betracht, wenn die der Verweigerung einer Antwort zugrunde liegenden Gesichtspunkte evident sind.

### **Entscheidung:**

1. Die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die
  - a) Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 28. November 2011 (LT-Drs. 16/10546),
  - b) Schriftliche Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 12. Januar 2012,
  - c) Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 16. April 2012 (LT-Drs. 16/12648),
  - d) Schriftliche Anfrage der Antragstellerinnen zu 2 und 3 vom 7. März 2012 (LT-Drs. 16/12190),
  - e) Fragen 2.1, 5 und 5.1 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 23. April 2012 (LT-Drs. 16/12714),
  - f) Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 18. Juni 2012 (LT-Drs. 16/12950),verletzen deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV.
2. Im Übrigen werden die Anträge abgewiesen.

3. Den Antragstellern sind zwei Drittel der ihnen durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

### **Gründe:**

#### I.

- 1 Die Antragsteller zu 1 und 2 waren Abgeordnete des 16. Bayerischen Landtags und Mitglieder der Antragstellerin zu 3, einer Fraktion im Bayerischen Landtag. Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist die Frage, ob die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf insgesamt sieben parlamentarische Anfragen in der 16. Legislaturperiode zur Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz u. a. im Bereich des Rechtsextremismus und zur Archivierung seiner Unterlagen die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen. Im Einzelnen handelt es sich um drei Anfragen zum Landtagsplenum und drei Schriftliche Anfragen des Antragstellers zu 1 sowie eine Schriftliche Anfrage der Antragstellerin zu 2, die im Zeitraum von November 2011 bis Juni 2012 gestellt und von der Antragstellerin zu 3 jeweils mitgetragen wurden.
- 2 1. Zum Plenum am 28. November 2011 richtete der Antragsteller zu 1 eine Anfrage im Hinblick auf den Einsatz von V-Leuten in der rechtsextremen Szene an die Staatsregierung. Diese Anfrage und die Antwort des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sind in der Landtagsdrucksache 16/10546 S. 1 f. wie folgt wiedergegeben:

Ich frage die Staatsregierung, wie viele V-Leute für den bayerischen Verfassungsschutz in der rechtsextremen Szene arbeiten, wie hoch die Gelder sind, die der Verfassungsschutz für ihren Einsatz aufwendet, und ob ihr V-Leute bekannt sind, die außer für den bayerischen auch für den Verfassungsschutz anderer Bundesländer arbeiten?

Antwort des Staatsministeriums des Innern

Über die geheimhaltungsbedürftige Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz berichtet das Staatsministerium des Inneren auch zu den hier aufgeworfenen Fragen ausschließlich im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes – PKGG). Eine öffentliche Berichterstattung im Rahmen einer Anfrage zum Plenum ist nicht möglich.

- 3 Mit Schreiben vom 7. Dezember 2011 wandten sich der Antragsteller zu 1 und eine weitere Abgeordnete an den Staatsminister des Innern und baten, die vom Antragsteller zu 1 in seiner Anfrage erbetenen Informationen zur Verfügung zu stellen. Sie verwiesen dabei insbesondere auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Juli 2009 Az. 2 BvE 5/06 und machten geltend, dass die inhaltliche Nichtbeantwortung der Anfrage die Rechte des Antragstellers zu 1 verletze.
- 4 In seiner Antwort vom 5. Januar 2012 wies der Staatsminister des Innern darauf hin, dass für die Beantwortung einer Anfrage zum Plenum nur 2,5 Tage zur Verfügung stünden. Demgegenüber habe sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf eine Kleine Anfrage bezogen, für deren Beantwortung regelmäßig eine Frist von 14 Tagen eingeräumt werde. Ergänzend führte der Staatsminister aus, dass eine öffentliche Erörterung die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes infrage stellen würde. Bereits aus der Nennung nur der Anzahl von V-Leuten könnten Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz gezogen werden, die ihm zum Nachteil gereichen könnten. Dies gelte auch für die Darlegung konkreter Beträge hinsichtlich aufgewendeter Geldmittel; zudem würde zukünftig anzuwerbenden V-Leuten ein inflationär wirkendes Verhandeln um Zahlungen erleichtert. Sofern die Verfassungsschutzbehörden anderer Länder dem Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz überhaupt Informationen über ihre eigenen V-Leute übermittelten, dann nur unter der Voraussetzung absoluter Geheimhaltung.
- 5 2. Am 12. Januar 2012 reichte der Antragsteller zu 1 eine Schriftliche Anfrage ein, deren Wortlaut der Anfrage zum Plenum am 28. November 2011 entsprach. Sie

wurde mit Schreiben des Staatsministers des Innern vom 13. Februar 2012 wie folgt beantwortet:

Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz berichtet das Staatsministerium des Innern ausschließlich im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes – PKGG). Eine öffentliche Erörterung der angesprochenen Punkte würde die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigen. Die Beantwortung beschränkt sich daher auf das nachfolgend Ausgeführte.

- Entsprechend seiner gesetzlichen Befugnisse setzt das Landesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung seiner Aufgaben V-Leute ein (Art. 6 Abs. 1 BayVSG). Der Einsatz dient der im Bayerischen Verfassungsschutzgesetz ausdrücklich zugelassenen verdeckten Informationsgewinnung. Bereits aus der Veröffentlichung nur der Anzahl von V-Leuten könnten Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz gezogen werden, die ihm zum Nachteil gereichen würden. Denn aus der Anzahl könnten die zu beobachtenden Gruppen – hier also Rechtsextremisten – auf die Wahrscheinlichkeit der Weitergabe von ausgetauschten Informationen an den Verfassungsschutz schließen. Bei Aufdeckung einzelner V-Leute könnten auch Rückschlüsse auf die Rest-Anzahl gezogen werden.
- Einzelheiten der Ausgaben des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz sind im vom Bayerischen Landtag beschlossenen Haushaltsplan enthalten. Der Haushaltsgesetzgeber hat keinen bestimmten Etatanteil für einzelne Phänomenbereiche vorgegeben. Eine Veröffentlichung konkreter Beträge der aufgewendeten Geldmittel lässt konkrete Rückschlüsse auf Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz zu. Dies gilt insbesondere für die Beobachtungsobjekte des Verfassungsschutzes, die dadurch in die Lage versetzt würden, ihre Abschottungsstrategie gegenüber dem Verfassungsschutz zu optimieren. Zudem würde zukünftig anzuwendenden V-Leuten ein Verhandeln um Zahlungen erleichtert.
- Sofern die Verfassungsschutzbehörden anderer Länder dem Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz Informationen über ihre eigenen V-Leute übermitteln, erfolgt dies – ebenfalls aus unverzichtbaren Gründen des Quellen- und Geheimschutzes – nur unter der Voraussetzung absoluter Geheimhaltung; daher kann auch hierüber nicht öffentlich berichtet werden. Im Übrigen obliegt die Kontrolle des Einsatzes von V-Leuten dem jeweils zuständigen parlamentarischen Gremium des anderen Landes bzw. des Bundes.

- 6 3. Zum Plenum am 26. März 2012 richtete der Antragsteller zu 1 eine Anfrage betreffend V-Leute in der NPD an die Staatsregierung. Diese Anfrage und die Antwort des Staatsministeriums des Innern sind in der Landtagsdrucksache 16/12076 S. 2 wie folgt wiedergegeben:

Ich frage die Staatsregierung, wie viele V-Leute, die Vorstände der NPD angeführt haben bzw. diesen noch angehören, hat das Landesamt für Verfassungsschutz seit 2003 geführt (bitte aufgelistet nach Jahren und Art der Vorstände wie Bundes-, Landes-, Kreis- und Ortsvorstände), wie hoch waren die Honorare, die den V-Leuten in diesem Zeitraum jeweils gezahlt wurden, und welchen Erkenntnisgewinn hatten die Informationen der V-Leute für das Landesamt für Verfassungsschutz und die Staatsregierung?

Antwort des Staatsministeriums des Innern

Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz berichtet das Staatsministerium des Innern ausschließlich im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes – PKGG). Eine öffentliche Erörterung der angesprochenen Punkte würde die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigen. Die Beantwortung beschränkt sich daher auf das nachfolgend Ausgeführte. Entsprechend seiner gesetzlichen Befugnisse setzt das Landesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung seiner Aufgaben V-Leute ein (Art. 6 Abs. 1 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes – BayVSG). Der Einsatz dient der im Bayerischen Verfassungsschutzgesetz ausdrücklich zugelassenen verdeckten Informationsgewinnung. Bereits aus der Veröffentlichung nur der Anzahl von V-Leuten bezogen auf bestimmte Bereiche könnten Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit und die Erkenntnismöglichkeiten des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz gezogen werden, die ihm zum Nachteil gereichen würden. Denn aus der Anzahl der V-Leute bzw. der Nennung der Einsatzbereiche könnten die zu beobachtenden Organisationen – hier also die NPD – auf die Wahrscheinlichkeit der Weitergabe von ausgetauschten Informationen an den Verfassungsschutz schließen. Ebenso könnte die NPD auf die Erkenntnismöglichkeiten des Landesamts für Verfassungsschutz schließen, wenn konkret der Erkenntnisgewinn durch V-Leute mitgeteilt würde.

- 7 4. Am 16. April 2012 reichte der Antragsteller zu 1 zusammen mit einer weiteren Abgeordneten eine Schriftliche Anfrage zu den neuen Aktivitäten des Karl-Heinz Hoffmann ein. Soweit im vorliegenden Verfahren von Bedeutung, lauten diese An-

frage und die Antwort des Staatsministeriums des Innern wie folgt (vgl. LT-Drs. 16/12648):

Schriftliche Anfrage  
der Abgeordneten Ulrike Gote, Dr. Sepp Dürr BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
vom 16.04.2012

Neue Aktivitäten des Rechtsextremisten Karl-Heinz Hoffmann

Ich frage die Staatsregierung:

1.1 Welche rechtsextremen Aktivitäten Karl-Heinz Hoffmanns sind der Bayerischen Staatsregierung nach dessen Haftentlassung bekannt?

...

2.2 Zu welchen Personen aus rechtsextremen und/oder neonazistischen Kreisen aus Thüringen, Sachsen und Bayern wie etwa Matthias Fischer, Roland Wuttke oder Martin Wiese hat Hoffmann aktuell Kontakt?

2.3 Sind der Staatsregierung derzeit Kontakte Hoffmanns zu NPD-Mitgliedern in Bayern oder in anderen Bundesländern bekannt?

3.1 Was ist der Staatsregierung über die „geschlossene Veranstaltung“ am 31. März 2012 auf Hoffmanns Schloss in Ermreuth bekannt, zu der Hoffmann eingeladen hat?

3.2 Welche bekannten Rechtsextremen und/oder Neonazis befanden sich unter den Gästen?

...

5.2 Sind der Staatsregierung weitere rechtsextreme Veranstaltungen außer den beiden oben genannten bekannt, zu denen Hoffmann in den letzten Jahren eingeladen hat?

...

Antwort  
des Staatsministeriums des Innern  
vom 18.05.2012



Vorbemerkung:

- a) Über den seit Jahrzehnten als Rechtsextremist bekannten Karl-Heinz Hoffmann wurde zuletzt in der Antwort des Staatsministeriums des Innern vom 03.03.2012 auf die Schriftliche Anfrage des Herrn Abgeordneten Dr. Sepp Dürr vom 09.01.2012 „Rechtsextreme Verbindungen Bayern-Thüringen“ (LT-Drs. 16/11788) berichtet. Auf die damaligen Ausführungen wird verwiesen.
- b) Zu geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen und Umständen nimmt die Staatsregierung ausschließlich gegenüber dem hierfür zuständigen Parlamentarischen Kontrollgremium Stellung.

Zu 1.1:

Hoffmann tritt nach den vorhandenen Erkenntnissen seit dem Jahr 2010 wieder öffentlich mit rechtsextremistischen Aktivitäten in Erscheinung. Insbesondere im Zusammenhang mit der Vorstellung seines Buchs „Die Oktoberfestlegende – Gezielte Verdächtigungen als politisches Kampfmittel im ‚demokratischen Rechtsstaat‘“ hält er verschiedene Vorträge. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

...

Zu 2.2:

Karl-Heinz Hoffmann sprach in der Ausgabe Nr. 10/2011 der „Deutschen Stimme“ mit dem NPD-Funktionär Uwe Meenen über sein Buch „Die Oktoberfestlegende – Gezielte Verdächtigungen als politisches Kampfmittel im ‚demokratischen Rechtsstaat‘“.

Auf der Homepage des rechtsextremistischen Netzwerks „Freies Netz Süd“ ist ein Artikel von Karl-Heinz Hoffmann vom 24.07.2011 zum Thema „Diskursbeitrag zur Islamophobie – Der Anti-Islamische Dreibund“ zu finden. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 2.3:

Es wird auf die Antwort zu Frage 2.2 verwiesen. Der Parteivorstand der NPD um den neu gewählten Parteivorsitzenden Holger Apfel hat sich zwischenzeitlich von Hoffmann distanziert und ihn zu einem unerwünschten Redner auf Veranstaltungen der NPD erklärt.

Zu 3.1:

Hoffmann hat am 31.03.2012 in seinem Anwesen in Neunkirchen am Brand eine Podiumsdiskussion veranstaltet, in deren Rahmen er auch um Spenden für seine in Sachsen ansässige Kulturstiftung gebeten hat. An der Veranstaltung haben rund 20 geladene Personen teilgenommen. Als Diskussionspartner zum Thema „Aussteiger? Verräter? Oder Recht auf gewandelte Überzeugung?“ stand Odfried Hepp zur Verfügung; dieser war

in den 1980er-Jahren u. a. Angehöriger der oben genannten „Wehrsportgruppe Ausland“.

Die Veranstaltung fand ohne Außenwirkung und besondere Vorkommnisse statt.

Zu 3.2:

Es wird auf die Antwort zu Frage 3.1 sowie die Vorbemerkung b) verwiesen.

...

Zu 5.2:

Es wird auf die Antwort zu Frage 1.1 verwiesen

...

- 8 5. Die Schriftliche Anfrage der Antragstellerin zu 2 vom 7. März 2012 bezieht sich auf die Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz. Diese Anfrage und die Antwort des Staatsministeriums des Innern haben folgenden Wortlaut (vgl. LT-Drs. 16/12190):

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Susanna Tausendfreund BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
vom 07.03.2012

Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz (BayLfV)

Mitglieder der Linksfraktion im Bundestag werden derzeit vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet. Dieser Vorgang erfuhr scharfe Kritik, u. a. vonseiten der Bundesjustizministerin. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Politikerinnen und Politiker – insbesondere auch bayeerische – Beobachtungs- oder Überwachungsobjekt des BayLfV sind oder waren. Auch in früheren Zeiten gab es Politikerinnen und Politiker, die in den Augen der jeweiligen Staatsregierung nicht auf dem Boden der Verfassung gestanden haben sollen. Im Sinne einer historischen Aufarbeitung, gilt es, auch diese Zeit zu beleuchten.

Die vorliegende Anfrage bezieht sich deshalb auf den Zeitraum seit Gründung des BayLfV bis zum Zeitpunkt der Beantwortung der Anfrage.

