

–
–
Pressemitteilung

zur
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 20. März 2014**
–

über die Verfassungsstreitigkeit zwischen

zwei Abgeordneten sowie der Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Antragsteller)

und

der Bayerischen Staatsregierung
(Antragsgegnerin)

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

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

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Die Antragsteller haben in der vergangenen Legislaturperiode u. a. zu folgenden Themenbereichen parlamentarische Anfragen an die Bayerische Staatsregierung gerichtet:

- V-Leute in der rechtsextremen Szene,

- V-Leute in der NPD,
- Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz,
- Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz,
- Unterlagen zum Oktoberfestattentat.

Die **Bayerische Staatsregierung** hat einen Teil der Fragen vor allem mit dem Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz sowie auf schützenswerte Interessen Dritter nicht oder nur eingeschränkt beantwortet.

Die **Antragsteller** sind der Auffassung, hierdurch würden Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 Bayerische Verfassung verletzt. Aus diesen Verfassungsbestimmungen ergebe sich das Recht der Abgeordneten auf umfassende Beantwortung durch die Staatsregierung.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 20. März 2014 entschieden, dass die Antworten der Staatsregierung auf die parlamentarischen Anfragen teilweise die Rechte der Antragsteller verletzen. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

- 1. 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.**
- 2. 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.**
- 3. 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.**
- 4. 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.

- 5. 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 Mandatsträgern erhebliche Gefahren für den Prozess der demokratischen Willensbildung in sich birgt.**
- 6. 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.**

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Zur Anfrage zum Plenum vom 28. November 2011 und zur Schriftlichen Anfrage vom 12. Januar 2012 (V-Leute in der rechtsextremen Szene):

Die Beantwortung dieser Anfragen wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

a) Mit den Anfragen wurde 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 Staatsregierung 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.

b) Die Gesichtspunkte, mit denen die Verweigerung der Antwort begründet wurde, reichen nicht aus, um das Informationsinteresse der Antragsteller zurücktreten zu lassen. Dass die Staatsregierung dem Parlamentarischen Kontrollgremium über die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz berichtet, entbindet nicht von der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zur Arbeit des bayerischen Verfassungsschutzes. Es wurden Auskünfte verlangt, die keinen Bezug zu konkreten Personen, Organisationen oder Ein-sätzen aufweisen. Der Antwort des Staatsministeriums des Innern sind auch keine Anhaltspunkte 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, vermag diese pauschal gehaltene Begründung aber keinen Vorrang des Geheimhaltungsinteresses des Verfassungsschutzes zu rechtfertigen.

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

Die Antwort auf diese Anfrage ist nicht zu beanstanden.

a) Insoweit wurden Auskünfte speziell über V-Leute begehrt, die seit 2003 den Vorständen der NPD auf den verschiedenen Parteiebenen angehörten oder noch angehören, über deren Honorare und über die aus dem Einsatz dieser V-Leute gewonnenen Erkenntnisse. Das Staatsministerium des Innern hat eine Antwort im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, dass Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit und die Erkenntnismöglichkeiten des Landesamts gezogen werden könnten.

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.

Zwar wurden keine Informationen über bestimmte Personen und deren Identität verlangt; das Auskunftsbegehren erstreckt sich vielmehr 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 Parteiebene und Zeitspanne Rückschlüsse auf die operative Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz gezogen werden könnten. Noch weiter verstärkt wird dieses Risiko durch die Frage nach dem Erkenntnisgewinn. 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 Bayerische Verfassung geschützten Grundrechtspositionen zu verhindern ist. Aufgrund dieser Interessenlage war es auch nicht geboten, eine Beantwortung der Anfrage ohne öffentliche Drucklegung in Betracht zu ziehen.

3. Zur Schriftlichen Anfrage vom 16. April 2012 (Karl-Heinz Hoffmann):

Die Beantwortung der verfahrensgegenständlichen Fragen verletzt das parlamentarische Fragerecht.

a) Diese Fragen betreffen rechtsextreme Aktivitäten des Karl-Heinz Hoffmann. Im Rahmen der Beantwortung wurden konkrete Informationen erteilt; ergänzend wurde jeweils entweder unmittelbar in der Antwort oder mittelbar durch Querverweis auf andere Antworten Bezug auf eine Vorbemerkung genommen, wonach zu geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen und Umständen ausschließlich gegenüber dem hierfür zuständigen Parlamentarischen Kontrollgremium Stellung genommen werde.

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. Die Rechte der Antragsteller sind dadurch verletzt, dass keine plausiblen Gründe für die Geheimhaltungsbedürftigkeit der offenbar vorhandenen weiteren Informationen angegeben wurden.

4. Zur Schriftlichen Anfrage vom 7. März 2012 (Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz):

Die zur Begründung des Hauptantrags vorgebrachten Beanstandungen greifen überwiegend durch; der Hilfsantrag hat keinen Erfolg.

a) Mit der Anfrage wurde Auskunft darüber verlangt, ob und gegebenenfalls welche Mandatsträger der kommunalen, der Landes-, der Bundes- und der europäischen Ebene seit Gründung des Landesamts für Verfassungsschutz im Jahr 1950 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 gewonnen hat (Frage 4).

