

## Abgeordnetenbeobachtung durch den Verfassungsschutz unterliegt strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen

Abgeordnetenbeobachtung durch den Verfassungsschutz unterliegt strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat sich in einem heute veröffentlichten Beschluss zu den Voraussetzungen für die Beobachtung von Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes geäußert. Die Beobachtung stellt demnach einen Eingriff in das freie Mandat dar. Er unterliegt strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Die langjährige Beobachtung des Beschwerdeführers, eines ehemaligen Bundestags- und jetzigen Landtagsabgeordneten für die Partei DIE LINKE, genügt diesen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit nicht.

Sachverhalt und Verfahrensgang: Der Beschwerdeführer war ab Oktober 1999 Mitglied des Thüringer Landtags. Von Oktober 2005 bis September 2009 war er Mitglied des Deutschen Bundestags und der Fraktion DIE LINKE sowie deren stellvertretender Fraktionsvorsitzender. Seit Herbst 2009 ist er Vorsitzender der Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag. Das Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet einzelne Mitglieder des Deutschen Bundestags, die der Fraktion DIE LINKE angehören. Seit 1986 führt es über den Beschwerdeführer eine Personenakte, in der Informationen gesammelt sind, die bis in die 1980er Jahre zurückreichen. Die gesammelten Informationen betreffen die Tätigkeit des Beschwerdeführers in der und für die Partei sowie ab 1999 auch seine Abgeordnetentätigkeit, jedoch ohne sein Abstimmungsverhalten und seine Äußerungen im Parlament sowie in den Ausschüssen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet jedoch parlamentarische Drucksachen aus und gewinnt auch Informationen über sonstige politische Aktivitäten des Beschwerdeführers. Nach den Feststellungen der Fachgerichte ist der Beschwerdeführer individuell nicht verdächtig, Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verfolgen. Seine Beobachtung wird ausschließlich mit seiner Mitgliedschaft und seinen Funktionen in der Partei DIE LINKE begründet.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde greift der Beschwerdeführer ein - die Beobachtung billiges - Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juli 2010 (BVerwGE 137, 275) an. Wesentliche Erwägungen des Senats: Das angegriffene Urteil verletzt das freie Mandat des Beschwerdeführers. Es wird aufgehoben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.

a) Das freie Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die freie Willensbildung des Abgeordneten und damit auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern. Das Gebot freier Willensbildung steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes vollziehen sich die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung in den Staatsorganen in einer kontinuierlichen und vielfältigen Wechselwirkung. Dieser kommunikative Prozess, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen empfängt, ist vom Schutz des freien Mandats umfasst. Satz 2 GG gewährleistet in diesem Zusammenhang auch die Freiheit der Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle und steht insoweit in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Die einzelnen Abgeordneten sind zwar nicht von vornherein jeder exekutiven Kontrolle entzogen. Diese ist jedoch in erster Linie eine eigene Angelegenheit des Deutschen Bundestages, der dabei im Rahmen der Parlamentsautonomie handelt. Die Freiheit des Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle gilt - vermittelt über Art. 28 Abs. 1 GG - auch für die Mitglieder der Volksvertretungen in den Ländern. Sie kann im vorliegenden Fall mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden, weil der Beschwerdeführer das Urteil eines Bundesgerichts angreift.

b) In der Beobachtung eines Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes und der damit verbundenen Sammlung und Speicherung von Daten liegt ein Eingriff in das freie Mandat. Dieser Eingriff kann im Einzelfall gerechtfertigt sein, unterliegt jedoch strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Ein Überwiegen des Interesses am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Abgeordnete sein Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht oder diese aktiv und aggressiv bekämpft. Die Parteimitgliedschaft des Abgeordneten kann ein Aspekt der gebotenen Gesamtbeurteilung sein. Artikel 21 GG weist den Parteien eine wesentliche Rolle für die politische Willensbildung des Volkes in der demokratischen Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass ein parteipolitisches Engagement, welches seinerseits auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht, diese stärkt. Für sich genommen vermag die bloße Parteimitgliedschaft daher nur eine vorübergehende Beobachtung zu rechtfertigen, die der Klärung der Funktionen des Abgeordneten, seiner Bedeutung und Stellung in der Partei, seines Verhältnisses zu verfassungsfeindlichen Strömungen sowie der Beurteilung von deren Relevanz innerhalb der Partei und für das Wirken des Abgeordneten dient.

c) Eine Beschränkung des freien Mandats durch die Beobachtung von Abgeordneten bedarf darüber hinaus einer gesetzlichen Grundlage, die den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit und Klarheit genügt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juli 2010 trägt diesen Maßstäben nicht hinreichend Rechnung. In der Beobachtung des Beschwerdeführers durch das Bundesamt für Verfassungsschutz liegt nach den vorstehenden Maßstäben ein Eingriff in dessen freie Mandatsausübung, der nicht gerechtfertigt ist.

a) Der Senat geht dabei von der Feststellung der Fachgerichte aus, dass die Informationserhebung ohne den Einsatz von Methoden der heimlichen Informationsbeschaffung erfolgt. Soweit der Beschwerdeführer rügt, der Verfassungsschutz wende auch Methoden der heimlichen Informationsbeschaffung an, hat er verfassungsrechtlich relevante Verstöße der Fachgerichte bei der gegenteiligen Feststellung nicht aufgezeigt.