Sofern für einzelne Zeiträume keine Auskünfte mehr erteilt werden können, wird gebeten, dies im Einzelnen zu begründen. Sofern Akten vernichtet worden sein sollten, wird gebeten zu begründen, warum diese nicht dem Staatsarchiv überlassen worden sind. Wenn die Anfrage aufgrund nötiger Recherchen nicht in der vorgesehenen Frist zu beantworten ist, kann der Beantwortungszeitraum gerne verlängert werden.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Sind oder waren Mitglieder des Bayerischen Landtags (MdL), Mitglieder des Bundestags (MdB), Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) oder Kandidatinnen und Kandidaten für diese Mandate Beobachtungs- oder Überwachungsobjekt des BayLfV (bitte aufgeschlüsselt nach Parteien/Wählergruppen)?
  - a) Wenn ja, wie viele und welche und über welchen Zeitraum hinweg (bitte aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Personen und deren Funktionen sowie den Parteien bzw. Wählergruppen)?
2. Sind oder waren bayerische kommunale Mandatsträger (Mitglieder in Gemeinde- oder Stadträten, Kreis- und Bezirkstagen, Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen, Landräte bzw. Landrätinnen, Bezirkstagspräsidenten) oder Kandidatinnen und Kandidaten für diese Ämter Beobachtungs- oder Überwachungsobjekt des BayLfV (bitte aufgeschlüsselt nach Parteien/Wählergruppen)?
  - a) Wenn ja, wie viele und welche und über welchen Zeitraum hinweg (bitte aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Personen und deren Funktionen sowie den Parteien bzw. Wählergruppen)?
3. Wurden für die Beobachtung bzw. Überwachung auch nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt, wenn ja, welche, bei welchen Gelegenheiten und über welche Zeiträume hinweg (bitte aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Personen und deren Funktionen sowie den Parteien bzw. Wählergruppen)?
4. Welche Erkenntnisse hat das BayLfV bzw. die Staatsregierung aus diesen Maßnahmen im Einzelnen gewonnen (bitte aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Personen und deren Funktionen sowie den Parteien bzw. Wählergruppen)?

Antwort  
des Staatsministeriums des Innern  
vom 15.04.2012

Gegenstand des Beobachtungsauftrags des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz (BayLfV) sind extremistische Bestrebungen, die insbesondere auch von solchen Gruppierungen ausgehen können, bei denen es sich um politische Parteien und Wählervereinigungen handelt. Über extremistische politische Parteien und Wählervereinigungen wurde und wird im Bayerischen Verfassungsschutzbericht unter Einbeziehung der Erkenntnisse des BayLfV und allgemein zugänglicher Informationen berichtet. Im Rahmen der Beobachtung von extremistischen Parteien und Wählervereinigungen werden vom BayLfV auch Erkenntnisse über Mandatsträger und Kandidaten (soweit als solche bekannt) für diese Mandate erfasst, soweit dies für seine Aufgabenerfüllung erforderlich und verhältnismäßig ist.

Es unterlagen bisher insbesondere folgende politische Parteien dem Beobachtungsauftrag des BayLfV: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Deutsche Volksunion (DVU), Die Republikaner (REP) (bis zum Jahr 2008), Deutsche Kommunistische Partei (DKP), Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD), DIE LINKE. Bei den Wählervereinigungen werden insbesondere die „Bürgerinitiative Ausländerstopp München“ (BIA München) sowie die „Bürgerinitiative Ausländerstopp Nürnberg“ (BIA Nürnberg) vom BayLfV beobachtet.

Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des BayLfV berichtet das Staatsministerium des Innern im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz, PKGG). Eine öffentliche Erörterung der in der Schriftlichen Anfrage angesprochenen Punkte würde die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigen.

Eine umfassende Darstellung der Mandatsträger politischer Parteien und Wählervereinigungen, über die das BayLfV Erkenntnisse erfasst, und des Zeitraumes, in dem diese Erkenntnisse angefallen sind, ist im Rahmen der Beantwortung der schriftlichen Anfrage nicht möglich. Dies ließe Rückschlüsse auf die Erkenntnislage, die Arbeitsweise und die Erkenntnismöglichkeiten des BayLfV zu mit der Gefahr, dass sich die betroffenen Parteien und Wählervereinigungen als Beobachtungsobjekt in ihrem Verhalten hierauf einstellen können und dadurch die weitere Informationsgewinnung erschwert wird. Insbesondere steht zu befürchten, dass betroffene Mandatsträger extremistische Haltungen nur noch in einer Art und Weise äußern, die eine Aufklärungsarbeit des BayLfV verhindern soll. Entsprechendes gilt für eine Darstellung von Kandidaten für zu vergebende Ämter.

Gleiches gilt auch hinsichtlich der Frage nach der Art und Weise der Erkenntnisgewinnung durch das BayLfV sowie bezüglich der Frage nach den Erkenntnissen, die das BayLfV bzw. die Staatsregierung aufgrund der

getroffenen Maßnahmen im Einzelnen im Rahmen der Beobachtung gewonnen haben.

Überdies würde im angefragten Umfang eine namentliche Nennung der Personen, über die das Landesamt für Verfassungsschutz Daten erhoben hat, die allgemeinen Persönlichkeitsrechte der Betroffenen beeinträchtigen, die auch durch die Geheimhaltungserfordernisse des PKGG geschützt werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht wäre insbesondere auch durch die Mitteilung von aus der Beobachtung gewonnenen Erkenntnissen zu bestimmten Personen beeinträchtigt. Der Anspruch des Einzelnen auf Auskunft gegenüber dem BayLfV nach Maßgabe des Art. 11 BayVSG bleibt hiervon unberührt.

Soweit die Frage dahingehend lautet, inwieweit Personen in der Vergangenheit Gegenstand der Beobachtung waren, sind Angaben im Übrigen nicht möglich, da Speicherungen hierzu nicht mehr nachvollzogen werden können. Daten zu Personen, die nicht mehr Gegenstand der Beobachtung sind, sind – nicht rekonstruierbar – gelöscht.

Speicherungen werden gelöscht und die dazugehörigen Unterlagen (Fundstellen) vernichtet, wenn ihre Kenntnis zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist (Art. 8 Abs. 2 BayVSG). Vor einer Vernichtung werden Unterlagen dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayVSG, Art. 6 Abs. 2 Bayerisches Archivgesetz und der aufgrund dieser Bestimmungen abgeschlossenen „Vereinbarung über die Anmietung archivwürdiger Unterlagen an das Bayerische Hauptstaatsarchiv durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz“ vom 01.02.2003 angeboten. Wenn Unterlagen in der Vergangenheit nicht dem Hauptstaatsarchiv übergeben wurden, lag dies daran, dass die Archivwürdigkeit verneint wurde.

- 9 6. Am 23. April 2012 reichte der Antragsteller zu 1 eine Schriftliche Anfrage zur Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz ein. Soweit im vorliegenden Verfahren von Bedeutung, lauten diese Anfrage und die Antwort des Staatsministeriums des Innern wie folgt (vgl. LT-Drs. 16/12714):

Schriftliche Anfrage  
des Abgeordneten Dr. Sepp Dürr BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
vom 23.04.2012

Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz

In der Antwort auf eine Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Susanna Tausendfreund vom 7. März 2012 betreffend Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz (BayLfV) schreibt die Staatsregierung, dass „vor einer Vernichtung ... Unterlagen dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayVSG, Art. 6 Abs. 2 Bayerisches Archivgesetz und der aufgrund dieser Bestimmungen abgeschlossenen ‚Vereinbarung über die Anbieterung archivwürdiger Unterlagen an das Bayerische Hauptstaatsarchiv durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz‘ vom 01.02.2003 angeboten (werden). Wenn Unterlagen in der Vergangenheit nicht dem Hauptstaatsarchiv übergeben wurden, lag dies daran, dass die Archivwürdigkeit verneint wurde“. In diesem Zusammenhang frage ich die Staatsregierung:

...

2.1 In welchen Fällen werden die Unterlagen prinzipiell vom Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrt?

3. Welcher Art sind in der Regel die vom BayLfV dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv angebotenen Materialien?

...

5. Wie ist seit Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen des Bayerischen Archivgesetzes die Relation zwischen archivwürdigen-archivierten und nicht archivwürdigen-vernichteten Unterlagen?

5.1 Gibt es in den letzten Jahren eine Tendenz, dass mehr bzw. weniger Unterlagen aufbewahrt werden?

6. Welche Unterlagen des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz sind im Bayerischen Hauptstaatsarchiv aufbewahrt?

6.1 Von wie vielen Personen, die das BayLfV beobachtet hat, werden Unterlagen im Bayerischen Hauptstaatsarchiv aufbewahrt?

6.2 Wie viele davon sind oder waren als rechtsextrem eingestuft?

...

Antwort  
des Staatsministeriums des Innern  
vom 25.05.2012

Die Schriftliche Anfrage beantworte ich im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst wie folgt:

...

Zu 2.1:

Konkretisierende Regeln für die Anbietepflicht sind in o. g. Vereinbarung niedergelegt. Dabei sind auch die Sachakten des BayLfV betreffend die Beobachtung von extremistischen Parteien oder Organisationen erfasst. Personenakten sind nur dann als archivwürdig festgehalten, soweit sie für die Bewertung einer Bestrebung erforderlich waren oder sind. Da die Details der Vereinbarung Rückschlüsse auf geheimhaltungsbedürftige Einzelheiten der Beobachtungstätigkeit des BayLfV, insbesondere zu Methoden und nachrichtendienstlichen Arbeitsweisen, zulassen, ist die Vereinbarung als Verschlussache mit dem Geheimhaltungsgrad „Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des BayLfV berichtet das Staatsministerium des Innern im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz – PKGG).

Archivgut wird nach der getroffenen Vereinbarung in Abweichung zu den Richtlinien für die Aussonderung, Anbietung und Übernahme von Verschlussachen (Aussonderungs-Bekanntmachung) der Bayerischen Staatsregierung vom 19.11.1991 in der derzeit geltenden Fassung vom 06.11.2001 (veröffentlicht in KWMBI. I 2001, 474) nur dann in den Magazinen des Bayerischen Hauptstaatsarchivs verwahrt, wenn die Unterlagen keine Verschlussachen oder ausnahmslos als VS-NfD eingestufte Verschlussachen enthalten. Verschlussachen mit dem Geheimhaltungsgrad „Vertraulich“ und höher werden beim BayLfV in gesonderten Stahlschränken gelagert, deren Schlüssel vom Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrt werden.

Zu 3.:

Bezüglich der Art und Weise der Unterlagen ist mitzuteilen, dass das BayLfV dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv bisher nur Papierakten angeboten hat. Archiviert werden nur geschlossene Schriftguteinheiten, nicht einzelne Schriftstücke. Die Frage der Überlassung digitaler Daten hat sich in der Praxis mangels einer ausschließlich elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den anzubietenden Unterlagen noch nicht gestellt.

Sofern die Frage darüber hinaus auf den Inhalt der angebotenen Materialien abheben sollte, wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 verwiesen. Es werden auch Verschlussachen zur Archivierung angeboten. Das Nähere hierzu regeln § 29 der Verschlussachenanweisung für den Freistaat Bayern (VS-Anweisung/VSA) sowie die bereits zitierten Richtlinien für die Aussonderung, Anbietung und Übernahme von Verschlussachen.

...

Zu 5. und 5.1:

Das Bayerische Hauptstaatsarchiv hat seit 1998 in insgesamt fünf Aussonderungen 163 teils mehrbändige Sach- und Personenakten des BayLfV übernommen (davon ins VS-Archiv übernommen: 1998: 16 Akten, 2000: 6 Akten, 2002: 71 Akten, 2006: 31 Akten, 2012: 3 Akten). Zur Relation archivwürdiger und mangels Archivwürdigkeit vernichteter Unterlagen werden keine statistischen Daten erhoben. Insofern lässt sich auch keine Tendenz feststellen.

Zu 6., 6.1. und 6.2.:

Von den 163 als Archivgut übernommenen Akten sind 76 – zum Teil mehrere Bände umfassende – Personenakten. Elf dieser Aktenvorgänge betreffen den Bereich des Rechtsextremismus (zum Vergleich: 26 Linksextremismus, 39 Spionageabwehr). Die gegenüber dem Rechtsextremismus höheren Vorgangszahlen aus den anderen Tätigkeitsbereichen des BayLfV erklären sich aus der Laufzeit der als Archivgut eingestuftten abgeschlossenen Akten. Diese stammen größtenteils aus den 1950er- bis 1980er-Jahren.

Die als Archivgut übernommenen Akten sind zum weit überwiegenden Teil geheimhaltungsbedürftig und werden deshalb beim BayLfV verwahrt (hierzu bereits Antwort auf Frage 2.1). Ihr konkreter Gegenstand eignet sich daher nicht zur allgemeinen öffentlichen Erörterung im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage. Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des BayLfV berichtet das Staatsministerium des Innern im Parlamentarischen Kontrollgremium (vgl. Art. 1 Abs. 1 Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz – PKGG).

...

- 10** 7. Zum Plenum am 18. Juni 2012 richtete der Antragsteller zu 1 eine Anfrage, die das Oktobertfest-Attentat betreffende Unterlagen zum Gegenstand hatte, an die Staatsregierung. Diese Anfrage und die Antwort des Staatsministeriums des Innern sind in der Landtagsdrucksache 16/12950 wie folgt wiedergegeben:

Ich frage die Staatsregierung, warum im Bayerischen Hauptstaatsarchiv zum Hintergrund des Oktoberfest-Attentats keine Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz (BayLfV) archiviert sind und welche Unterlagen zum Oktoberfest-Attentat wo aufbewahrt werden?

Antwort des Staatsministeriums des Innern



Das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz (BayLfV) bewahrt keine Unterlagen zum Hintergrund des Oktoberfest-Attentats im Jahr 1980 auf und hat solche auch nicht an das Bayerische Hauptstaatsarchiv abgegeben. Über Art und Umfang eventuell früher vorhandener Unterlagen liegen keine Informationen vor. Die Gründe für eine gegebenenfalls unterbliebene Abgabe an das Hauptstaatsarchiv können aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollzogen werden.

Im Bayerischen Hauptstaatsarchiv sind Unterlagen zum Hintergrund des Oktoberfest-Attentats vorhanden. Einzelne Akten, die auf den Vorgang Bezug nehmen, wurden bereits vom Staatsministerium des Innern und vom Präsidium der Bayerischen Bereitschaftspolizei übernommen.

Zum Ermittlungsverfahren sind die Sachakten durch die Generalbundesanwaltschaft an das Bundesarchiv in Koblenz abgegeben worden. Beim Bayerischen Landeskriminalamt befinden sich noch Spurenakten, die nicht Teil der Sachakten sind.

Soweit über die Ermittlungen im Zuge des Attentats Unterlagen existieren, die vom Generalbundesanwalt nicht im Rahmen der Ermittlungen angefordert worden sind, werden diese nach den geltenden Vorschriften behandelt. Da die Angelegenheit nicht zuletzt aufgrund eines auch vom Landtag befürworteten Wiederaufnahmeverfahrens nach wie vor nicht abgeschlossen ist, sind die Voraussetzungen für eine Archivierung noch nicht erfüllt. Entsprechende Unterlagen befinden sich insbesondere noch in den für Polizei und Verfassungsschutz zuständigen Abteilungen des Staatsministeriums des Innern.

