

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes

A. Zielsetzung

Dieses Gesetz soll die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz der parlamentarischen Arbeit vor staatlicher Ausspähung durch den Verfassungsschutz sicherstellen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17.9.2013 (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08) festgestellt hat. In diesem Verfahren hat sich der thüringische Abgeordnete und heutige Ministerpräsidenten Bodo Ramelow (Die Linke) erfolgreich gegen die jahrzehntelange Beobachtung seiner Person durch den Verfassungsschutz gewehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu entschieden, dass die Ausübung des freien Mandats nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern sowie die Freiheit des Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle gewährleistet. Die grundgesetzliche Gewährleistung des freien Mandats gilt dabei nicht nur für Bundestagsabgeordnete, sondern gilt vermittelt über Artikel 28 Absatz 1 GG auch für die Mitglieder der Volksvertretungen der Länder.

Die Thematik hat Bedeutung über den Kreis der Mitglieder des Bundestages und der deutschen Landtage hinaus. Abgesehen davon, dass das freie Mandat auch landesverfassungsrechtlich garantiert ist wie in Artikel 27 Absatz 3 Satz 2 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) gilt Entsprechendes für Europaabgeordnete nach Artikel 2 der Geschäftsordnung des Europaparlamentes und § 2 Europaabgeordnetengesetz (EuAbgG).

Eine Verankerung der rechtlichen Vorgaben für den Umgang des Verfassungsschutzes mit Mitgliedern von Landtag, Bundestag und Europaparlament steht bislang in Baden-Württemberg aus.

B. Wesentlicher Inhalt

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz der parlamentarischen Arbeit vor staatlicher Ausspähung werden durch eine Novellierung des Landesverfassungsschutzgesetzes umgesetzt. Die Regelung folgt dabei dem Prinzip des Verbots mit Ausnahmevorbehalt. Die nachrichtendienstliche Überwachung der Abgeordneten des Landes, des Bundes und des Europaparlamentes ist im Grundsatz ausgeschlossen. Ausnahmsweise ist eine Beschränkung des freien Mandates durch Beobachtung dann zugelassen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Beobachtung eines Abgeordneten durch Verfassungsschutzbehörden zwingend erforderlich ist zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder, sowie die Abwägung im Einzelfall ergibt, dass das Allgemeininteresse an der Beobachtung das Interesse des betroffenen Abgeordneten überwiegt.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine. Das Absehen von der Beobachtung von Abgeordneten entlastet den Verfassungsschutz und vermindert die Aufwendungen der öffentlichen Hand.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung des Landes- verfassungsschutzgesetzes

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Landes- verfassungsschutzgesetzes

§ 3 Absatz 2 des Landesverfassungsschutzgesetzes in der Fassung vom 5. Dezember 2005 (GBl. 2006, S. 1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Februar 2020 (GBl. S. 25, 37) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Informationen über Mitglieder deutscher Landesparlamente, des Deutschen Bundestages oder des Europäischen Parlamentes dürfen nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht gesammelt und ausgewertet werden, es sei denn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen dafür, dass die Sammlung und Auswertung dieser Informationen zwingend erforderlich ist zur Erfüllung der Aufgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz und die Abwägung im Einzelfall ergibt, dass das Interesse an der Sammlung und Auswertung das Interesse des Betroffenen überwiegt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

25.12.2020

Gögel
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Problemstellung

Die führenden westlichen Demokratien vertrauen auf die Selbstbehauptung ihrer Prinzipien im Wettbewerb der Ideen wie im öffentlichen Diskurs und bekämpfen nur illegale Bestrebungen behördlich. Vor dem Hintergrund des Scheiterns der Weimarer Republik und der Erfahrungen mit den totalitären Regimen des 20. Jahrhunderts geht der deutsche Staat einen Sonderweg, indem er durch Verfassungsschutzbehörden die Sammlung und Auswertung von Informationen betreibt und diese der Öffentlichkeit verkündet. Dabei handelt es sich um Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen, die nur auf Grundlage eines hinreichend bestimmten förmlichen Gesetzes und unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig sind. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die mit der Beobachtung und der Berichterstattung einhergehende Stigmatisierung. Der Verfassungsschutz selbst sieht sich als „Frühwarnsystem“; führende Verfassungsrechtler, wie der Freiburger Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Dietrich Murswiek, hinterfragen die Facetten der Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsschutzbehörden kritischer als „Pranger des Informationszeitalters“.