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 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.

b) Zur Antwort im Hinblick auf die im Zeitpunkt der Beantwortung der Anfrage laufenden Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten:

aa) Die Antwort auf die Fragen 1 und 2 verletzt das parlamentarische Fragerecht, weil Informationen zur Beobachtung oder Überwachung einzelner Personen ohne hinreichende Begründung verweigert wurden.

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 Abgeordneten 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.

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. Die Beantwortung der Anfrage setzt auch keine Zustimmung der überwachten Personen voraus.

bb) Auch im Hinblick auf die Fragen 3 und 4 nach dem konkreten Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln sowie nach den dabei gewonnenen Erkenntnissen fehlt es an einer ausreichenden Begründung der ablehnenden Antwort.

Dass die Beantwortung negative Auswirkungen auf die Aufklärungsarbeit des Verfassungsschutzes haben könnte, ist zwar nicht evident, liegt aber durchaus im Bereich des Möglichen. Die pauschale Begründung der Staatsregierung ist jedoch unzureichend. Da schon die Antwort auf die Frage nach den überwachten Personen pauschal abgelehnt wurde, ist nicht erkennbar, dass eine einzelfallbezogene Prüfung stattgefunden hätte.

c) Zur Antwort im Hinblick auf Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten in der Vergangenheit:

Keine Antwortpflicht besteht insoweit, als Daten und Akten nicht mehr vorhanden sind, weil

diese gemäß der geltenden Rechtslage gelöscht oder vernichtet wurden. In diesen Fällen besteht auch keine Rekonstruktionspflicht. Die Erörterung in der mündlichen Verhandlung hat jedoch ergeben, dass in Personenakten möglicherweise noch Informationen zur Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Landesamt für Verfassungsschutz in der Vergangenheit enthalten sind, über die keine Auskunft erteilt wurde.

Eine Auskunftspflicht kann grundsätzlich auch im Hinblick auf Beobachtungen von Mandatsträgern und Kandidaten in der Vergangenheit 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. An der Aufklärung lange zurückliegender Sachverhalte besteht dagegen in der Regel kein öffentliches Interesse. Allein das Interesse an einer historischen Aufarbeitung reicht nicht aus. 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.

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.

d) Der Hilfsantrag, demzufolge der Verfassungsgerichtshof feststellen soll, dass Abgeordnetenrechte durch die Vernichtung von Unterlagen oder die Löschung von Daten des Landesamts für Verfassungsschutz verletzt worden seien, hat keinen Erfolg.

Werden gemäß den gesetzlichen Vorgaben 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 abgeleiteten Datenschutzes, der den maßgeblichen Regelungen zugrunde liegt.

5. Zur Schriftlichen Anfrage vom 23. April 2012 (Archivwürdigkeit von Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz):

Das parlamentarische Fragerecht ist durch die Beantwortung der Fragen 2.1, 5 und 5.1 verletzt; nicht zu beanstanden sind die Antworten auf die Fragen 3, 6, 6.1 und 6.2.

a) Mit den Fragen wurden im Zusammenhang mit der Beobachtung von Politikerinnen und Politikern durch das Landesamt für Verfassungsschutz Auskünfte zur Archivwürdigkeit der dabei entstandenen Unterlagen verlangt. In seiner Antwort hat das Staatsministerium des Innern unter anderem auf eine 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 geheimhaltungsbedürftig.

b) Die Antwort auf die Frage 2.1, 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. Der Verweis auf den Geheimhaltungsgrad der Vereinbarung ist nicht geeignet, die Verweigerung näherer Darlegungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Denn es erscheint nicht plausibel, dass allgemeine Regeln für die Anbietepflicht des Landesamts für Verfassungsschutz gegenüber dem Hauptstaatsarchiv, die die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren, geheimhaltungsbedürftig sind.

c) Die Antwort auf die Frage 3, welcher Art in der Regel die vom Landesamt dem Hauptstaatsarchiv angebotenen Materialien sind, ist nicht zu beanstanden.

d) Die Fragen 5 und 5.1 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.

e) Die Beantwortung der Fragen 6, 6.1 und 6.2 zu den im Hauptstaatsarchiv verwahrten Unterlagen ist nicht zu beanstanden. Das Staatsministerium des Innern hat Auskunft unter anderem über die Anzahl der übernommenen Akten, die Art der Akten (Personen- und Sachakten) und die Anzahl der den Bereich des Rechtsextremismus betreffenden Personenakten erteilt.

6. Zur Anfrage zum Plenum vom 18. Juni 2012 (Unterlagen zum Oktoberfestattentat):

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

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.

b) Die beanstandete Antwort bezieht sich auf die Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz und damit auf eine dem Staatsministerium des Innern nachgeordnete Behörde. 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. Der Antwort des Staatsministeriums des Innern ist nicht zu entnehmen, dass die Staatsregierung entsprechend vorgegangen wäre. Ergänzende Darlegungen in der Antragserwiderung können insoweit nicht berücksichtigt werden.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