## II.

### 11 Die Antragsteller beantragen festzustellen, dass

die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die

1. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 28. November 2011 (LT-Drs. 16/10546),
2. Schriftliche Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 12. Januar 2012,
3. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 26. März 2012 (LT-Drs. 16/12076),
4. Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 16. April 2012 (LT-Drs. 16/12648),
5. Schriftliche Anfrage der Antragsteller zu 2 und 3 vom 7. März 2012 (LT-Drs. 16/12190),

6. Fragen 2.1, 3, 5, 5.1, 6, 6.1 und 6.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 23. April 2012 (LT-Drs. 16/12714),
7. Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 18. Juni 2012 (LT-Drs. 16/12950),  
die Rechte der jeweiligen Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen.

**12** Hilfsweise beantragen die Antragsteller festzustellen,

hinsichtlich des Antrags zu 5, dass die Antragsgegnerin die Rechte der Antragstellerinnen zu 2 und 3 aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzt hat, indem sie Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz über die Beobachtung von Mitgliedern des Bayerischen Landtags, Mitgliedern des Bundestags, Mitgliedern des Europäischen Parlaments, bayerischen kommunalen Mandatsträgern und/oder Kandidaten für diese Mandate nicht rekonstruierbar vernichtet und/oder Speicherungen dazu nicht rekonstruierbar gelöscht hat,

hinsichtlich des Antrags zu 7, dass die Antragsgegnerin die Rechte der Antragsteller zu 1 und 3 aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzt hat, indem sie es unterließ, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die es ermöglichen würden, Vorhandensein von und ggf. Umgang mit Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz zum Oktoberfestattentat nachträglich nachzuvollziehen.

**13** 1. Die Antworten der Bayerischen Staatsregierung, die entweder gar nicht oder nur teilweise die angefragten Informationen bereitstellten, verletzten die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV. Aus diesen Vorschriften ergebe sich ein grundsätzliches Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten.

**14** Die hierzu vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Maßstäbe seien auch für Informationen aus dem Bereich des Verfassungsschutzes maßgeblich. Als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung werde die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz von der Staatsregierung verantwortet und damit vom parlamentarischen Kontrollrecht erfasst. Durch das Parlamentarische Kontrollgremium-Gesetz werde die parlamentarische Kontrolle dieses Bereichs nicht eingeschränkt. Dies ergebe sich bereits aus Art. 1 Abs. 3 PKGG, wonach die Rechte des Landtags und seiner Ausschüsse unberührt blieben. Auch die übrigen gesetzlichen Regelungen

zu Funktion und Arbeitsweise des Parlamentarischen Kontrollgremiums ließen keine andere Auslegung zu. Ziel seiner Tätigkeit sei es, dem Landtag kontinuierlich und umfassend Informationen über die Nachrichtendienste zu verschaffen. Die dem Kontrollgremium zugänglich gemachten Informationen blieben jedoch grundsätzlich geheim, sodass die einzelnen Abgeordneten, die Fraktionen und das Plenum des Landtags hierauf nicht zugreifen könnten. Dies gelte selbst dann, wenn Vorgänge nicht oder nicht mehr geheimhaltungsbedürftig oder zwar geheimhaltungsbedürftig seien, dem Parlament aber mit der Maßgabe der Beachtung der Geheimschutzordnung mitgeteilt werden könnten. Wären Äußerungen der Staatsregierung zu von ihr als geheimhaltungsbedürftig eingestuften Fragen hinsichtlich des Landesamts für Verfassungsschutz auf das Parlamentarische Kontrollgremium beschränkt, hätte sich der Landtag mit der Einrichtung dieses Gremiums wesentlicher Informationsmöglichkeiten begeben und die Kontrolle gegenüber der Staatsregierung nicht etwa verbessert, sondern verschlechtert. Hinzu komme, dass die besonderen Informationsrechte nach Art. 5 PKGG ausschließlich als Rechte des Gremiums ausgestaltet seien. Weder seien Rechte des einzelnen Mitglieds noch ein Minderheitenrecht gewährleistet.

- 15 Allerdings könnten dem Informationsanspruch im Einzelfall verfassungsrechtlich legitime Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Die Staatsregierung habe diese Belange mit dem Informationsinteresse des Fragestellers abzuwägen. Ergebe diese Abwägung ein Überwiegen der Geheimhaltungsinteressen, sei zu prüfen, ob Formen der Informationsvermittlung realisierbar seien, die das Informationsinteresse wahren, ohne dass mit der Beantwortung zugleich eine Information der Öffentlichkeit verbunden sei. Stelle sich eine solche Form der Antwort als unmöglich dar, habe die Staatsregierung zeitgleich mit der Verweigerung der inhaltlichen Beantwortung die Gründe hierfür plausibel und nachvollziehbar darzulegen.
- 16 Nach diesen Maßstäben seien die Antragsteller in ihrem Frage- und Informationsrecht verletzt. Zu den einzelnen Anfragen führen sie Folgendes aus:

- 17 a) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 28. November 2011 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):
- 18 Die Antwort der Staatsregierung vom 1. Dezember 2011 enthalte ausschließlich einen Verweis auf die Berichtspflichten gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium sowie die Wertung, dass eine öffentliche Berichterstattung im Rahmen einer Anfrage zum Plenum nicht möglich sei. Aus dieser Antwort ließen sich keine Argumente ersehen, die für die Geheimhaltungsbedürftigkeit der angefragten Informationen sprächen, geschweige denn seien Maßstäbe einer Abwägung mit dem Informationsinteresse des Parlaments erkennbar.
- 19 b) Zur Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 12. Januar 2012 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):
- 20 An der Verfassungswidrigkeit der Antwort vom 1. Dezember 2011 (oben a) ändere die Antwort der Staatsregierung vom 13. Februar 2012 auf die wortgleiche Anfrage vom 12. Januar 2012 nichts. Zum einen bestehe der Verfassungsverstoß auch dann fort, wenn erforderliche Informationen zu einem späteren Zeitpunkt übermittelt würden. Zum anderen sei auch die Antwort vom 13. Februar 2012 unzureichend. Hinsichtlich der Frage nach der Anzahl der in der rechtsextremen Szene tätigen V-Leute erschöpfe sich die Antwort in der pauschalen Behauptung, durch die Veröffentlichung der Information werde die Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung des Landesamts für Verfassungsschutz gefährdet. Wieso allein aufgrund der Nennung der Anzahl der V-Leute, ohne dass eine Aufschlüsselung der Organisationen erfolge, Rückschlüsse auf die Informationsweitergabe möglich sein sollten, werde in keiner Weise dargelegt und sei auch nicht offensichtlich. Gleiches gelte für die Begründung der Antwortverweigerung hinsichtlich der an die V-Leute ausbezahlten Geldmittel. Soweit sich die Staatsregierung zur Frage nach Erkenntnissen über V-Leute, die auch für den Verfassungsschutz anderer Bundesländer arbeiteten, auf Vereinbarungen über die Geheimhaltung mit anderen Verfassungsschutzbehörden berufe, könne dies die Informationsrechte der Antragsteller nicht wirksam ausschließen.

- 21 c) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 26. März 2012 (V-Leute in der NPD):
- 22 Die Antwort der Staatsregierung vom 29. März 2012 sei im Wesentlichen wortgleich mit der Antwort auf die bereits genannte Schriftliche Anfrage vom 12. Januar 2012 (oben b) und erfülle daher ebenso wenig die verfassungsrechtlichen Maßstäbe.
- 23 d) Zu den Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 16. April 2012 (Karl-Heinz Hoffmann):
- 24 Die Verletzung der Informationsrechte ergebe sich hier vor allem durch die Vorbemerkung b) der Antwort der Staatsregierung vom 18. Mai 2012, in der statuiert werde, dass die Staatsregierung zu geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen und Umständen ausschließlich gegenüber dem hierfür zuständigen Parlamentarischen Kontrollgremium Stellung nehme. Auf diese Vorbemerkung werde in den Antworten zu den einzelnen Fragen Bezug genommen. Hieraus ergebe sich, dass der Staatsregierung Erkenntnisse vorlägen, deren Weitergabe sie im Hinblick auf ihre vermeintliche Geheimhaltungsbedürftigkeit verweigere. Auch insoweit fehle es an jeglicher nachvollziehbaren und plausiblen Begründung.
- 25 e) Zur Schriftlichen Anfrage der Antragstellerinnen zu 2 und 3 vom 7. März 2012 (Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz):
- 26 Soweit sich die Antwort der Staatsregierung vom 15. April 2012 auf die noch laufende Beobachtung von Mandatsträgern beziehe, sei der Verweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der erbetenen Informationen zu pauschal. Weder die Arbeitsfähigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz noch das allgemeine Persönlichkeitsrecht genossen uneingeschränkten und absoluten Vorrang vor dem parlamentarischen Informationsinteresse. Vielmehr ergebe sich aus dem Be-

schluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2013 Az. 2 BvR 2436/10 u. a., wie gravierend der Eingriff in die Statusrechte von Abgeordneten durch eine Überwachung des Verfassungsschutzes sei und wie schwer daher – im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie – auch das Informationsinteresse von Abgeordneten bei der Kontrolle dieser Tätigkeiten wiege. Der wesentliche Eingriff in die Rechte der überwachten Personen liege in der Beobachtung als solcher und nicht in der Weitergabe von Informationen hierüber.

- 27** Soweit die Anfrage die in der Vergangenheit liegende Beobachtung von Mandatsträgern zum Gegenstand habe, verweise die Staatsregierung im Wesentlichen auf ihre gesetzlichen Löschpflichten, ohne näher darzulegen, wann und wie entsprechende Löschungen erfolgt und warum die Daten nicht rekonstruierbar seien. Es sei in keiner Weise nachvollziehbar dargelegt, warum nicht nur die Aufzeichnungen selbst, sondern alle Informationen über Ob und Wie der Speicherungen solcher Daten nicht mehr verfügbar sein sollten. Ebenso wenig sei plausibel, warum keine der zu Mandatsträgern in der Vergangenheit vorhandenen Personenakten als archivwürdig eingestuft und dem Hauptstaatsarchiv angeboten worden sein solle.
- 28** f) Zu den Fragen 2.1, 3, 5, 5.1, 6, 6.1 und 6.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 23. April 2012 (Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz):
- 29** In der Antwort der Staatsregierung vom 25. Mai 2012 auf die Fragen 2.1 und 3 zu den vom Bayerischen Hauptstaatsarchiv prinzipiell verwahrten Unterlagen und den ihm angebotenen Materialien würden nähere Darlegungen im Hinblick auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der zwischen dem Hauptstaatsarchiv und dem Landesamt für Verfassungsschutz abgeschlossenen Vereinbarung über die Anbietung archivwürdiger Unterlagen verweigert. Es sei nicht ersichtlich, warum eine solche abstrakt-generelle Regelung wesentlichere Rückschlüsse auf Methoden und Arbeitsweise des Landesamts zuließe als etwa das Bayerische Verfassungsschutzgesetz. Hinsichtlich der Fragen 5. und 5.1 zur Relation zwischen archivierten und

vernichteten Unterlagen sei die Staatsregierung ihrer mit der Antwortpflicht korrespondierenden Nachforschungspflicht nicht nachgekommen. Auf die Fragen 6, 6.1 und 6.2 zu Art und Inhalt der im Hauptstaatsarchiv aufbewahrten Unterlagen des Landesamts für Verfassungsschutz verweise die Staatsregierung darauf, dass sich der konkrete Gegenstand der als Archivgut übernommenen Akten nicht zur allgemeinen öffentlichen Erörterung im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage eigne. Diese Antwort sei schon deshalb unzureichend, weil die Staatsregierung selbst nicht für ausnahmslos alle betroffenen Unterlagen von einer Geheimhaltungsbedürftigkeit ausgehe.

- 30** g) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 18. Juni 2012 (Unterlagen zum Oktoberfestattentat):
- 31** In ihrer Antwort vom 21. Juni 2012 berufe sich die Staatsregierung unzulässigerweise auf Nichtwissen im Hinblick auf Art und Umfang eventuell früher vorhandener Unterlagen des Landesamts für Verfassungsschutz als auch hinsichtlich der Frage, warum keine Unterlagen an das Hauptstaatsarchiv abgegeben worden seien. Es hätte ihr obliegen, zumutbare Nachforschungen anzustellen, um die erfragten Informationen zu beschaffen, sowie gegebenenfalls Maßnahmen zur Rekonstruktion der betroffenen Sachverhalte zu ergreifen. Eine besondere Verpflichtung ergebe sich angesichts der hohen politischen Brisanz der Thematik.
- 32** 2. Sollten hinsichtlich der Schriftlichen Anfrage vom 7. März 2012 (oben e) und/oder der Anfrage zum Plenum vom 18. Juni 2012 (oben g) die begehrten Informationen auch bei gewissenhafter Nachforschung nicht verfügbar bzw. nicht rekonstruierbar und eine weitere Begründung der Nichtverfügbarkeit aus tatsächlichen Gründen nicht möglich sein, seien die Rechte der Antragsteller in dem von den Hilfsanträgen erfassten Umfang verletzt. Eine entsprechende Pflicht zur Informationsvorsorge folge aus dem parlamentarischen Informationsrecht in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue. Verletzt sei diese Verpflichtung sowohl durch die behauptete Vernichtung bzw. Löschung der Unterlagen über die Beobachtung von Mandatsträgern als auch durch die Unterlassung

von Vorkehrungen, die es ermöglichen würden, Vorhandensein von und gegebenenfalls Umgang mit Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz zum Oktoberfestattentat nachträglich nachzuvollziehen.

### III.

- 33** Die Bayerische Staatsregierung hält die Anträge für unbegründet.
- 34** 1. Sie habe zu Recht keine näheren Angaben über Details zum Einsatz von Vertrauenspersonen in der rechtsextremistischen Szene oder den Vorständen der NPD, über konkrete nichtöffentliche Aktivitäten von Rechtsextremisten, über die etwaige Beobachtung von Mandatsträgern und Wahlbewerbern oder den Inhalt archivierter geheimhaltungsbedürftiger Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz gemacht.
- 35** a) Für die (teilweise) nur eingeschränkte Beantwortung der einzelnen Fragen lägen hinreichend tragfähige Sachgründe vor. Zahlreiche Informationen aus dem Tätigkeitsbereich des Landesamts für Verfassungsschutz betreffen geheim zu haltende Vorgänge. Die vielfach durch verdeckte Methoden gewonnenen Informationen der Nachrichtendienste verlören in der Regel ihren Nutzen, wenn diese oder die Art ihrer Gewinnung offengelegt würden. Ein transparenter Geheimdienst wäre ein Widerspruch in sich. Der Kampf gegen die Gegner des Staates und der freiheitlichen Demokratie erfordere, nicht sämtliche Informationen an die Öffentlichkeit zu geben; andernfalls wären die Abwehrstrategien des Staates leicht berechenbar und wirkungslos. Die Geheimhaltung als Prinzip sei zudem unverzichtbare Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten und für die Gewinnung neuer Informationsquellen. Die Offenlegung könnte Mitarbeiter des Verfassungsschutzes oder Dritte an Leib und Leben sowie die öffentliche Sicherheit erheblich gefährden. Gegenüber dem ebenfalls verfassungsrechtlich fundierten Geheimschutz genieße das Frage- und Informationsrecht der Abgeordne-



ten keinen uneingeschränkten Vorrang. Jeder Antwort sei eine Abwägung vorausgegangen, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt werde.