Die Praxis der Verfassungsschutzbehörden bei Sammlung, Auswertung und Veröffentlichung von Informationen wurde bereits mehrfach gerichtlich beanstandet, so im Hinblick auf die Behandlung von Presseunternehmen (BVerfG, Beschl. v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01, NJW 2005, 2912 [„Junge Freiheit“]), Parteien (VG Köln, Beschl. v. 26.2.2019 – 13 L 202/19 [„AfD“]) und gewählte Abgeordnete (u. a. BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, 1468 [„Ramelow“]).

Als besonders problematisch stellen sich die Beobachtung und Berichterstattung des Verfassungsschutzes dar im Hinblick auf gewählte Abgeordnete, da durch die Erhebung von Daten durch den Verfassungsschutz, deren Auswertung und Veröffentlichung empfindlich in die parlamentarische Tätigkeit, die Kommunikation und die demokratische Willensbildung eingegriffen wird. Es ist von Verfassungen wegen das Parlament, das die Regierung kontrollieren soll. Eine Beobachtung von Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes kehrt hingegen den typischen Kontrollzusammenhang zwischen Legislative und Exekutive um. Die demokratische „Kontrolle“ der parlamentarischen Kräfte obliegt vor allem dem Wähler, der im Akt der Wahl die Konsequenz aus seiner Beurteilung der Tätigkeit von regierender Mehrheit und Opposition zieht. Der mündige Bürger kann bei seiner Entscheidung in Assistenz auf die Berichterstattung der Presse- und Medienvertreter zurückgreifen, die insofern als „vierte Gewalt“ den politischen Meinungsbildungsprozess des Soveräns begleiten. Eine beratende Einflussnahme oder gar Warnung der Bürger durch amtliche Stellen unterliegt erheblichen Bedenken, zumal die Verfassungsschutzbehörden dem ministeriellen Weisungsrecht der Regierung unterstehen und damit der Gefahr ihrer politisch motivierten Instrumentalisierung ausgesetzt sind (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 2 LVSG). Politische Opposition mit einer Herrschaft der Beobachtung und des Verdachts niederzuhalten, ist mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Denn in diesem Fall geht es nicht nur um eine Beeinflussung der gesellschaftlichen Meinungsbildung, sondern um eine Beeinflussung der Willens- und Entscheidungsbildung des gewählten Repräsentationsorgans des Volkes, dem in der Demokratie des Grundgesetzes die wesentlichen Entscheidungen anvertraut sind.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen zum Schutz des parlamentarischen Mandats vor staatlicher Beobachtung

Das Bundesverfassungsgericht verbietet im Grundsatz eine nachrichtendienstliche Beobachtung von Abgeordneten und begründet dies mit der Garantie des freien Mandats und der Indemnität der Abgeordneten. Eine ausnahmsweise Sammlung und Auswertung von Informationen über Abgeordnete ist außerhalb enger Grenzen ausgeschlossen. Was für die offene Beobachtung gilt, hat erst recht Geltung

für die verdeckte Informationssammlung, insbesondere hat es aber Bedeutung für die Frage der Zulässigkeit der öffentlichen Berichterstattung über die gesammelten Informationen und Bewertungen durch amtliche Stellen.

a) Beeinträchtigung des demokratischen Willensbildungsprozesses

Die Gefahr, dass die „streitbare Demokratie“ sich „gegen sich selbst“ wendet, ist gerade im Hinblick auf die Beobachtung von gewählten Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes besonders hoch, worauf das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hinweist. Denn in diesem Fall geht es nicht nur um eine Beeinflussung der gesellschaftlichen Meinungsbildung, sondern um eine Beeinflussung der Willens- und Entscheidungsbildung des gewählten Repräsentationsorgans des Volkes, dem in der Demokratie des Grundgesetzes die wesentlichen Entscheidungen anvertraut sind (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, 1468 [„Ramelow“], Rn. 117 ff.). In der Demokratie hat die politische Willensbildung vom Volke auszugehen. Der politische Wille soll sich von den Bürgern aus zu den staatlichen Entscheidungsträgern hin – „von unten nach oben“ – entwickeln, nicht hingegen den Bürgern von den Staatsorganen aufgedrängt werden. Hoheitliche Meinungslenkung ist prinzipiell unzulässig. Insbesondere dürfen staatliche Ressourcen und hoheitliche Mittel grundsätzlich nicht gezielt eingesetzt werden, um die Chancen bestimmter politischer Parteien zu schmälern oder die Chancen anderer Parteien zu erhöhen. Die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden und ihre Berichterstattung hierüber steht zu diesem Grundsatz in Widerspruch; ihr Zweck besteht gerade darin, die Chancen der als extremistisch oder gar nur als solche verdächtigten Parteien zu schmälern (Murswiek, Verfassungsschutz durch Information der Öffentlichkeit, in: Informationsfrei und Informationsrecht Jahrbuch 2009, S. 57–104 [61]).