b) Die maßgeblichen Normen im Bundesverfassungsschutzgesetz stellen eine den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts genügende, hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage dar. Die wesentliche Entscheidung, ob Mitglieder des Deutschen Bundestages der Beobachtung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz unterzogen werden dürfen, hat der Gesetzgeber selbst getroffen und sie bejaht. Der besonderen Schutzwürdigkeit von Abgeordneten hat er ausreichend Rechnung getragen, indem 8 Abs. 5 des Bundesverfassungsschutzgesetzes die einfachgesetzliche Anordnung enthält, dass die Beobachtung verhältnismäßig sein muss.

c) Die langjährige Beobachtung des Beschwerdeführers genügt jedoch den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht. Bei einer Gesamtabwägung aller Umstände stehen die vom Bundesverwaltungsgericht angenommenen geringfügigen zusätzlichen Erkenntnisse für die Ermittlung eines umfassenden Bildes über die Partei außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs in das freie Mandat des Beschwerdeführers.

aa) Die Fachgerichte haben ausdrücklich festgestellt, dass der Beschwerdeführer individuell nicht verdächtig ist, verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verfolgen. Tatsächliche Anhaltspunkte für einen solchen Verdacht haben die Fachgerichte lediglich in Bezug auf einzelne Untergliederungen der Partei DIE LINKE festgestellt, bei denen der Beschwerdeführer weder zu den Angehörigen noch zu den Unterstützern zählt. Von dem Beschwerdeführer selbst geht folglich auch unter Einbeziehung seines Verhältnisses zu der Partei und den dort vorhandenen Strömungen kein relevanter Beitrag für eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus. Im Übrigen könnte das Verhalten des Beschwerdeführers - insbesondere, ob er die radikalen Kräfte aktiv bekämpft - seine Beobachtung allenfalls dann rechtfertigen, wenn diesen Kräften bereits ein bestimmender Einfluss innerhalb der Partei zukäme. Dafür ist im fachgerichtlichen Verfahren nichts festgestellt.

bb) Verfassungsrechtlich nicht haltbar ist nach den obigen Maßstäben die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, die Tätigkeit des Beschwerdeführers sei dennoch objektiv geeignet, die verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu unterstützen; gefährlich für die freiheitliche demokratische Grundordnung könnten auch Personen sein, die selbst auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stünden, jedoch bei objektiver Betrachtung durch ihre Tätigkeit verfassungsfeindliche Bestrebungen förderten, ohne dies zu erkennen oder als hinreichenden Grund anzusehen, einen aus anderen Beweggründen unterstützten Personenzusammenhang zu verlassen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verkennt insoweit, dass ein parteipolitisches Engagement, das seinerseits auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht, diese stärkt. Dies gilt auch und gerade dann, wenn es in einer Partei stattfindet, in der unterschiedliche Kräfte und Strömungen miteinander um Einfluss ringen.

Das Bundesverwaltungsgericht verkennt darüber hinaus, dass auch die eingesetzten Mittel des Bundesamtes für Verfassungsschutz unverhältnismäßig sind, soweit das Verhalten des Beschwerdeführers im von Art. 46 Abs. 1 GG besonders geschützten parlamentarischen Bereich betroffen ist. Hinsichtlich der vom Bundesverwaltungsgericht festgestellten Sammlung und Auswertung parlamentarischer Drucksachen hat die insoweit erforderliche Abwägung nicht stattgefunden.

3. Antragsteller in den Organstreitverfahren sind der Beschwerdeführer sowie die Bundestagsfraktion DIE LINKE. Die Anträge sind unzulässig, weil sie nicht statthaft beziehungsweise die Antragsteller jeweils nicht antragsbefugt sind. Soweit die Antragsteller in späteren Schriftsätzen weitere oder geänderte Anträge gestellt haben, ist die sechsmonatige

Frist des 64 Abs. 3 BVerfGG nicht gewahrt. <br /><br />Bundesverfassungsgericht<br />Schloßbezirk 3<br />76131 Karlsruhe<br />Deutschland<br />Telefon: 0721/91010<br />Telefax: 0721/9101-382<br />Mail: [bverfg@bundesverfassungsgericht.de](mailto:bverfg@bundesverfassungsgericht.de)<br />URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de> <br /><img alt="Small graphic element" data-bbox="108 118 830 131" style="width:1px height:1px"/>

## **Pressekontakt**

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

[bundesverfassungsgericht.de](http://bundesverfassungsgericht.de)  
[bverfg@bundesverfassungsgericht.de](mailto:bverfg@bundesverfassungsgericht.de)

## **Firmenkontakt**

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

[bundesverfassungsgericht.de](http://bundesverfassungsgericht.de)  
[bverfg@bundesverfassungsgericht.de](mailto:bverfg@bundesverfassungsgericht.de)

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Seit seiner Gründung im Jahr 1951 hat das Gericht dazu beigetragen, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Ansehen und Wirkung zu verschaffen. Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Grundrechte. Zur Beachtung des Grundgesetzes sind alle staatlichen Stellen verpflichtet. Kommt es dabei zum Streit, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Seine Entscheidung ist unanfechtbar. An seine Rechtsprechung sind alle übrigen Staatsorgane gebunden. Die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts hat auch politische Wirkung. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht ist aber kein politisches Organ. Sein Maßstab ist allein das Grundgesetz. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen für das Gericht keine Rolle spielen. Es bestimmt nur den verfassungsrechtlichen Rahmen des politischen Entscheidungsspielraums. Die Begrenzung staatlicher Macht ist ein Kennzeichen des Rechtsstaats.