**36** b) Die Verweise der Staatsregierung auf eine Information des Parlamentarischen Kontrollgremiums seien nicht so zu verstehen, dass das Fragerecht eines Abgeordneten in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes generell infrage gestellt würde. Ungeachtet der in den streitgegenständlichen Antworten jeweils gewählten Formulierung würden parlamentarische Anfragen aus dem Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeit beantwortet, wenn nicht Gründe des Geheimschutzes entgegenstünden. In aller Regel, wenn auch nicht ausnahmslos, gehe der Geheimschutz jedoch vor. Das grundsätzlich auf Öffentlichkeit und Transparenz angelegte Informationsrecht der Abgeordneten lasse sich in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes nur eingeschränkt verwirklichen. Dies solle durch das Parlamentarische Kontrollgremium ausgeglichen werden. Art. 18 BayVSG verweise für die Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz auf die Bestimmungen des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes. Auch wenn dieses Gesetz das parlamentarische Frage- und Informationsrecht nicht verdränge (Art. 1 Abs. 3 PKGG), bedeute das nicht, dass geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten im Rahmen parlamentarischer Anfragen offenbart werden dürften. Vielmehr sei bei der notwendigen Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Abgeordneten und den Geheimschutzbelangen zu würdigen, dass durch das Kontrollgremium-Gesetz bereits eine parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes erfolge.

**37** c) Werde eine Antwort auf eine parlamentarische Anfrage nicht erteilt, verlange dies grundsätzlich eine plausible und nachvollziehbare Begründung, aus der eine angemessene und einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Abgeordneten und den das Auskunftsrecht begrenzenden verfassungsrechtlichen Gründen ersichtlich werde. Allerdings könne die Begründungspflicht entfallen, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit offenkundig sei. Dies sei zumindest insoweit der Fall, als der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel im Sinn des Art. 6 BayVSG thematisiert werden solle. Bei der Tätigkeit von V-Leuten sei bei-

spielsweise augenscheinlich, dass weitere Angaben nicht ohne Mitteilung von Arbeits- und Ermittlungsweisen sowie eine eventuelle Gefährdung dieser Personen gemacht werden könnten. Dies widerspräche der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Anforderungen an die Begründungspflicht dürften nicht dazu führen, dass funktionsgefährdende Einblicke in die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz eröffnet würden. Betroffen seien darüber hinaus typischerweise die Rechtspositionen derjenigen, über die Informationen erhoben, gesammelt und erfasst würden. Aus der öffentlichkeitswirksamen Stellung als erfolgloser Wahlkandidat oder gewählter Mandatsträger einer Partei oder kommunalen Wählervereinigung ergebe sich nicht, dass eine in dieser Eigenschaft vom Verfassungsschutz beobachtete Person auf den Schutz ihres Persönlichkeitsrecht in der Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung verzichte.

- 38** Sei eine Begründung für die Nichtbeantwortung einer parlamentarischen Anfrage geboten, müsse diese den Fragestellern mit der Ablehnung zugehen. Dies schließe ein Nachschieben von Gründen unter dem Eindruck eines bereits initiierten verfassungsgerichtlichen Verfahrens aus. Ein Nachschieben in diesem Sinn liege allerdings nicht vor, wenn eine Begründung (gegebenenfalls auch nachträglich) jedenfalls vor Einlegung eines verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfs erteilt werde. Ein Nachbessern könne auch dann zugelassen werden, wenn es lediglich der Plausibilisierung und Verdeutlichung bereits vorgebrachter Gründe diene.
- 39** d) Ferner müsse geprüft werden, ob auf geheimhaltungsbedürftige Umstände abzielende Fragen durch ein nicht in den Drucksachen des Landtags zu veröffentlichendes Schreiben beantwortet werden könnten. Dies sei bei Informationen, die aus Gründen des Staatsschutzes geheim seien, nicht der Fall. Der Geheimschutz verlange nicht allein eine vertrauliche Behandlung, sondern verpflichte die Verantwortlichen, den Kreis der Mitwissenden möglichst klein zu halten. Anders als auf Bundesebene habe sich in Bayern bislang auch keine Staatspraxis des Inhalts etabliert, dass anstelle der Nichtbeantwortung einer Anfrage aus Gründen der Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht öffentliche Formen der Informationsvermittlung zu suchen seien.

- 40 e) Soweit die Überprüfung des Sachverhalts im Zuge der Bearbeitung einer parlamentarischen Anfrage ergebe, dass bestimmte Unterlagen nicht mehr vorhanden seien und auch nicht oder zumindest nicht mit verhältnismäßigem Aufwand rekonstruierbar seien, und deshalb keine weitergehende Beantwortung der Frage möglich sei, werde hierdurch das Auskunfts- und Informationsrecht des Parlaments und der Abgeordneten nicht verletzt. Dieses Recht begründe keinen Anspruch darauf, auf die Vernichtung von Unterlagen entgegen den bestehenden gesetzlichen Löschungs- und Aussonderungsfristen zu verzichten.
- 41 2. Gemessen an diesen Maßstäben sei eine Verletzung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts der Antragsteller letztlich nicht erkennbar.
- 42 a) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 28. November 2011 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):
- 43 Ob die Staatsregierung die ursprüngliche Nichtbeantwortung hinreichend begründet habe, sei irrelevant. Die bereits vor Einleitung der Verfassungsstreitigkeit im Schreiben vom 5. Januar 2012 abgegebene ergänzende Begründung sei mit heranzuziehen. Die Fragestellung betreffe evident geheimhaltungsbedürftige Informationen; auch eine individuelle Information des Anfragenden unter Wahrung der Geheimhaltung komme nicht in Betracht. Der durch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayVSG legitimierte Einsatz von V-Leuten sei als solcher geheim zu halten. Aus sämtlichen Informationen über eingesetzte V-Leute ließen sich Hinweise auf infrage kommende Personen ableiten. Hierdurch würden deren weitere Einsatzmöglichkeit sowie die Arbeitsfähigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz gefährdet; die Gefahr einer Entdeckung steige.
- 44 b) Zur Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 12. Januar 2012 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):

- 45 Die maßgeblichen Erwägungen seien mit jenen zur bereits genannten wortgleichen Anfrage identisch. Da die Antragsteller auf eine Drucklegung verzichtet hätten, falle die Antwort jedoch ausführlicher aus. Der konkrete Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel sei stets geheimhaltungsbedürftig. Überdies seien die eine Geheimhaltung gebietenden Gesichtspunkte dargelegt. Das Absehen von einer Drucklegung gewährleiste keineswegs den für geheimhaltungsbedürftige Informationen rechtlich gebotenen sorgfältigen Umgang.
- 46 c) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 26. März 2012 (V-Leute in der NPD):
- 47 Auch insoweit sei die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident. Die Vorbereitung eines Verfahrens zum Verbot der NPD und die hierfür vorausgesetzte Abschaltung etwaiger früherer Quellen in der Führungsebene der Partei könne die Mitteilung der gewünschten Informationen nicht rechtfertigen, zumal das Schutzbedürfnis etwaiger V-Leute noch fortbestehe.
- 48 d) Zu den Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 16. April 2012 (Karl-Heinz Hoffmann):
- 49 Durch die Antwort auf Frage 1.1 in Verbindung mit dem Verweis auf eine frühere Schriftliche Anfrage (vgl. Vorbemerkung a) werde das Informationsverlangen im Kern erfüllt. Die Bezugnahme auf die Vorbemerkung b) erkläre sich daraus, dass nähere Angaben über die verschiedenen Vorträge des Karl-Heinz Hoffmann lediglich unter Einbeziehung von Quellenerkenntnissen gemacht werden könnten. Selbst wenn derartige Erkenntnisse vorlägen, könnten diese aus evidenten Geheimhaltungsgründen nicht mitgeteilt werden. Entsprechendes gelte für Frage 2.2 im Hinblick auf aktuelle Kontakte Hoffmanns zu Personen der fränkischen Neonaziszene. Bereits eine Mitteilung dazu, ob der Verfassungsschutz über weitergehende Informationen verfüge, ließe konkrete Schlüsse über das Vorhandensein von Informanten zu. Die Antwort auf Frage 2.3 lasse eine Verletzung der Auskunftspflicht bei verständiger Würdigung nicht erkennen. Frage 3.2 beziehe sich

auf eine geschlossene Veranstaltung mit rund 20 geladenen Gästen. Es dränge sich daher auf, dass gewisse Umstände nur durch den Einsatz geheimhaltungsbedürftiger Mittel in Erfahrung gebracht werden könnten. Die unterbliebene Beantwortung der Frage 5.2 nach weiteren rechtsextremen Veranstaltungen finde ihre Rechtfertigung ebenfalls in der Geheimhaltungsbedürftigkeit.

- 50** e) Zur Schriftlichen Anfrage der Antragstellerinnen zu 2 und 3 vom 7. März 2012 (Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz):
- 51** Zwar werde das Auskunftsinteresse der Antragsteller mit der gegebenen Antwort nur teilweise erfüllt. Die Gründe für die teilweise Nichtbeantwortung und die gegen eine detaillierte Auskunft sprechenden Erwägungen würden jedoch im Einzelnen angeführt. Neben den Belangen der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz werde insbesondere der Schutz des Persönlichkeitsrechts geltend gemacht. Selbst aktive Politiker müssten angesichts der mit einer nachrichtendienstlichen Beobachtung verbundenen Einwirkungen auf ihre Rechtsposition nicht ohne Einwilligung mit der Bekanntgabe einer solchen Information in der Öffentlichkeit rechnen. Für ehemalige Politiker sei ein überwiegendes Schutzinteresse ohne Weiteres greifbar, da ein aktueller Anlass für die Mitteilung personenbezogener Daten fehle. Zudem könne der potenziell betroffene Personenkreis, der Mandatsträger sowie erfolglos gebliebene Kandidaten der unterschiedlichsten politischen Ebenen umfasse, womöglich nicht zuverlässig eingegrenzt werden.
- 52** Die Vernichtung personenbezogener Unterlagen über Wahlbewerber oder Mandatsträger, die in der Vergangenheit angefallen seien, stehe mit geltendem Recht, das insbesondere dem Grundrechtsschutz der Betroffenen diene, im Einklang. Die mit dem Landesamt für Verfassungsschutz getroffene Archivierungsvereinbarung besage, dass die Pflicht zur Vernichtung einzelner Unterlagen mit personenbezogenen Daten unberührt bleibe. Es könne daher in Einzelfällen zu einer Vernichtung einzelner Unterlagen oder Löschung bestimmter Daten ohne Anbieten gegenüber den staatlichen Archiven kommen, wenn gesetzliche Lösungsverpflich-

tungen bestünden, ohne dass der über die beobachtete Partei oder Wählervereinigung angelegte Sachakt bereits zur Archivierung anstehe. Nicht auszuschließen sei, dass in Personenakten noch Informationen zu Beobachtungen in der Vergangenheit enthalten seien.

- 53** f) Zu den Fragen 2.1, 3, 5, 5.1, 6, 6.1 und 6.2 der Schriftlichen Anfrage der Antragsteller zu 1 und 3 vom 23. April 2012 (Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz):
- 54** Eine teilweise Nichtbeantwortung sei allenfalls hinsichtlich der Fragen 5, 5.1 und 6 substantiiert dargelegt. Die Archivierungsvereinbarung sei nicht Gegenstand der Frage 2.1, sondern in der Antwort lediglich der Vollständigkeit halber und ohne zwingenden Grund erwähnt worden. Inwiefern die Antwort auf die Frage 3 unzureichend sein sollte, sei nicht ersichtlich. Da verlässliches Datenmaterial zu den Fragen 5 und 5.1 fehle, habe die Staatsregierung insofern keine Auskunft geben können. Im Hinblick auf die Fragen 6, 6.1 und 6.2 sei eine Auskunft über die konkreten Inhalte der archivierten Vorgänge nicht in Betracht gekommen; diese Akten würden für die tägliche Arbeit zwar nicht mehr benötigt, unterfielen aber weiterhin dem Geheimnisschutz.
- 55** g) Zur Anfrage zum Plenum der Antragsteller zu 1 und 3 vom 18. Juni 2012 (Unterlagen zum Oktoberfestattentat):
- 56** Im Hinblick auf Unterlagen des Landesamts für Verfassungsschutz habe sich das Staatsministerium des Innern keineswegs auf bloßes Nichtwissen berufen. Die Antwort beruhe vielmehr auf einer Einbindung des Landesamts und der Prüfung des Vorgangs. Die Anfrage sei nach bestem Wissen und Gewissen beantwortet worden.
- 57** 3. Die Hilfsanträge sind nach Ansicht der Staatsregierung ebenfalls unbegründet. Die Vernichtung von Akten und die Löschung von Daten durch das Landesamt für Verfassungsschutz orientierten sich an den Bestimmungen des Bayerischen Ver-

fassungsschutzgesetzes sowie an der mit dem Generaldirektor der Staatlichen Archive getroffenen Vereinbarung. Für den sachgerechten Umgang mit Akten und dienstlichen Unterlagen bestünden ausreichende Vorkehrungen rechtlicher wie tatsächlicher Art.

IV.

- 58** Dem Bayerischen Landtag wurde Kenntnis von der Verfassungsstreitigkeit gegeben.

V.

- 59** Sowohl der Hauptantrag als auch die Hilfsanträge sind zulässig.
- 60** 1. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG eröffnet. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinn dieser Bestimmungen liegt vor. Die Beteiligten streiten über den Umfang der Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Dieser Streit bezieht sich auf Rechtspositionen, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV).
- 61** 2. Sowohl die Antragsteller als auch die Antragsgegnerin verfügen über die für das vorliegende Organstreitverfahren erforderliche Beteiligtenfähigkeit.
- 62** Nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans.
- 63** Die Antragsteller zu 1 und 2 können als einzelne Abgeordnete des Landtags Beteiligte eines Organstreitverfahrens sein (VerfGH vom 17.2.1998 VerfGHE 51,

34/39 f.; vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/77 f.). Entsprechendes gilt hinsichtlich der Antragstellerin zu 3. Einer Fraktion als einem Zusammenschluss von Abgeordneten können verfassungsmäßige Rechte wie den einzelnen Abgeordneten zustehen (VerfGH vom 17.7.2001 VerfGHE 54, 62/72 f.; vom 26.7.2006 VerfGHE 59, 144/177). Zudem haben Fraktionen, welche – wie die Antragstellerin zu 3 – die Staatsregierung nicht stützen, gemäß Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten.