b) Beeinträchtigung der Garantie des freien Mandates

Die Sammlung und Auswertung von Informationen über Abgeordnete durch Nachrichtendienste wie den Verfassungsschutz stellt einen Eingriff dar in das freie Mandat im Sinne des Grundgesetzes nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG, nach Maßgabe des Landesverfassungsrecht wie etwa nach Artikel 27 Absatz 3 Satz 2 LV und des Statuts der Europaabgeordneten nach Artikel 2 der Geschäftsordnung des Europaparlamentes und § 2 EuAbgG.

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu in der Entscheidung im erfolgreichen Verfahren des thüringischen Landtagsabgeordneten und heutigen Ministerpräsidenten Bodo Ramelow (Die Linke) gegen die jahrzehntelange Beobachtung seiner Person durch den Verfassungsschutz aus:

„Der Eingriff in Art. 38 I 2 GG, der in der Beobachtung eines Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes liegt, unterliegt daher strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass nur das Notwendige zum Schutz eines von der Verfassung anerkannten Rechtsgutes – hier: der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – im Gesetz vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden darf. Die Einschränkung des freien Mandats darf nicht weiter reichen, als dies erforderlich ist. Zudem darf die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen.

Danach ist die Beobachtung eines Abgeordneten durch Verfassungsschutzbehörden nur dann zulässig, wenn sie erforderlich ist und die Abwägung im Einzelfall ergibt, dass dem Interesse am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Vorrang vor den Rechten des betroffenen Abgeordneten gebührt. Erweist sich, dass die weitere Beobachtung des Abgeordneten zum Schutz der freiheitlichen Ordnung nicht notwendig ist, gebietet es der Grundsatz der Erforderlichkeit, die Beobachtung umgehend zu beenden.

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 freiheit-

liche demokratische Grundordnung missbraucht oder diese aktiv und aggressiv bekämpft.

Im Übrigen kommt es auf eine Abwägung aller berührten Interessen und Umstände an. In deren Rahmen ist eine Gesamtbeurteilung des Gewichts des Eingriffs, des Grades der von dem Abgeordneten ausgehenden Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Gewichtes der durch eine Beobachtung zu erwartenden Informationen für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorzunehmen.“

(BVerfG, Beschl. v. 17. 9. 2013 – 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, 1468 [„Ramelow“], Rn. 117 ff. mit Nachweisen)

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum freien Mandat im Fall Bodo Ramelow haben entsprechende Geltung für alle Mitglieder deutscher Landtage, des Bundestages und des Europaparlaments. Die grundgesetzliche Gewährleistung des freien Mandats nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG gilt nicht nur für Bundestagsabgeordnete, sondern sie gilt vermittelt über Artikel 28 Absatz 1 GG auch für die Mitglieder der Volksvertretungen der Länder. Zudem ist das freie Mandat auch landesverfassungsrechtlich garantiert wie in Artikel 27 Absatz 3 Satz 2 der Landesverfassung Baden-Württemberg. Entsprechendes gilt für Europaabgeordnete nach Artikel 2 der Geschäftsordnung des Europaparlamentes und § 2 Europaabgeordnetengesetz.

c) Beeinträchtigung der Indemnitätsgarantie

Der Schutz der parlamentarischen Arbeit vor staatlicher Ausspähung und Bewertung durch den Verfassungsschutz ist auch geboten im Hinblick auf die Indemnität der Abgeordneten, die die freie Abstimmung und die freie Meinungsäußerung und die Meinungs- und Willensbildung schützt.

