

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 20. September 2016

- 2 BvE 5/15 -

Die G 10-Kommission ist ein Kontrollorgan eigener Art und im Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG nicht parteifähig. Sie ist weder oberstes Bundesorgan, noch ist sie eine andere durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattete Beteiligte.



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

dass die Antragsgegner die verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin nach Art. 10 Abs. 2 GG verletzt haben, indem sie es ablehnen, der Antragstellerin die Listen mit den Suchbegriffen (Selektoren) herauszugeben, die der Bundesnachrichtendienst (BND) ab 2004 aus den ihm von der National Security Agency (NSA) der USA übergebenen Selektorenlisten herausgefiltert hatte (Filter-Listen), um zu gewährleisten, dass durch die sodann vertragsgemäß vom BND in die Satellitenstation in Bad Aibling einzuspeisenden Daten nicht deutsche Staatsangehörige erfasst werden würden;

hilfsweise, dass die Antragsgegner die verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin nach Art. 10 Abs. 2 GG verletzt haben, indem sie es ablehnen, der Antragstellerin Einsicht in die Filter-Listen zu gewähren,

Antragstellerin: G 10-Kommission des 18. Deutschen Bundestages, bestehend aus dem Vorsitzenden Andreas Schmidt, dessen Stellvertreter Dr. Bertold Huber und den Beisitzern Frank Hofmann und Ulrich Maurer sowie den stellvertretenden Mitgliedern Dr. Wolfgang Götzer, Burkhard Lischka, MdB, Halina Wawzyniak, MdB, und Wolfgang Wieland, vertreten durch ihren Vorsitzenden,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Hans de With, Frutolfstraße 26 b, 96049 Bamberg -

Antragsgegner: 1. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

2. Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes Peter Altmaier, MdB,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn -
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski

am 20. September 2016 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

Die Anträge werden verworfen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die aus Sicht der Antragstellerin - die G 10-Kommission - unzulässige Weigerung der Bundesregierung als Antragsgegnerin zu 1. und des Chefs des Bundeskanzleramtes als Antragsgegner zu 2., die sogenannten NSA-Selektorenlisten herauszugeben oder zur Einsichtnahme bereitzustellen. 1

I.

Der Bundesnachrichtendienst (BND) betrieb gemeinsam mit der National Security Agency (NSA) auf der Grundlage eines Memorandum of Agreement aus dem Jahr 2002 (MoA) unter dem Projektnamen Joint SIGINT Activity in Bad Aibling eine Kooperation zur Fernmeldeaufklärung von internationalen Fernmeldeverkehren zu Krisenregionen. Das MoA legte die Modalitäten für die gemeinsame Arbeit fest. Hiernach war eine Aufklärung europäischer Ziele nur beschränkt auf bestimmte Phänomenbereiche zulässig. Auch sollten ausschließlich solche Kommunikationen aufgeklärt werden, an denen kein G 10-geschützter Teilnehmer beteiligt war. 2

Im Rahmen dieser Kooperation durchsuchten BND-Mitarbeiter die aus einem Inter- 3

netknotenpunkt in Frankfurt am Main ausgeleiteten Daten nach von der NSA definierten Merkmalen, den sogenannten Selektoren. Diese Selektoren wurden von Bad Aibling aus regelmäßig abgerufen und nach entsprechender Prüfung durch den BND in die Erfassungssysteme eingestellt. Aufgrund der hohen Anzahl an Selektoren wurde die Prüfung in einem automatisierten Verfahren mit Hilfe des vom BND entwickelten Datenfilterungssystems DAFIS durchgeführt. Die vorgeschaltete automatisierte Prüfung bezog sich dabei auf eine G 10-Relevanz der Selektoren und auf einen Verstoß gegen deutsche Interessen.

Bereits Ende des Jahres 2005 fiel BND-Mitarbeitern bei einer Durchsicht von NSA-Selektoren auf, dass die NSA auch Selektoren übergeben hatte, die nach ihrer Einschätzung gegen deutsche Interessen verstießen. Nachdem im Sommer 2013 in der Presse berichtet worden war, dass EU-Vertretungen und auch Deutsche von der Fernmeldeaufklärung im Rahmen der Joint SIGINT Activity betroffen seien, führte der BND eine interne Untersuchung der Selektoren durch. Dabei stellte sich heraus, dass die überprüften Selektoren nur zu einem Teil bei der ersten Filterung bereits von der weiteren Verwendung ausgeschlossen und nicht in die Erfassungssysteme übernommen worden waren. Ein anderer Teil war für unterschiedlich lange Zeiträume gesteuert worden. Nachdem der Deutsche Bundestag zur Aufarbeitung der Selektorenthematik am 20. März 2014 den 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode (sogenannter NSA-Untersuchungsausschuss) eingesetzt hatte, wurden die Selektoren, welche von der NSA im Rahmen der Zusammenarbeit in Bad Aibling an den BND übergeben und durch diesen abgelehnt worden waren, aus den nachrichtendienstlichen Datenbanken generiert und sodann zu den sogenannten NSA-Selektorenlisten zusammengefasst.