- 64** Die Beteiligtenfähigkeit der Antragsteller wird nicht dadurch infrage gestellt, dass der Landtag nach Einleitung des Organstreitverfahrens neu gewählt wurde. Der Antragsteller zu 1 gehört auch dem neuen Landtag an. Im Übrigen ist für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich, sodass das Ausscheiden der Antragstellerin zu 2 aus dem Landtag der Zulässigkeit ihres Antrags nicht entgegensteht (vgl. BVerfG vom 16.3.1955 BVerfGE 4, 144/152; vom 21.7.2000 BVerfGE 102, 224/231; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 27.5.2003 DÖV 2003, 765). Die Antragstellerin zu 3 kann das anhängige Organstreitverfahren als Nachfolgefraktion fortsetzen (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern DÖV 2003, 765 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 29.4.1997 DVBI 1997, 824; VerfGH Sachsen vom 17.2.1995 SächsVBI 1995, 227; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 39 Rn. 5, Art. 93 Rn. 14). Entsprechendes gilt für die Staatsregierung, die als Adressatin der parlamentarischen Anfragen Antragsgegnerin der Verfassungsstreitigkeit ist.

- 65** 3. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Sie können sich auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV stützen. Die Antragstellerin zu 3 kann sich darauf berufen, die Behandlung der von ihr mitgetragenen Anfragen hindere sie daran, den Informationsstand zu erreichen, der nach ihrer Einschätzung für die parlamentarische Arbeit der Fraktion erforderlich ist.



**66** 4. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller ist nicht infolge der Neuwahl des Landtags und der Neubildung der Staatsregierung entfallen. Denn im Organstreitverfahren geht es nicht nur um die Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller, sondern auch um die objektive Klärung der zwischen den beteiligten Organen umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen. Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sollen für die Zukunft der Rechtsfrieden gesichert und die streitigen verfassungsrechtlichen Fragen geklärt werden (VerfGH vom 30.9.1994 VerfGHE 47, 194/198 f.; VerfGHE 51, 34/40 f.; 59, 144/188). Im Hinblick auf die vorliegend zu entscheidende Thematik, die von erheblicher verfassungsrechtlicher Bedeutung ist, besteht die Möglichkeit, dass vergleichbare Umstände erneut zu einer Verfassungsstreitigkeit führen. Es ist daher ein objektives öffentliches Interesse an der Klärung der mit den Anträgen aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen gegeben. Dieses Interesse besteht auch unabhängig davon, dass die Antragstellerin zu 2 dem neuen 17. Bayerischen Landtag nicht mehr angehört. Es bleibt daher geboten, den Organstreit durch Sachentscheidung zu beenden (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern DÖV 2003, 765/ 766 f.; VerfGH Sachsen SächsVBI 1995, 227).

## VI.

**67** Der Hauptantrag der Antragsteller auf Feststellung, dass die Antworten der Staatsregierung auf insgesamt sieben parlamentarische Anfragen die Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen, ist überwiegend begründet; die Hilfsanträge haben keinen Erfolg.

## A.

**68** Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten gewährleistet, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden. Dieses Recht dient dazu, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zur Erfüllung

ihrer Aufgaben, insbesondere zur Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung, benötigen. Als Minderheitenrecht gründet es sich auch auf Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV. Mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten korrespondiert grundsätzlich eine Antwortpflicht der Staatsregierung, die allerdings bestimmten Grenzen unterliegt. Diese ergeben sich in erster Linie aus den Grundrechten der Bayerischen Verfassung sowie sonstigen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und können nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt im Voraus bestimmt werden. Die Ablehnung, eine Frage überhaupt (materiell) zu beantworten, muss dabei die Ausnahme sein und bedarf besonderer Rechtfertigung (VerfGHE 54, 62/73 f.; 59, 144/177 ff.; 64, 70/80 ff.).

- 69** Für die Beurteilung, ob im Hinblick auf die verfahrensgegenständlichen Anfragen jeweils eine Antwortpflicht bestanden hat und wie diese zu erfüllen war, sind folgende Grundsätze maßgeblich:
- 70** 1. Eine Beschränkung der Antwortpflicht ergibt sich aus der Funktion des Fragerechts. Es erfüllt keinen Selbstzweck, sondern hat das Ziel, die Arbeit der Abgeordneten zu erleichtern (VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 4.10.1993 NVwZ 1994, 678/679). Da es als Minderheitenrecht in erster Linie der Informationsgewinnung zum Zweck der Kontrolle der Regierung dient, kann es sich nur auf Bereiche erstrecken, für die die Regierung verantwortlich ist (VerfGHE 54, 62/74; LVerfG Sachsen-Anhalt vom 17.1.2000 NVwZ 2000, 671/672). In diesem Sinn hat die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag das Fragerecht der Abgeordneten im Einzelnen ausgestaltet (vgl. VerfGH vom 17.6.1993 VerfGHE 46, 176/180 f.). Nach § 71 Abs. 1 Satz 2 GeschOLT müssen sich Schriftliche Anfragen auf Angelegenheiten beschränken, für die die Staatsregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Anfragen zum Plenum sind nach § 74 Abs. 2 Satz 2 GeschOLT nur zulässig für Angelegenheiten, in denen die Staatsregierung unmittelbar oder mittelbar zuständig ist. Damit knüpft die Geschäftsordnung an die Gliederung des Verwaltungsaufbaus in die unmittelbare Staatsverwaltung (Staatsregierung und nachgeordnete unselbständige Behörden) einerseits und die mittelbare Staats-

verwaltung durch rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts andererseits an (VerfGHE 59, 144/179).

- 71** a) Die Tätigkeit des bayerischen Verfassungsschutzes, auf den sich die verfahrensgegenständlichen Fragen überwiegend beziehen, unterliegt den Regelungen des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes. Gemäß Art. 1 Abs. 1 BayVSG besteht in Bayern zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder ein Landesamt für Verfassungsschutz; es dient auch dem Schutz vor Organisierter Kriminalität. Das Landesamt für Verfassungsschutz ist nach Art. 1 Abs. 4 Satz 1 BayVSG eine dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnete Behörde. Aufgrund des in der unmittelbaren Staatsverwaltung geltenden hierarchischen Prinzips (Art. 55 Nr. 5 Satz 1 BV) erstreckt sich die Verantwortlichkeit der Staatsregierung auf die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz. Die Reichweite dieser Verantwortlichkeit orientiert sich an den Einwirkungsmöglichkeiten der Fachaufsicht. Werden staatliche Aufgaben unmittelbar durch die Staatsregierung und die ihr nachgeordneten Staatsbehörden wahrgenommen, ist die Auskunftspflicht der Staatsregierung daher nicht auf Fragen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt. Die Rechenschaftspflicht bezieht sich – als Kehrseite der Einwirkungsmöglichkeiten der Fachaufsicht – grundsätzlich auch auf die Zweckmäßigkeit des Handelns (VerfGHE 59, 144/180; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/187; Wolff, JZ 2010, 173/175).
- 72** b) Die Pflicht des Staatsministeriums des Innern, das Parlamentarische Kontrollgremium des Landtags umfassend über die allgemeine Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz und über Vorgänge von besonderer Bedeutung zu unterrichten (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 PKGG), auf Verlangen des Kontrollgremiums über sonstige Vorgänge zu berichten (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 PKGG) sowie die Berichte nach Art. 4 Abs. 2 und 3 PKGG zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie zum Einsatz technischer Mittel in Wohnungen zu erteilen, entbindet nicht von der Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen über die Arbeit des bayerischen Verfassungsschutzes (vgl. BVerfG vom 1.7.2009 BVerfGE 124,

161/189 ff.; VerfG Hamburg vom 28.11.2013 NVwZ 2014, 135/138 f.; VerfGH Sachsen vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 30; Wolff, JZ 2010, 173/180).

- 73** Zwar obliegt dem Parlamentarischen Kontrollgremium nach Art. 1 Abs. 1 PKGG die Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz. Aus Art. 1 Abs. 3 PKGG ergibt sich jedoch, dass die Rechte des Landtags und seiner Ausschüsse sowie der Kommission nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz) unberührt bleiben (vgl. auch LT-Drs. 16/4971 S. 7). Bereits dieser Vorbehalt spricht dafür, dass das Parlamentarische Kontrollgremium ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle ist, das das Fragerecht der Abgeordneten nicht verdrängt.
- 74** Bestätigt wird diese Bewertung durch die Funktionsweise des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Seine Tätigkeit hat den Zweck, dem Landtag kontinuierlich und umfassend Informationen über den bayerischen Verfassungsschutz zu verschaffen. Die parlamentarische Kontrolle dieses Bereichs durch ein ständiges Gremium soll ersichtlich eine Lücke schließen, da weder Öffentlichkeit noch Landtag von geheimen Vorgängen entsprechende Kenntnis erlangen können. Die dem Kontrollgremium zugänglich gemachten Informationen bleiben jedoch geheim (Art. 9 Abs. 1 PKGG). Eine Ausnahme besteht lediglich für die Bewertung bestimmter Vorgänge, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums ihre vorherige Zustimmung erteilt hat (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 PKGG). Soweit für die Bewertung des Gremiums oder die Abgabe von Sondervoten eine Sachverhaltsdarstellung erforderlich ist, sind ebenfalls die Belange des Geheimschutzes zu beachten (Art. 9 Abs. 3 PKGG).
- 75** Die einzelnen Abgeordneten, die Fraktionen und das Plenum des Landtags können danach in der Regel nicht auf Informationen zugreifen, die die Staatsregierung dem Parlamentarischen Kontrollgremium gegeben hat. Träfe die Rechtsansicht zu, dass sich die Staatsregierung zu von ihr als geheimhaltungsbedürftig eingestuft Fragen in Bezug auf den bayerischen Verfassungsschutz nur vor dem Par-

lamentarischen Kontrollgremium zu äußern habe, hätte sich der Landtag mit der Einrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums wesentlicher Informationsrechte begeben und die Kontrolle gegenüber der Staatsregierung im Hinblick auf die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nicht etwa verbessert, sondern verschlechtert. Eine solche Intention lag dem Erlass des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes jedoch nicht zugrunde (vgl. LT-Drs. 16/4971 S. 7).

- 76** 2. Die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen erstreckt sich grundsätzlich auf alle Informationen, über die die Staatsregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann (vgl. BVerfGE 124, 161/197; VerfG Brandenburg vom 16.11.2000 DÖV 2001, 164 f.; vom 12.6.2008 – 53/06 – juris Rn. 81; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 19.12. 2002 NJW 2003, 815/816; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 19.8.2008 DVBI 2008, 1380/1381; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/193; Huber/Unger, NordÖR 2007, 479/486). Ist der Verantwortungsbereich der Staatsregierung betroffen, kann sie sich nicht auf Nichtwissen berufen. Sie ist dann gegebenenfalls zu Nachforschungen verpflichtet (VerfGHE 59, 144/179). Sind für eine Beantwortung erforderliche Unterlagen bzw. Daten in den Akten oder Dateien der Exekutive nicht (mehr) vorhanden, können insoweit auch keine Auskünfte erteilt werden (VerfGHE 54, 62/76; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/194), es sei denn diese Akten oder Dateien werden nunmehr im Staatsarchiv verwahrt. Ferner kann sich eine Rekonstruktionspflicht ergeben, wenn eine an sich gebotene oder naheliegende Dokumentation unterlassen wurde (vgl. VerfG Hamburg vom 21.12.2010 NVwZ-RR 2011, 425/428). Entsprechendes muss gelten, wenn Unterlagen oder Daten entgegen bestehenden gesetzlichen Regelungen vernichtet bzw. gelöscht wurden. Geschieht dies dagegen gemäß der Rechtslage, kann sich aus einem solchen Vorgehen der Exekutive keine Rekonstruktionspflicht ergeben. Regelungen, die der Gesetzgeber zur Vernichtung bzw. Löschung personenbezogener Informationen normiert hat, dienen u. a. dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung und damit dem seinerseits in der Verfassung verankerten Persönlichkeitsrecht (Art. 100, 101 BV; VerfGH vom 20.1.1987 VerfGHE 40, 7/12 f.; vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/119 f.; vom 7.2.2006 VerfGHE 59, 29/34). Das parlamentarische Fragerecht darf nicht dazu

führen, dass gesetzgeberische Mehrheitsentscheidungen zum Datenschutz faktisch ausgehebelt werden (vgl. BVerfGE 124, 161/197 f., wo von weitergehenden Rekonstruktionspflichten ausgegangen wird).

- 77** 3. Die grundsätzlich auch im Hinblick auf Fragen zur Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz bestehende Antwortpflicht findet insofern ihre Grenzen, als der Beantwortung bestimmter Fragen berechnigte öffentliche Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen können.
- 78** Aufgabe des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz ist es, die in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayVSG im Einzelnen aufgeführten, u. a. gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichteten Bestrebungen zu beobachten. Seine Tätigkeit trägt damit der Verpflichtung des Staates zum Schutz seiner Bürger Rechnung. Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung sind ihrerseits Werte, die in der Verfassung (Art. 99 Satz 2 BV) angelegt sind (VerfGH vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/255; vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/247; vom 7.2.2006 VerfGHE 59, 29/41; BVerfG vom 1.8.1978 BVerfGE 49, 24/56 f.). In Erfüllung seiner Aufgaben hat das Landesamt Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, zu sammeln und auszuwerten (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayVSG). Diese Informationen werden zum weit überwiegenden Teil aus öffentlichen Quellen gewonnen (vgl. Verfassungsschutzbericht Bayern 2012, S. 183). Daneben hat das Landesamt auch die Möglichkeit, zur verdeckten Informationsgewinnung nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden; dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Tarnung, den Einsatz geheimer Mitarbeiter (sog. V-Leute) und andere Maßnahmen, die verbergen sollen, dass das Landesamt Informationen erhebt (Art. 6 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayVSG).
- 79** Es steht daher außer Frage, dass im Rahmen der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz viele sensible Daten und Informationen gesammelt werden, die der Geheimhaltung unterliegen können. Von einer Geheimhaltungsbedürftig-

keit kraft Natur der Sache kann jedoch nicht ausgegangen werden. Dies verdeutlicht schon der Verfassungsschutzbericht, den das Staatsministerium des Innern und das Landesamt für Verfassungsschutz auf der Grundlage des Art. 15 BayVSG jährlich zum Zweck der Unterrichtung der Öffentlichkeit herausgeben. Dennoch unterscheiden sich Informationen des Verfassungsschutzes von sonstigen vertraulichen Vorgängen innerhalb der Verwaltung durch folgende Umstände: Informationen des Verfassungsschutzes werden, wie bereits dargelegt, vielfach durch geheime Methoden gewonnen, wie den Einsatz von V-Leuten (d. h. Personen, die der Verfassungsschutzbehörde selbst nicht angehören, aber aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu dem jeweiligen Beobachtungsobjekt „Szene-Erkenntnisse“ gegen Bezahlung liefern), das Beobachten verdächtiger Personen (Observation) sowie verdeckte Bild- und Tonaufzeichnungen (vgl. Verfassungsschutzbericht Bayern 2012, S. 184). Diese Informationen können ihren Nutzen für den Staat und die Allgemeinheit verlieren, wenn sie in der Öffentlichkeit bekannt werden. Durch ihre Offenbarung kann die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes beeinträchtigt werden, auch weil eine künftige Informationsgewinnung erschwert wird. Die Geheimhaltung ist oftmals Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden anderer Bundesländer und für die Gewinnung neuer Informationsquellen. Durch die Offenbarung von Informationen des Verfassungsschutzes können Mitarbeiter oder Dritte gegebenenfalls erheblich in Gefahr geraten (vgl. Wolff, JZ 2010, 173/176).