Gemäß Artikel 46 Absatz 1 Satz 1 GG darf ein Abgeordneter zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages „zur Verantwortung gezogen“ werden. Die Vorschrift ist nach ihrem Wortlaut und ihrem Sinn und Zweck, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern und den Abgeordneten zu schützen, weit zu verstehen. Der Schutz des Artikel 46 Absatz 1 GG erstreckt sich damit auch auf Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden (vgl. auch Magiera, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 8, Art. 46 Rn. 69 <Februar 2011>; H.-P. Schneider, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 46 Rn. 8 <August 2002>; Trute, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 46 Rn. 17; Brenner, in: Festschrift für Peter Badura, 2004, S. 25 <40>). Der gegen ein weites Normverständnis gerichtete Einwand, die Beobachtung durch Behörden des Verfassungsschutzes habe keinen Sanktionscharakter, weil sie keine unmittelbaren Folgen nach sich ziehe, wurde vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zurückgewiesen (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, 1468 [„Ramelow“], Rn. 124).

In gleicher Weise wie für Bundestagsabgeordnete und im Umfang des Grundgesetzes gilt die Indemnität für die Mitglieder des Europaparlaments (§ 5 EuAbgG i. V. m. Artikel 9 Protokoll (Nr. 36) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften im Anhang zum Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965).

Auch für die Mitglieder der deutschen Landtage gilt die verfassungsrechtliche Indemnität, wobei die vom Bundesverfassungsgericht verlangte weite Auslegung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, a. a. O., Rn. 124) für Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg ausdrücklich in der Landesverfassung festgeschrieben ist, indem in Artikel 37 der Landesverfassung Baden-Württemberg klargestellt wird, dass die geschützte Abgeordnetensphäre auch für Abstimmungen und Äußerungen „in einer Fraktion oder sonst in Ausübung seines Mandats“ greift.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Das Landesverfassungsschutzgesetz kennt bislang keine Bestimmungen für den Umgang des Landesamtes für Verfassungsschutz mit Mitgliedern der deutschen Landtage, des Bundestages und des Europaparlaments. Das Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Landes Baden-Württemberg nimmt in seinem § 2 Absatz 3 Nummer 1 Abgeordnete vollständig aus dem Anwendungsbereich heraus. Im Hinblick auf den theoretischen Extremfall, dass Politiker konkret ihr Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbrauchen, diese aktiv und aggressiv bekämpfen oder in gleichgewichtiger Weise den Staat gefährden, ist ein vollständiger Ausschluss der Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz nicht sinnvoll. Insoweit greift der Gesetzentwurf die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichtes im Beschluss vom 17.9.2013 in Sachen Ramelow auf und definiert Fälle, in denen ausnahmsweise eine Beobachtung von Abgeordneten trotz ihrer verfassungsrechtlichen Stellung möglich bleibt. Im Hinblick auf den Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes nach § 1 LVSG, der neben dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch den Schutz des Bestandes und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder umfasst, wird die Varianzbreite des Tätigwerdens der Verfassungsschutzbehörde entsprechend weiter gestaltet. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist eine Beobachtung aber nur dann zulässig, wenn sie zwingend erforderlich ist zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder und überdies die Abwägung im Einzelfall ergibt, dass das Interesse an der Sammlung und Auswertung des Interesse des Betroffenen überwiegt. Fehlt es an der Erforderlichkeit der konkreten Beobachtung, hat sie zu unterbleiben. Gleiches gilt, wenn nicht festgestellt werden kann, dass das Interesse an der Beobachtung das Interesse des Betroffenen überwiegt. Im Übrigen kommt es auf eine Abwägung aller berührten Interessen und Umstände an. In deren Rahmen ist eine Gesamtbeurteilung des Gewichts des Eingriffs, des Grades der von dem Abgeordneten ausgehenden Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Gewichtes der durch eine Beobachtung zu erwartenden Informationen für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorzunehmen. Um einen einheitlichen Schutz zu gewährleisten, dem Entstehen von Abgeordneten erster und zweiter Klasse vorzubeugen und eine gleichmäßige Verwaltungspraxis zu ermöglichen, wird in der Anwendung der gesetzlichen Beobachtungslimitierung nicht zwischen den Mitgliedern der deutschen Landtage, des Bundestages und des Europaparlamentes unterschieden. Sie werden gleichermaßen in den Schutzbereich einbezogen, selbst wenn die für sie geltenden Statusregelungen unter dem Schutzniveau der Regelungen zum freien Mandat nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG oder Artikel 27 Absatz 3 Satz 2 LV und zur Indemnität nach Artikel 46 Absatz 1 Satz 1 GG oder Artikel 37 LV zurückbleiben.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.