Die Antragstellerin verlangte, nachdem sie Kenntnis von diesen Vorgängen erhalten hatte, die Herausgabe der NSA-Selektorenlisten oder Einsichtnahme in diese, um eventuelle Verstöße gegen Art. 10 GG festzustellen. Dieses Ersuchen lehnten die Antragsgegner in einer Sitzung der Antragstellerin vom 18. Juni 2015 ab.

Mit Schreiben des Antragsgegners zu 2. vom 29. Juni 2015 wurde die Antragstellerin darüber informiert, dass die Antragsgegnerin zu 1. mit Zustimmung der parlamentarischen Mehrheit des NSA-Untersuchungsausschusses eine sachverständige Vertrauensperson bestellt und mit der Aufgabe betraut hatte, Einsicht in die NSA-Selektorenlisten zu nehmen und hierüber dem NSA-Untersuchungsausschuss und dem Parlamentarischen Kontrollgremium zu berichten. Zugleich bot er - ungeachtet der Frage, ob die NSA-Selektorenlisten von der Kontrollzuständigkeit umfasst seien - an, dass die sachverständige Vertrauensperson auch der Antragstellerin gegenüber Bericht erstatte und ihre Fragen prüfe. Am 18. August 2015 übermittelte die Antragstellerin über den NSA-Untersuchungsausschuss einen Fragenkatalog an die sachverständige Vertrauensperson. Diese stellte der Antragstellerin ihren Bericht am 11. November 2015 und einen ergänzenden Bericht am 14. April 2016 vor.

II.

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass die Antragsgegnerin zu 1. und der Antragsgegner zu 2. ihre Rechte aus Art. 10 Abs. 2 GG verletzt haben, indem sie es abgelehnt hätten, die Listen mit den Suchbegriffen (Selektoren), die der BND ab 2004 aus den ihm von der NSA übergebenen Selektorenlisten herausgefiltert hatte, herauszugeben oder Einsicht in diese zu gewähren. 7

1. Die Antragstellerin hält ihre Anträge im Organstreitverfahren für zulässig. 8

a) Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht sei nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG eröffnet, denn es werde die Feststellung begehrt, dass die Antragsgegner die verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin aus Art. 10 GG verletzt oder unmittelbar gefährdet hätten. Die Antragsgegner hätten es verfassungswidrig unterlassen, die NSA-Selektorenlisten offen zu legen, die es der Antragstellerin ermöglichen könnten, rechtswidrige Beschränkungsmaßnahmen festzustellen sowie rechtswidrig in ihren Kommunikationsrechten betroffene Grundrechtsträger zu ermitteln und gegebenenfalls festzustellen, ob diese über die jeweilige Beschränkungsmaßnahme benachrichtigt worden seien. 9

b) Nach §§ 63, 64 BVerfGG seien die Anträge zulässig, da die Antragstellerin in ihren durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei. 10

Art. 10 Abs. 2 GG habe ihr als von der Volksvertretung bestelltem Organ aufgegeben, nach Maßgabe des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz - G 10) den Vollzug der von den Nachrichtendiensten beantragten Beschränkungsmaßnahmen zu genehmigen oder zurückzuweisen. Bei der Nachprüfung habe sie gemäß § 15 G 10 von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden zu entscheiden. Ihre Kontrollbefugnis erstreckte sich auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten. 11

c) Die Antragstellerin sei als „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu bewerten und damit nach § 63 BVerfGG beteiligtenfähig. 12

Die G 10-Kommission sei eine Einrichtung, welche vom Grundgesetz vorgesehen sei und an das Grundgesetz gebundene Aufgaben und Befugnisse auszuüben habe. Sie habe eine in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG und damit grundgesetzlich verankerte Wächter- und Schutzfunktion wahrzunehmen. Die Zuweisung der Aufgaben erfolge unmittelbar durch Art. 10 Abs. 2 GG. Sie sei ein Funktionsträger und in einer den obersten Bundesorganen vergleichbaren Weise an der Bildung des Staatswillens unmittelbar beteiligt. 13

Zwar sei sie - anders als das Parlamentarische Kontrollgremium - nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG führe sie jedoch als Institution auf und beschreibe ihre Funktion. Sie habe als von der Verfassung garantierte Einrichtung anstelle der Gerichte Rechtsschutz zu gewähren und zudem Befugnisse, die mit 14

denjenigen der Staatsanwaltschaft vergleichbar seien. Gleichwohl sei sie nicht als Teil der Justiz anzusehen. Sie sei mit ihren außerordentlichen, zur Letztentscheidung ausgestatteten Befugnissen derart in das System der Exekutive eingebettet, dass sie verfassungsrechtlich ein nicht wegzudenkender Bestandteil des Entscheidungsprozesses beim Entstehen oder auch bei der Ablehnung einer Beschränkungsmaßnahme nach dem G 10 sei. Dabei wirke sie an gewichtigen Grundrechtseingriffen bereits im Vorfeld mit. Vor diesem Hintergrund sei sie als eine Institution sui generis zu qualifizieren.