- 80** Im Ergebnis ist dem Geheimnisschutz im Bereich des Verfassungsschutzes daher eine besondere Bedeutung beizumessen mit der Folge, dass er auch gegenüber parlamentarischen Fragerechten Bestand haben kann (vgl. Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 43 Rn. 103).
- 81** 4. Grenzen des Fragerechts können sich ferner ergeben, wenn die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage Grundrechte Dritter berührt.
- 82** In diesem Zusammenhang nimmt das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das durch Art. 100 und 101 BV garantiert wird (VerfGH vom

28.2.1990 VerfGHE 43, 23/26; vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/74), einen besonders hohen Rang ein (vgl. BVerfG vom 26.5.1981 BVerfGE 57, 250/284; VerfG Hamburg vom 20.5.2003 LVerfGE 14, 221/228 f.; VerfGH Sachsen vom 21.2.2013 – Vf. 34-I-12 – juris Rn. 35). Gefahren für dieses Rechtsgut können sich beispielsweise ergeben, wenn durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage die Identität eines V-Mannes preisgegeben oder aber Rückschlüsse hierauf ermöglicht werden und als Folge Reaktionen der beobachteten Person oder Organisation zu befürchten sind.

- 83** Wird in der Antwort auf eine Anfrage das Verhalten einer bestimmten Person thematisiert, können auch Auswirkungen auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 100, 101 BV) in Betracht kommen (Kestler, ZParl 2001, 258/263 f.). Dieses Grundrecht soll die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen gewährleisten. Es sichert jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann (vgl. BVerfG vom 31.1.1989 BVerfGE 79, 256/268). Zu den Schutzgütern des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gehören unter anderem die Privat-, Geheim- und Intimsphäre sowie die persönliche Ehre und das Verfügungsrecht über die Darstellung der eigenen Person. Daneben besteht ein ebenfalls aus Art. 100, 101 BV abgeleitetes Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, gewährleistet (VerfGHE 40, 7/12 f.; 57, 113/119 f.; 59, 29/34).
- 84** 5. Um festzustellen, ob schutzwürdige öffentliche oder private Interessen dem parlamentarischen Fragerecht entgegenstehen, sind diese und das Informationsinteresse des Abgeordneten unter Berücksichtigung der Bedeutung der Pflicht zur erschöpfenden Beantwortung parlamentarischer Anfragen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gegeneinander abzuwägen. Die unterschiedlichen Belange müssen einander im Weg der praktischen Konkordanz so zugeordnet werden, dass jeder für sich so weit wie möglich seine Wirkungen entfaltet. Diese Bewertung ist einzelfallbezogen anhand der jeweiligen konkreten Gesamt-



umstände vorzunehmen (VerfGHE 59, 144/182 f.; BVerfG vom 17.7.1984 BVerfGE 67, 100/143 f.; VerfG Brandenburg DÖV 2001, 164/165; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 19.12.2002 NJW 2003, 815/818; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBI 2008, 1380/1382; VerfGH Sachsen vom 20.4.2010 – Vf. 54-I-09 – juris Rn. 371; vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 24; Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 94 ff.; Weis, DVBI 1988, 268/272; Glauben, ZParl 1998, 496/503; Poppenhäger, ThürVBI 2000, 152/155; Kestler, ZParl 2001, 258/268 ff.; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/188 f.; zu möglichen Abwägungskriterien vgl. Gusy, ZRP 2008, 36/38; Wolff, JZ 2010, 173/177).

- 85** 6. Um berechtigten öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen Rechnung zu tragen, ist auch eine Beantwortung entsprechender Fragen ohne öffentliche Drucklegung in Betracht zu ziehen (VerfGHE 59, 144/192 f.). Zwar ist der parlamentarische Informationsanspruch auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. Eine Verweigerung der Antwort als letztes Mittel zum Schutz der genannten Belange ist aber nur dann zulässig, wenn die gewünschte Informationsübermittlung nicht so gestaltet werden kann, dass die zu schützenden Rechtsgüter auf andere Weise als durch das Unterbleiben einer Beantwortung hinreichend gewahrt werden können (vgl. BVerfGE 124, 161/193; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBI 2008, 1380/1384; VerfGH Sachsen vom 16.4.1998 LVerfGE 8, 280/287; vom 11.12.2003 – Vf. 62-I-12 – juris Rn. 32, 34; Geck, a. a. O., S. 96; Glauben/Edinger, DÖV 1995, 941/945 f.; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/189; Wolff, JZ 2010, 173/179). Es ist nicht ausgeschlossen, dass in bestimmten Fallgestaltungen einem Geheimhaltungsinteresse dadurch Rechnung getragen werden kann, dass die Antwort auf entsprechende Fragen lediglich in einem Schreiben an den Fragesteller erteilt und nicht in die Landtagsdrucksachen aufgenommen wird (vgl. VerfGHE 59, 144/192 f. zur Frage nach den Kosten eines von einer Privatperson erstatteten Gutachtens). Für Schriftliche Anfragen ist diese Möglichkeit in § 72 Abs. 2 GeschOLT ausdrücklich vorgesehen. Ob einer solchen Verfahrensweise die besonderen Belange des Verfassungsschutzes entgegenstehen (vgl. oben VI. A. 3.), bedarf der Prüfung anhand der jeweiligen konkreten Umstände.

- 86** 7. Aus der verfassungsrechtlich verankerten grundsätzlichen Antwortpflicht folgt zugleich, dass die Staatsregierung eine Begründung geben muss, wenn sie die erbetenen Auskünfte, sei es aus tatsächlichen oder aus rechtlichen Gründen, ganz oder teilweise verweigert. Es sind plausible Gründe für die Ablehnung darzulegen, damit diese nachvollziehbar wird und es dem anfragenden Abgeordneten möglich ist, gegebenenfalls in eine politische Auseinandersetzung über die Verfahrensweise einzutreten. Der pauschale Hinweis auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Fragerecht Grenzen setzen, genügt hierfür nicht. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, zu begründen. Dies ist auch unentbehrliche Grundlage für die verfassungsgerichtliche Kontrolle (VerfGHE 54, 62/74; 64, 70/83; BVerfGE 124, 78/128 f.; 124, 161/192 f.; VerfGH Berlin vom 20.4.2010 DVBl 2010, 966/968; VerfG Hamburg NVwZ 2014, 135/136; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/817; VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ 1994, 678/681; VerfGH Sachsen vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 24 f.; vom 19.7.2012 – Vf. 102-I-11 – juris Rn. 33; vom 21.2.2013 – Vf. 34-I-12 – juris Rn. 31; Huber/Unger, NordÖR 2007, 479/486 f.; Wolff, JZ 2010, 173/177; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 43 Rn. 109). Eine Ausnahme von der Begründungspflicht kommt nur dann in Betracht, wenn die der Verweigerung einer Antwort zugrunde liegenden Gesichtspunkte evident sind (vgl. BVerfGE 124, 161/193; VerfG Hamburg NVwZ-RR 2011, 425/427 f.; NVwZ 2014, 135/138).
- 87** Will die Staatsregierung die inhaltliche Beantwortung einer Frage verweigern, muss sie die Gründe hierfür grundsätzlich zusammen mit ihrer Antwort darlegen. Die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Benennung der Ablehnungsgründe kann nicht in ein sich anschließendes Organstreitverfahren verlagert werden. Dieses dient allein der Nachprüfung, ob ein bestimmter – abgeschlossener – Vorgang den Abgeordneten in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt. In der Antragserwiderung oder sonst im Verlauf des Organstreitverfahrens erstmals genannte, d. h. nachgeschobene Gründe können mithin eine bereits erfolgte Ablehnung der Beantwortung einer Frage nicht rechtfertigen (vgl. VerfGHE 64, 70/83; VerfG Hamburg NVwZ-RR 2011, 425/427; NVwZ 2014, 135/137; VerfGH

Sachsen vom 29.9.2011 – Vf. 44-I-11 – juris Rn. 31; vom 19.7.2012 – Vf. 102-I-11 – juris Rn. 34; VerfG Sachsen-Anhalt vom 17.1.2000 NVwZ 2000, 671/673).

B.

- 88** Nach diesen Grundsätzen sind die Antworten der Staatsregierung, die den Gegenstand des Organstreits bilden, verfassungsrechtlich wie folgt zu beurteilen:
- 89** 1. Zur Anfrage zum Plenum vom 28. November 2011 (LT-Drs. 16/10546 S. 1) und zur Schriftlichen Anfrage vom 12. Januar 2012 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):
- 90** Die Beantwortung dieser Anfragen wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.
- 91** a) Da beide Anfragen denselben Wortlaut haben, ist für die Beurteilung, ob eine Rechtsverletzung vorliegt, eine Gesamtbetrachtung der hierzu gegebenen Antworten vorzunehmen. Neben der in der Landtagsdrucksache vom 1. Dezember 2011 (LT- Drs. 16/10546 S. 2) wiedergegebenen Antwort des Staatsministeriums des Innern zur Anfrage zum Plenum vom 28. November 2011 sind auch die Schreiben des Staatsministers des Innern vom 5. Januar und 13. Februar 2012 heranzuziehen, in denen die ursprünglich sehr knapp gehaltenen Darlegungen ergänzt wurden. Anlass für diese Ergänzungen waren ein Schreiben des Antragstellers zu 1 und einer weiteren Abgeordneten vom 7. Dezember 2011 sowie die mit der Anfrage zum Plenum inhaltsgleiche Schriftliche Anfrage vom 12. Januar 2012. Die Ergänzungen sind nicht erst während des bereits anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens erfolgt, was unbeachtlich wäre (vgl. oben VI. A. 7.; VerfGHE 64, 70/83; VerfG Hamburg NVwZ-RR 2011, 425/427; NVwZ 2014, 135/137; VerfGH Sachsen vom 29.9.2011 – Vf. 44-I-11 – juris Rn. 31; vom 19.7.2012 – Vf. 102-I-11 – juris Rn. 34; VerfG Sachsen-Anhalt NVwZ 2000, 671/673). Vielmehr hat der Antragsteller zu 1 – durch die Nachfrage vom 7. Dezember 2011 und die nachfolgende Schriftliche Anfrage – der Staatsregierung vor Einleitung eines verfas-

sungsgerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit gegeben, die von ihm als unzureichend erachtete ursprüngliche Antwort nachzubessern. Es besteht daher keine Veranlassung, die Beantwortung allein deshalb zu beanstanden, weil sie nicht sofort in einer ergänzten Fassung erfolgt ist.

- 92** b) Die Antwort der Staatsregierung verletzt aber auch in den ergänzten Fassungen die Rechte der Antragsteller zu 1 und 3.
- 93** aa) Mit seinen Anfragen hat der Antragsteller zu 1 Auskunft begehrt über die Anzahl der V-Leute des bayerischen Verfassungsschutzes in der rechtsextremen Szene, die hierfür aufgewendeten Gelder sowie darüber, ob V-Leute auch für den Verfassungsschutz anderer Bundesländer arbeiten. Die Antragsgegnerin hat eine Erteilung der gewünschten Informationen verweigert; wegen der ihrer Meinung nach bestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit könne hierzu nur dem Parlamentarischen Kontrollgremium berichtet werden. Zur Begründung wurde auf eine mögliche Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes verwiesen. In diesem Zusammenhang wurden einzelne aus der Sicht der Staatsregierung für eine Geheimhaltung sprechende Gesichtspunkte genannt. Insbesondere wurde mit möglichen Rückschlüssen auf die operative Tätigkeit, die Kapazitäten und Handlungsspielräume des Landesamts für Verfassungsschutz sowie eventuellen Reaktionen der beobachteten Personen und Organisationen sowie künftig anzuwerbender V-Leute argumentiert.
- 94** bb) Die Gesichtspunkte, mit denen die Verweigerung der Antwort begründet wurde, reichen nicht aus, um das Informationsinteresse der Antragsteller zurücktreten zu lassen.
- 95** Dass die Staatsregierung dem Parlamentarischen Kontrollgremium über die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz berichtet, entbindet, wie bereits dargelegt (VI. A. 1. b), nicht von der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zur Arbeit des bayerischen Verfassungsschutzes. Die parlamentarische Kontrolle erstreckt sich auf alle der Staatsregierung nachgeordneten Behörden (VI. A. 1. a);

das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz nimmt insoweit grundsätzlich keine Sonderstellung ein. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass ein transparenter Verfassungsschutz ein Widerspruch in sich wäre (vgl. Gusy, ZRP 2008, 36/38). Durch dieses Spannungsverhältnis sowie das Hinzutreten möglicher grundrechtlich geschützter Drittinteressen wird die erforderliche Abwägung der im Einzelfall betroffenen Belange geprägt.

- 96** In der Anfrage zum Plenum vom 28. November 2011 und in der Schriftlichen Anfrage vom 12. Januar 2012 hat der Antragsteller zu 1 Auskünfte verlangt, die keinen Bezug zu konkreten Personen, Organisationen oder Einsätzen aufweisen. Der Antwort des Staatsministeriums des Innern sind auch keine Anhaltspunkte – wie beispielsweise Angaben zur Struktur oder Größe der rechtsextremen Szene – zu entnehmen, die es nahelegen würden, dass ein solcher Zusammenhang bei einer öffentlichen Beantwortung hergestellt werden könnte. Allerdings lassen die gewünschten Informationen über die Anzahl der V-Leute und die dafür aufgewendeten Gelder gewisse Rückschlüsse auf den Umfang der Tätigkeit des bayerischen Verfassungsschutzes in der rechtsextremen Szene zu. Das Staatsministerium des Innern verweist insoweit darauf, dass entsprechende Auskünfte den beobachteten Personen und Gruppen Folgerungen im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit der Weitergabe von ausgetauschten Informationen sowie auf die Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten des Landesamts für Verfassungsschutz ermöglichen würden. In der Abwägung mit dem Informationsbedürfnis des Parlaments, dem ein hohes Gewicht zukommt (vgl. BVerfGE 124, 161/195), vermag diese pauschal gehaltene Begründung aber keinen Vorrang des Geheimhaltungsinteresses des Verfassungsschutzes zu rechtfertigen. Dass bei Aktivitäten in der rechtsextremen Szene eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz in Betracht kommt, dürfte jeder Person, die sich in diesen Kreisen bewegt, ohnehin bewusst sein. Die Gefahr einer ernsthaften Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes ist den Darlegungen der Staatsregierung auch hinsichtlich der künftigen Anwerbung von V-Leuten nicht zu entnehmen. Aufgrund der Frage nach den für den Einsatz von V-Leuten aufgewendeten Geldern ergibt sich keine Verpflichtung zur Bekanntgabe der an einzelne V-Leute gezahlten Beträge. Ebenso wenig wer-

den mit der Frage, ob V-Leute zugleich für den Verfassungsschutz anderer Bundesländer arbeiten, einzelfallbezogene Informationen begehrt. Auch mit Blick auf die Kontakte zu Verfassungsschutzbehörden anderer Bundesländer reicht die Begründung daher nicht aus, um die Verweigerung der Antwort zu rechtfertigen.

