



Aktueller Begriff

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz

Mit Urteil vom 26. April 2022 hat das Bundesverfassungsgericht das Bayerische Verfassungsschutzgesetz wegen Verstößen gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 GG in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Der bayerische Gesetzgeber hatte dem Landesamt für Verfassungsschutz weitreichende Befugnisse zur heimlichen Überwachung von Personen und zur Übermittlung der so gesammelten Informationen an andere Behörden eingeräumt.

Das Bundesverfassungsgericht stellt seiner Entscheidung voran, dass der Gesetzgeber Befugnisnormen für Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich an **niedrigere Eingriffsschwellen** knüpfen dürfe als solche für Gefahrenabwehrbehörden. Denn der Verfassungsschutz verfüge über keine operativen Anschlussbefugnisse, sodass seine Überwachungsmaßnahmen in der Regel weniger schwer wögen. Nichtsdestotrotz stelle das Grundgesetz **besondere Anforderungen** an die Ausgestaltung verfassungsschutzrechtlicher Befugnisnormen.

So müsse eine Überwachungsmaßnahme grundsätzlich durch einen **hinreichenden Grund** veranlasst sein und dem **Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter** dienen. Diese Anforderungen erhöhten sich im Falle besonders grundrechtsintensiver Überwachungsmaßnahmen wie Online-durchsuchung oder Wohnraumüberwachung. Denn hier drohe regelmäßig eine weitreichende Erfassung der Persönlichkeit. Entsprechend seien diese **nur zur Abwehr einer konkretisierten bzw. dringenden Gefahr** und bei **hinreichendem verfassungsschutzspezifischen Aufklärungsbedarf** zulässig. Je intensiver der Eingriff durch eine Maßnahme sei, desto höher müsse auch der Beobachtungsbedarf sein. Dieser wiederum bemesse sich im Wesentlichen nach der Bedrohung für das geschützte verfassungsschutzrechtliche Rechtsgut. Der Gesetzgeber müsse **selbst bestimmte Eingriffsschwellen ausdifferenzieren**. Er habe ausdrücklich zu regeln, wie eingriffsintensiv eine Überwachungsmaßnahme bei welchem Beobachtungsbedarf sein dürfe. Zudem müsse er **Kriterien** für die Zuordnung einer Bestrebung zu einer bestimmten Stufe der Beobachtungsbedürftigkeit bereitstellen. Denn gerade gegen heimliche Überwachungsmaßnahmen sei gerichtlicher Rechtsschutz nur eingeschränkt zu erreichen. Deshalb dürfe der Gesetzgeber die Konkretisierung der grundgesetzlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht der Verwaltung überlassen.

Mit Blick auf besonders grundrechtsintensive Überwachungsmaßnahmen fordert das Bundesverfassungsgericht zudem eine ausdrückliche **Subsidiaritätsklausel** in der Befugnisnorm. Der Verfassungsschutz dürfe nur tätig werden, wenn geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut ansonsten nicht rechtzeitig erlangt werden könne. Denn der Grundrechtseingriff intensiviere sich, wenn der Verfassungsschutz Daten erhebe und mangels eigener operativer Befugnisse an eine andere Behörde weiterleite. Grundrechtsschonender sei es, wenn die zum Handeln befugte Gefahrenabwehrbehörde die Daten direkt selbst erhebe. Je nach Intensität einer Maßnahme sei

zudem vorab eine **Kontrolle durch eine unabhängige Stelle**, etwa in Form einer richterlichen Anordnung, vorzusehen. Der Gesetzgeber müsse außerdem für den **Schutz unbeteiligter Dritter** sorgen, indem er den zulässigen Adressatenkreis einer Maßnahme bestimme.

Auch die **Übermittlung** von heimlich gewonnenen Daten sei an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Nach dem sog. **Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung** dürften Daten nur unter den Voraussetzungen übermittelt werden, bei deren Vorliegen auch die empfangende Behörde nach dem Grundgesetz zu einer solchen Datenerhebung befugt wäre. Nur so könne verhindert werden, dass Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen ihre höheren Eingriffsschwellen umgingen. Andernfalls müssten auch die Verfassungsschutzmaßnahmen selbst höheren Anforderungen unterworfen werden, um einen ausreichenden Grundrechtsschutz sicherzustellen (sog. informationelles Trennungsprinzip).

Daneben betont das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung von **Bestimmtheit und Normenklarheit** gerade in Bezug auf geheime Überwachungsmaßnahmen. Ein Verstoß liege etwa vor, wenn das Landesamt für Verfassungsschutz zum Abruf von Daten ermächtigt werde, deren Übermittlung den jeweiligen Telekommunikationsdienstleistern gar nicht ausdrücklich erlaubt sei. Auch die dynamische Verweisung auf eine Bundesnorm wie § 100b Abs. 2 StPO verletze das Bestimmtheitsgebot. Denn gerade diese Norm sei immer wieder erheblichen Veränderungen unterworfen. Der zum Eingriff berechtigte Gesetzgeber müsse die erforderliche Grundrechtsabwägung aber in vollem Umfang selbst treffen. Gleiches gelte für vielgliedrige Verweisungsketten.

Schließlich fordert das Bundesverfassungsgericht, dass ein **ausreichender Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung** sicherzustellen sei. Bei eingriffsintensiven Maßnahmen seien die erforderlichen **Schutzvorkehrungen ausdrücklich zu regeln**. Etwa im Fall der Wohnraumüberwachung müsse daher die Befugnisnorm selbst die **widerlegliche Vermutung** enthalten, dass Gespräche unter vertrauten Personen in Privaträumen grundsätzlich dem Kernbereich unterfielen. Auf Auswertungsebene sei eine **Sichtung des gesamten Materials** vorzusehen, bei der die Kernbereichsinformationen **vor Kenntnisnahme und Nutzung** durch den Verfassungsschutz durch eine **unabhängige Stelle** herausgefiltert werden könnten.

Diesen Anforderungen ist der bayerische Gesetzgeber nur in Teilen gerecht geworden. Konkret hat das Bundesverfassungsgericht neun Normen beanstandet, darunter Befugnisnormen zu **Wohnraumüberwachung, Online-Durchsuchung, Observation außerhalb der Wohnung, Verdeckten Mitarbeitern** sowie **Vertrauensleuten**. Auch die Befugnis zur **Ortung von Mobilfunkgeräten** hat es für ungenügend befunden. Denn diese sei so weit gefasst, dass sie im Zweifel auch die Erstellung eines Bewegungsprofils erlaube. Da eine Befugnisnorm stets **an dem intensivsten von ihr erlaubten Eingriff zu messen** sei, genüge auch sie den hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

Quelle:

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, www.bundesverfassungsgericht.de, insbesondere Rn. 153 ff., 160 ff., 178 ff., 209 ff., 214 ff., 229 ff., 272 ff., 275 ff.