**97** 2. Zur Anfrage zum Plenum vom 26. März 2012 (V-Leute in der NPD):

**98** Die Antwort auf diese Anfrage ist nicht zu beanstanden.

**99** a) Im Unterschied zu den bereits unter VI. B. 1. behandelten Anfragen wurden insoweit Auskünfte speziell über V-Leute begehrt, die seit 2003 den Vorständen der NPD auf den verschiedenen Parteebenen angehörten oder noch angehören, über deren Honorare und über die aus dem Einsatz dieser V-Leute gewonnenen Erkenntnisse. Das Staatsministerium des Innern hat hierzu angemerkt, dass über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz ausschließlich im Parlamentarischen Kontrollgremium berichtet werde. Eine weitergehende Antwort hat es im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, dass ansonsten Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit und die Erkenntnismöglichkeiten des Landesamts gezogen werden könnten.

**100** b) Auch für die Beurteilung dieser Anfrage ist der Grundsatz maßgeblich, dass die parlamentarische Kontrolle und damit das Fragerecht der Abgeordneten die Tätigkeit des Verfassungsschutzes erfasst. Je mehr eine Frage allerdings einen Einzelfall, einzelne Personen oder Aktionen betrifft, desto eher können sich Grenzen eines Auskunftsverlangens ergeben (vgl. Gusy, ZRP 2008, 36/38).

**101** Vorliegend hat der Antragsteller zu 1 zwar keine Auskünfte über bestimmte Personen und deren Identität verlangt; sein Begehren erstreckt sich vielmehr zum einen auf die Angabe der Anzahl eingesetzter V-Leute. Da deren Einsatz jedoch nach Jahren (seit 2003) und Art der Parteivorstände (Bundes-, Landes-, Kreis- und Ortsvorstände) aufgelistet werden soll, besteht die Möglichkeit, dass allein aufgrund der Zuordnung zu einer bestimmten Parteebene und Zeitspanne Rück-

schlüsse nicht nur auf die operative Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz, sondern auch auf konkrete Personen gezogen werden könnten. Noch weiter verstärkt wird dieses Risiko durch die Frage nach dem Erkenntnisgewinn, die nicht näher beantwortet werden kann, ohne dass Einzelheiten über Art und Weise des Einsatzes der V-Leute preisgegeben werden. Die vom Staatsministerium des Innern für das Geheimhaltungsbedürfnis angeführten Gesichtspunkte sind daher auch im Hinblick auf bereits abgeschlossene Einsätze von V-Leuten so gewichtig, dass sie einer Beantwortung insgesamt entgegenstehen. Neben der Geheimhaltung im Interesse einer effektiven Arbeit des Verfassungsschutzes sind die Belange der eingesetzten V-Leute in die Beurteilung einzubeziehen. Es ist evident, dass eine mögliche Enttarnung Repressalien gegen die betroffenen Personen verursachen kann und daher im Hinblick auf die durch Art. 100, 101 BV geschützten Grundrechtspositionen zu verhindern ist. Aufgrund dieser Interessenlage war es auch nicht geboten, entsprechend der Regelung für Schriftliche Anfragen in § 72 Abs. 2 GeschOLT eine Beantwortung der verfahrensgegenständlichen Anfrage zum Plenum ohne öffentliche Drucklegung in Betracht zu ziehen.

- 102** 3. Zu den Fragen 1.1, 2.2, 2.3, 3.2 und 5.2 der Schriftlichen Anfrage vom 16. April 2012 (LT-Drs. 16/12648 Karl-Heinz Hoffmann):
- 103** Die Beantwortung der verfahrensgegenständlichen Fragen verletzt das parlamentarische Fragerecht.
- 104** a) Mit diesen Fragen haben der Antragsteller zu 1 und eine weitere Abgeordnete des Bayerischen Landtags Auskünfte über rechtsextreme Aktivitäten des Karl-Heinz Hoffmann verlangt. In einer Vorbemerkung zu seiner Antwort hat das Staatsministerium des Innern zunächst auf eine weitere, ca. zweieinhalb Monate zuvor beantwortete Schriftliche Anfrage des Antragstellers zu 1 verwiesen, die ihrerseits Informationen zu rechtsextremen Verbindungen zwischen Personen und Organisationen in Bayern und Thüringen, darunter auch zu Kontakten des Karl-Heinz Hoffmann, enthält. Ferner hat es ausgeführt, dass zu geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen und Umständen ausschließlich gegenüber dem hierfür zu-

ständigen Parlamentarischen Kontrollgremium Stellung genommen werde. Im Rahmen der Beantwortung der einzelnen verfahrensgegenständlichen Fragen wurden sodann konkrete Informationen erteilt; ergänzend wurde jeweils entweder unmittelbar in der Antwort oder mittelbar durch Querverweis auf andere Antworten Bezug auf die Vorbemerkung zu geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen und Umständen genommen.

- 105** b) Hierdurch entsteht der Eindruck, dass die Staatsregierung neben den mitgeteilten Informationen über weitere Erkenntnisse verfügt, die sie als geheimhaltungsbedürftig ansieht und deshalb zurückgehalten hat. Durch die Bezugnahme auf das Parlamentarische Kontrollgremium in der Vorbemerkung wird hinreichend deutlich, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit nach der Einschätzung des Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz steht (vgl. Art. 1 Abs. 1 PKGG). Dass das Staatsministerium des Innern über diese Tätigkeit dem Parlamentarischen Kontrollgremium berichtet, entbindet jedoch, wie bereits dargelegt (VI. A. 1. b), nicht von der Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit wurde in der Antwort auch nicht näher erläutert. Die Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV sind daher dadurch verletzt, dass keine plausiblen Gründe für die Geheimhaltungsbedürftigkeit der offenbar vorhandenen weiteren Informationen angegeben wurden. Es kommt vorliegend auch keine Ausnahme von der Begründungspflicht in Betracht. Zwar ist dem Geheimnisschutz im Bereich des Verfassungsschutzes besondere Bedeutung beizumessen. Es kann jedoch nicht generell von einer evidenten Geheimhaltungsbedürftigkeit allein kraft Natur der Sache ausgegangen werden (vgl. oben VI. A. 3.), die die Angabe von Gründen für eine Auskunftsverweigerung entbehrlich machen würde. Soweit die Staatsregierung ihre Einschätzung der Geheimhaltungsbedürftigkeit in der Antragserwiderung näher begründet, ist dies unbeachtlich (vgl. oben VI. A. 7. und VI. B. 1. a).



4. Zur Schriftlichen Anfrage vom 7. März 2012 (LT-Drs. 16/12190 Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz):

- 107** Die von den Antragstellerinnen zu 2 und 3 zur Begründung des Hauptantrags vorgebrachten Beanstandungen greifen überwiegend durch; der Hilfsantrag hat keinen Erfolg.
- 108** a) Mit ihrer Anfrage hat die Antragstellerin zu 2 Auskunft darüber verlangt, ob und gegebenenfalls welche Mandatsträger der kommunalen, der Landes-, der Bundes- und der europäischen Ebene seit Gründung des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz im Jahr 1950 (vgl. Art. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Landesamtes für Verfassungsschutz vom 22. November 1950, GVBl S. 224) von diesem beobachtet oder überwacht wurden bzw. noch beobachtet oder überwacht werden. Das Informationsbegehren erstreckte sich gleichermaßen auf Kandidatinnen und Kandidaten für diese Mandate (Fragen 1 und 2). Ferner wurde danach gefragt, inwieweit hierbei nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt wurden (Frage 3) und welche Erkenntnisse das Landesamt aus diesen Maßnahmen im Einzelnen gewonnen hat (Frage 4).
- 109** In seiner Antwort hat das Staatsministerium des Innern auf die Veröffentlichungen im Bayerischen Verfassungsschutzbericht verwiesen und ausgeführt, welche politischen Parteien und Gruppierungen bislang vom Landesamt beobachtet wurden. Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des Landesamts werde dem Parlamentarischen Kontrollgremium berichtet. Weitere Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage wurden mit dem näher erläuterten Hinweis auf die Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes und die allgemeinen Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verweigert. Angaben zu Personen, die in der Vergangenheit beobachtet worden seien, seien ohnehin nicht möglich. Die diesbezüglichen Daten seien – nicht rekonstruierbar – gelöscht und die dazugehörigen Unterlagen vernichtet worden.

- 110** b) Zur Antwort im Hinblick auf die im Zeitpunkt der Beantwortung der Anfrage laufenden Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten:
- 111** aa) Zu den Fragen 1 und 2:
- 112** Die Antwort verletzt das parlamentarische Fragerecht, weil Informationen zur Beobachtung oder Überwachung einzelner Personen ohne hinreichende Begründung verweigert wurden.
- 113** Die Antwortpflicht der Staatsregierung erstreckt sich insoweit grundsätzlich nicht nur auf Erkenntnisse aus Personenakten, die speziell für Funktionäre und bestimmte weitere Personen innerhalb einer beobachteten Gruppierung geführt werden. Gleichermaßen erfasst werden Informationen aus Sachakten, die für eine Gruppierung angelegt wurden, sich aber zudem mit einzelnen dieser Gruppierung angehörenden oder nahestehenden Personen befassen. Welche Personen Mandatsträger sind, wird sich auch für die kommunale Ebene ohne unzumutbaren Aufwand feststellen lassen und dürfte ohnehin ein wesentlicher Gesichtspunkt der Beobachtung durch den Verfassungsschutz sein. Im Hinblick auf Kandidatinnen und Kandidaten für solche Mandate kommt eine Auskunftspflicht in Betracht, soweit diese Stellung bekannt oder mit zumutbarem Aufwand feststellbar war (vgl. oben VI. A. 2.).
- 114** Dass das Staatsministerium des Innern über die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz dem Parlamentarischen Kontrollgremium berichtet, entbindet, wie bereits dargelegt (VI. A. 1. b), nicht von der Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Die vom Staatsministerium des Innern angeführten öffentlichen Belange und Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sind nicht geeignet, die Antwortpflicht entfallen zu lassen.
- 115** Es wird aus der Antwort nicht ersichtlich, dass allein durch die Mitteilung der Tatsache, ob und welche Mandatsträger und Kandidaten beobachtet werden, die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes in einer Weise beeinträchtigt würde, die

einen Vorrang vor dem Informationsinteresse der Antragsteller zu 2 und 3 rechtfertigen könnte. Dieses ist hier besonders hoch zu gewichten, da die Beobachtung von Mandatsträgern erhebliche Gefahren für den Prozess der demokratischen Willensbildung auf den verschiedenen politischen Ebenen in sich birgt (vgl. BVerfGE 124, 161/195). In seinem Beschluss vom 17. September 2013 (NVwZ 2013, 1468) hat das Bundesverfassungsgericht für Mitglieder des Deutschen Bundestags entschieden, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die Freiheit der Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle gewährleistet, die in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) steht. Über Art. 28 Abs. 1 GG gilt die Garantie auch für die Mitglieder der Volksvertretungen der Länder. In der Beobachtung eines Abgeordneten durch Verfassungsschutzbehörden sowie der damit verbundenen Sammlung und Speicherung personenbezogener Daten liegt ein Eingriff in diesen Gewährleistungsgewalt, der im Einzelfall zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt sein kann, jedoch strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen unterliegt. Auch für die weiteren politischen Ebenen, für die Informationen begehrt werden, ist eine von staatlicher Einwirkung freie Kommunikationsbeziehung zwischen Mandatsträgern und Volk von maßgeblicher Bedeutung. Dementsprechend gewichtig ist das Interesse an Auskünften, die eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Exekutive überhaupt erst ermöglichen.

- 116** Auch die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen führen zu keiner anderen Beurteilung. Es handelt sich um Personen, die aufgrund einer demokratischen Wahl oder der Kandidatur für eine solche Wahl ohnehin im Rahmen ihrer beruflichen Sphäre in der Öffentlichkeit stehen und nach Einschätzung des Landesamts für Verfassungsschutz durch ihr Verhalten Anlass für verfassungsschutzrechtliche Maßnahmen gegeben haben. Gibt es hinreichende Gründe für solche Maßnahmen, müssen die Betroffenen, was die Tatsache ihrer Beobachtung angeht, damit rechnen, die Aufmerksamkeit des die Landesregierung kontrollierenden Parlaments zu finden (vgl. VerfGHE 59, 144/187; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/817; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/189). Sollte sich dagegen eine Überwachung als unzulässig erweisen, kann das Bekanntwerden der Maßnahmen zur

Aufklärung des Sachverhalts und zur Rehabilitation der Betroffenen beitragen. Die Beantwortung der Anfrage setzt daher keine Zustimmung der überwachten Personen voraus (vgl. VerfGHE 59, 144/187; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/818).

**117** bb) Zu den Fragen 3 und 4:

**118** Auch im Hinblick auf diese Fragen fehlt es an einer ausreichenden Begründung der ablehnenden Antwort.

**119** Dass die Beantwortung der Fragen nach dem konkreten Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln in jedem Einzelfall sowie nach den dabei gewonnenen Erkenntnissen negative Auswirkungen auf die Aufklärungsarbeit des Verfassungsschutzes haben könnte, ist zwar nicht evident, liegt aber durchaus im Bereich des Möglichen. Die Staatsregierung nannte in ihrer Antwort in diesem Zusammenhang mögliche Rückschlüsse auf die Erkenntnislage, die Arbeitsweise und die Erkenntnismöglichkeiten des Landesamts für Verfassungsschutz mit der Gefahr, dass sich die Betroffenen in ihrem Verhalten hierauf einstellen würden und dadurch die weitere Informationsgewinnung erschwert würde. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen insbesondere durch die Mitteilung von aus der Beobachtung gewonnenen Erkenntnissen beeinträchtigt wäre. Diese pauschale Begründung ist jedoch unzureichend; vielmehr hat die Antragsgegnerin die Bewertung einzelfallbezogen anhand der jeweiligen Gesamtumstände vorzunehmen (BVerfGE 124, 161/189 ff.; VerfGH Sachsen vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 24). Da schon die Antwort auf die Frage nach den einzelnen überwachten Personen pauschal abgelehnt wurde (vgl. oben VI. B. 4. b) aa), ist nicht erkennbar, dass eine solche Prüfung stattgefunden hätte. Es fehlt an einer ordnungsgemäßen Begründung, warum die Antwort im jeweiligen Einzelfall verweigert wurde. Den Antragstellern zu 2 und 3 war es daher nicht möglich zu beurteilen, ob die Verweigerung der Antwort auf die Fragen 3 und 4 verfassungsgemäß ist.

- 120** c) Zur Antwort im Hinblick auf Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten in der Vergangenheit:
- 121** aa) Keine Antwortpflicht besteht insoweit, als Daten und Akten nicht mehr vorhanden sind, weil diese gemäß der geltenden Rechtslage gelöscht oder vernichtet wurden.
- 122** Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayVSG hat das Landesamt für Verfassungsschutz die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu löschen, wenn die Speicherung nach Art. 7 BayVSG unzulässig war oder ihre Kenntnis für die Erfüllung seiner gesetzlich festgelegten Aufgaben nicht mehr erforderlich ist; Akten, die zu einer bestimmten Person geführt werden, sind unter diesen Voraussetzungen zu vernichten. Ob die Voraussetzungen der Löschung und Vernichtung vorliegen, ist bei jeder Einzelfallbearbeitung und nach festgesetzten Fristen zu entscheiden (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayVSG). Wurden Daten und Akten unter Anwendung dieser Vorschriften gelöscht bzw. vernichtet, ist eine Auskunftserteilung auf ihrer Grundlage nicht mehr möglich. In diesen Fällen besteht auch keine Rekonstruktionspflicht (vgl. oben VI. A. 2.). Anhaltspunkte dafür, dass Daten und Unterlagen im Widerspruch zu geltendem Recht beseitigt wurden, sind nicht erkennbar.
- 123** bb) Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass in Personenakten noch Informationen zu Beobachtungen von Politikerinnen und Politikern durch das Landesamt für Verfassungsschutz in der Vergangenheit enthalten sind. Dies legt bereits die Antragserwiderung der Staatsregierung nahe, in der auf S. 46 unten ausgeführt wird, der in der Antwort auf die Schriftliche Anfrage enthaltene Hinweis auf eine Löschung von Daten beziehe sich nicht auf Personenakten. Bestätigt wurde diese Einschätzung durch die Erörterung in der mündlichen Verhandlung. Es ist daher nicht auszuschließen, dass im Hinblick auf Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten in der Vergangenheit eine unvollständige Antwort erteilt wurde.
- 124** Eine Pflicht zur Beantwortung der Fragen 1 und 2 kann grundsätzlich auch im Hinblick auf Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten in der Vergan-

genheit bestehen. Dies gilt insbesondere, soweit die Maßnahmen des Landesamts für Verfassungsschutz im Zeitpunkt der Anfrage erst kurze Zeit zurücklagen oder die betroffenen Personen noch Mandatsträger waren. Demgegenüber ergibt sich für lange zurückliegende Sachverhalte – das Informationsbegehren der Antragstellerin zu 2 bezieht sich auf den Zeitraum seit Gründung des Landesamts für Verfassungsschutz im Jahr 1950 – eine andere Beurteilung. Die Aktualität des Fragegegenstands ist vor allem bei Fragen zur Kontrolle der Exekutive von besonderer Bedeutung. Diese Kontrolle wird durch das Parlament nicht als Selbstzweck oder im Interesse des jeweiligen Abgeordneten durchgeführt, sondern geschieht in der gewaltenteiligen Demokratie ausschließlich im öffentlichen Interesse. An der Aufklärung lange zurückliegender Sachverhalte besteht in der Regel jedoch kein öffentliches Interesse, es sei denn, es liegt noch ein aktueller Bezug vor. Ähnliches gilt für Anfragen, die nicht auf eine Kontrolle der Exekutive abzielen, sondern zur Erlangung von sonstigen Informationen gestellt werden (VerfGHE 54, 62/75 ff.). Allein das Interesse an einer historischen Aufarbeitung vermag daher eine Antwortpflicht nicht zu begründen. Hinzu kommt, dass gerade bei lange zurückliegenden Sachverhalten der Gesichtspunkt der Zumutbarkeit des Aufwands für die Zusammenstellung der gewünschten Informationen der Antwortpflicht Grenzen setzen kann (vgl. oben VI. A. 2.).

- 125** Die Antwort der Staatsregierung ist jedoch schon deshalb zu beanstanden, weil sie nicht individualisiert auf die Anfrage ausgerichtet ist, sondern nähere Auskünfte pauschal abgelehnt wurden. Ob die dargestellten Gesichtspunkte einer Beantwortung entgegenstehen, kann anhand dieser Antwort nicht beurteilt werden. Hinsichtlich der Fragen 3 und 4 wird ergänzend auf die Ausführungen oben zu VI. B. 4. b) bb) verwiesen.
- 126** cc) Die im Vorspann der Schriftlichen Anfrage aufgeworfene Frage, warum Akten nicht dem Staatsarchiv überlassen, sondern vernichtet wurden, hat die Staatsregierung beantwortet. Hierzu ist im letzten Absatz der Antwort ausgeführt, wenn Unterlagen in der Vergangenheit nicht dem Hauptstaatsarchiv übergeben worden seien, habe dies daran gelegen, dass die Archivwürdigkeit verneint worden sei.

Diese Ausführungen waren im Übrigen Anlass für die weitere Schriftliche Anfrage vom 23. April 2012 (vgl. dazu im Folgenden VI. B. 5.).

**127** d) Zum Hilfsantrag:

**128** Das parlamentarische Fragerecht ist grundsätzlich dann verletzt, wenn keine oder eine unvollständige Antwort erteilt wird. Die Pflicht zur Beantwortung erstreckt sich dabei auf alle Informationen, über die die Staatsregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. In diesem Zusammenhang können sich unter bestimmten Voraussetzungen auch Nachforschungs- und Rekonstruktionspflichten ergeben (vgl. VI. A. 2.). Ob eine Verletzung der Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV darüber hinaus grundsätzlich darin liegen kann, dass Unterlagen vernichtet oder Daten gelöscht wurden, bedarf vorliegend keiner näheren Erörterung. Ein solcher Verstoß kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil Anhaltspunkte für gesetzeswidrige Verfahrensweisen nicht erkennbar sind. Werden gemäß den gesetzlichen Vorgaben des Art. 8 Abs. 2 BayVSG Daten gelöscht oder Akten vernichtet, ist das parlamentarische Fragerecht auch dann nicht verletzt, wenn keine Rekonstruktionsmöglichkeit besteht. Diese Konsequenz entspricht vielmehr dem Gesetzeszweck des aus dem Persönlichkeitsrecht (Art. 100, 101 BV) abgeleiteten Datenschutzes, der der Regelung des Art. 8 Abs. 2 BayVSG zugrunde liegt.

**129** 5. Zu den Fragen 2.1, 3, 5, 5.1, 6, 6.1 und 6.2 der Schriftlichen Anfrage vom 23. April 2012 (LT-Drs. 16/12714 Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz):

**130** Das parlamentarische Fragerecht ist durch die Beantwortung der Fragen 2.1, 5 und 5.1 verletzt.

**131** a) Mit den verfahrensgegenständlichen Fragen hat der Antragsteller zu 1 im Zusammenhang mit der Beobachtung von Politikern und Politikerinnen durch das Landesamt für Verfassungsschutz (vgl. die oben unter VI. B. 4. abgehandelte

Schriftliche Anfrage vom 7. März 2012) Auskünfte zur Archivwürdigkeit der dabei entstandenen Unterlagen verlangt. In seiner Antwort hat das Staatsministerium des Innern u. a. auf eine gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayVSG i. V. m. Art. 6 Abs. 2 BayArchivG zwischen dem Hauptstaatsarchiv und dem Landesamt für Verfassungsschutz abgeschlossene Vereinbarung über die Anbietung archivwürdiger Unterlagen vom 1. Februar 2003 Bezug genommen. Nähere Angaben zum Inhalt wurden mit der Begründung verweigert, die Vereinbarung sei als Verschlussache mit dem Geheimhaltungsgrad „Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Über geheimhaltungsbedürftige Aspekte der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz berichte das Staatsministerium des Innern im Parlamentarischen Kontrollgremium.

**132** b) Zu den Fragen im Einzelnen:

**133** aa) Zur Frage 2.1:

**134** Die Antwort auf die Frage, in welchen Fällen die Unterlagen prinzipiell vom Hauptstaatsarchiv verwahrt werden, nimmt maßgeblich Bezug auf die konkretisierenden Regeln in der Vereinbarung über die Anbietung archivwürdiger Unterlagen. Da nähere Details zum Inhalt dieser Vereinbarung jedoch nicht offengelegt wurden, ist die Antwort aus sich heraus nicht nachvollziehbar. Es wird nicht hinreichend deutlich, nach welchen Grundsätzen zwischen archivwürdigen und nicht archivwürdigen Unterlagen unterschieden wird, obwohl diese Thematik, wie sich auch aus der vorangehenden Frage 2 und dem Gesamtzusammenhang der Schriftlichen Anfrage ergibt, wesentlicher Gegenstand der Frage 2.1 war. Die Antwort befasst sich allenfalls mit einzelnen Aspekten dieser Abgrenzung, ohne die wesentlichen Grundlagen in ihrer Gesamtheit aufzuzeigen. Der Verweis auf den Geheimhaltungsgrad der Vereinbarung und die Berichte im Parlamentarischen Kontrollgremium ist nicht geeignet, die Verweigerung näherer Darlegungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Denn es erscheint nicht ohne Weiteres plausibel, dass allgemeine Regeln für die Anbietepflicht des Landesamts für Verfassungsschutz gegenüber dem Hauptstaatsarchiv, die die einschlägigen gesetzlichen Bestimmun-



gen (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayVSG i. V. m. Art. 6 Abs. 2 BayArchivG) konkretisieren, geheimhaltungsbedürftig sind. Dass der Vereinbarung zwischen dem Hauptstaatsarchiv und dem Landesamt für Verfassungsschutz wesentliche Bedeutung für die Abgrenzung zwischen archivwürdigen und nicht archivwürdigen Unterlagen zukommt, hat sich auch im Rahmen der Erörterung dieses Themenbereichs in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

**135** bb) Zur Frage 3:

**136** Die Antwort auf die Frage, welcher Art in der Regel die vom Landesamt dem Hauptstaatsarchiv angebotenen Materialien sind, ist nicht zu beanstanden. Das Staatsministerium des Innern hat den auslegungsbedürftigen Begriff „Art“ dahingehend interpretiert, dass nach dem Informationsträger, d. h. danach gefragt wurde, ob es sich um Schriftgut oder um digitale Daten handelt. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Interpretation unvertretbar wäre. Dass auch nach Inhalten gefragt werden sollte, liegt schon deshalb nicht nahe, weil dann Überschneidungen mit der vorangehenden Frage 2.1 gegeben wären. Die Frage 3 ist daher bereits mit dem ersten Absatz der Antwort ausreichend behandelt; auf den Inhalt des zweiten Absatzes kommt es nicht mehr an.

**137** cc) Zu den Fragen 5 und 5.1:

**138** Die Fragen zur Relation zwischen archivierten und vernichteten Unterlagen des Landesamts für Verfassungsschutz wurden nur unzureichend beantwortet. Fehlende statistische Daten lassen die Pflicht, nähere Auskünfte zu erteilen, nicht von vornherein entfallen. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden hat, kann sich die Staatsregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen nicht auf Nichtwissen berufen, wenn – wie hier – ihr Verantwortungsbereich betroffen ist. Liegen ihr die erbetenen Informationen nicht unmittelbar vor, ist sie zur Nachforschung verpflichtet (VerfGHE 59, 144/179). Grundsätzlich sind alle Informationen mitzuteilen, über die die Staatsregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann (vgl. VI. A. 2.). Nähere Erkenntnisse zu

den Fragen 5 und 5.1 können beispielsweise aus Unterlagen zum Umfang der vernichteten sowie der an das Hauptstaatsarchiv abgegebenen Akten gewonnen werden. Aus der Antwort ergibt sich nicht, dass solche Unterlagen nicht (mehr) vorhanden und/oder entsprechende Nachforschungen für den vom Antragsteller zu 1 genannten Zeitraum (seit Inkrafttreten des Bayerischen Archivgesetzes am 1. Januar 1990) mit unzumutbarem Aufwand verbunden waren. Gegebenenfalls hätte die Antragsgegnerin sich hierauf ausdrücklich berufen und eine plausible Begründung dafür geben müssen. Die in der Antragserwiderung (S. 52 f.) der Staatsregierung nachgeschobenen Gesichtspunkte können für die verfassungsrechtliche Bewertung, wie bereits mehrfach dargelegt, nicht herangezogen werden.

**139** dd) Zu den Fragen 6, 6.1 und 6.2:

**140** Die Beantwortung dieser Fragen zu den im Hauptstaatsarchiv verwahrten Unterlagen ist nicht zu beanstanden. Das Staatsministerium des Innern hat Auskunft u. a. über die Anzahl der übernommenen Akten, die Art der Akten (Personen- und Sachakten) und die Anzahl der den Bereich des Rechtsextremismus betreffenden Personenakten erteilt. Die Formulierung der Fragen lässt nicht hinreichend deutlich erkennen, dass nach konkreten Inhalten der verwahrten Unterlagen gefragt werden sollte, sodass es für die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht auf den ergänzenden Hinweis zur Geheimhaltungsbedürftigkeit im zweiten Absatz der Antwort ankommt. Die Fragen sind bereits mit dem ersten Absatz des Textes ausreichend beantwortet.

**141** 6. Zur Anfrage zum Plenum vom 18. Juni 2012 (LT-Drs. 16/12950 Unterlagen zum Oktoberfestattentat):

**142** Das parlamentarische Fragerecht ist im Umfang der Beanstandung des Hauptantrags verletzt.

- 143** a) Beanstandet wird die Antwort nur insoweit, als gefragt wurde, warum im Hauptstaatsarchiv zum Hintergrund des Oktoberfestattentats keine Unterlagen des Landesamts für Verfassungsschutz archiviert sind. Das Staatsministerium des Innern hat hierzu ausgeführt, das Landesamt bewahre keine Unterlagen zum Hintergrund des Oktoberfestattentats im Jahr 1980 auf und habe solche auch nicht an das Hauptstaatsarchiv abgegeben. Über Art und Umfang eventuell früher vorhandener Unterlagen lägen keine Informationen vor. Die Gründe für eine gegebenenfalls unterbliebene Abgabe an das Hauptstaatsarchiv könnten aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollzogen werden.
- 144** b) Die beanstandete Antwort bezieht sich auf die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz und damit auf eine dem Staatsministerium des Innern nachgeordnete Behörde (vgl. VI. A. 1. a). Die Staatsregierung kann sich daher nicht auf Nichtwissen berufen. Soweit ihr die für eine Beantwortung der Frage erforderlichen Informationen nicht unmittelbar zur Verfügung standen, musste sie – im Rahmen zumutbaren Aufwands, bei dem auch die hier gegebene große Bedeutung der Angelegenheit zu berücksichtigen ist – Nachforschungen anstellen (vgl. VI. A. 2.). Der Antwort des Staatsministeriums des Innern ist nicht zu entnehmen, dass die Staatsregierung entsprechend vorgegangen wäre. Für die Antragsteller zu 1 und 3 war daher anhand der Antwort nicht erkennbar, ob den Anforderungen des parlamentarischen Fragerechts hinreichend Rechnung getragen wurde. Ergänzende Darlegungen in der Antragsabweisung können insoweit nicht berücksichtigt werden.
- 145** c) Da der Hauptantrag Erfolg hat, kommt eine Überprüfung anhand des Hilfsantrags nicht mehr in Betracht.

VII.

- 146** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellern sind zwei Drittel der ihnen durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).