2. Der Antrag sei auch begründet. Die G 10-Kommission habe ein Recht auf Vorlage der NSA-Selektorenlisten, hilfsweise auf Einsicht in diese. Durch die unzulässige Verweigerung der Antragsgegner sei sie in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt worden. 15

Liege aufgrund seriöser Berichte in den Medien nahe, dass der BND Beschränkungsmaßnahmen gegenüber deutschen Grundrechtsträgern angeordnet und durchgeführt habe, ohne die nach Art. 10 GG in Verbindung mit §§ 3, 5, 15 G 10 erforderliche Genehmigung einzuholen, habe die G 10-Kommission den Sachverhalt zu erforschen und erforderlichenfalls die Rechtswidrigkeit der Beschränkungsmaßnahmen festzustellen. 16

Sie habe das Recht und die Pflicht, von Amts wegen zu entscheiden (§ 15 Abs. 5 Satz 1 G 10). Ihr sei Auskunft zu ihren Fragen zu erteilen (§ 15 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 G 10) und Einsicht in alle Unterlagen, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit Beschränkungsmaßnahmen stehen (§ 15 Abs. 5 Satz 3 Nr. 2 G 10). Ihre Kontrollbefugnis erstrecke sich auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten durch Nachrichtendienste des Bundes (§ 15 Abs. 5 Satz 2 G 10). 17

Diesem Kontrollrecht könne das Memorandum of Agreement mangels völkerrechtlicher Bindung nach Art. 59, Art. 25 GG nicht entgegengehalten werden. Auch stünden Gründe des Staatswohls ihrem Verlangen nicht entgegen. Zum einen gewährleiste die G 10-Kommission ausreichenden Geheimschutz. Zum anderen sei das Staatswohl nicht nur der Bundesregierung, sondern auch dem Parlament und allen Einrichtungen, die an der Bildung des Staatswillens unmittelbar beteiligt seien, mithin auch ihr, anvertraut. 18

III.

1. Nach Auffassung der Antragsgegner sind die Anträge unzulässig. 19

a) Zwischen der Antragstellerin und den Antragsgegnern bestehe kein verfassungsrechtliches, sondern ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis, das in § 15 Abs. 5 G 10 begründet sei. Streitigkeiten über durch Gesetz begründete Rechte und Pflichten könnten nicht im Organstreit ausgetragen werden. Aus Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG könne die Antragstellerin keine Organrechte herleiten. Die Verfassungsnorm sei als 20

Ermächtigung an den Gesetzgeber zu verstehen. Dieser könne bestimmen, dass an die Stelle des Rechtswegs eine Nachprüfung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane trete.

b) Die G 10-Kommission sei nicht an der Bildung des Staatswillens beteiligt. Sie sei nicht als Organteil des Bundestages zu qualifizieren. Die durch sie ausgeführte Kontrolle sei keine parlamentarische Kontrolle. In funktioneller Hinsicht sei die Kontrolltätigkeit quasi-richterlich, denn sie diene als Ersatz für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz. Die Antragstellerin sei auch nicht als andere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG anzusehen, da sie weder durch das Grundgesetz noch durch die Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet sei. 21

c) Der Antragstellerin fehle zudem die Antragsbefugnis, da ihr Rechte und Pflichten nicht durch das Grundgesetz, sondern durch das Gesetz - § 15 G 10 - übertragen worden seien. Ihr sei es auch verwehrt, ihre Antragsbefugnis auf geltend gemachte Grundrechtsverletzungen zu stützen, denn diese bildeten im Organstreit keinen zulässigen Prüfungsmaßstab. 22

2. Der Antrag sei auch unbegründet. Die Antragsgegner hätten Art. 10 Abs. 2 GG beachtet und Rechte der Antragstellerin nicht verletzt. 23

Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG komme für die Geltendmachung eines subjektiven Rechts der Antragstellerin im Organstreit nicht in Betracht. Auch die auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG geschaffene gesetzliche Regelung in § 15 G 10 diene insoweit nicht als Anspruchsgrundlage. 24

Überdies seien die Antragsgegner zur Vermeidung von erheblichen Gefährdungen des Staatswohls im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung verpflichtet, die Übermittlung von Informationen an die Antragstellerin zu beschränken. Durch die Einschaltung der sachverständigen Vertrauensperson sei das Informationsrecht der Antragstellerin aus § 15 G 10 soweit wie möglich gewahrt. 25

Schließlich begrenze das Wohl des Staates, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden könne, das gesetzliche Informationsrecht der Antragstellerin. Würden die streitgegenständlichen Informationen, die der Antragstellerin nicht vorgelegt worden seien, bekannt, so würde dies die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland erheblich gefährden. Deutsche Nachrichtendienste würden international als nicht mehr vertrauenswürdig angesehen und die Informationsübermittlung würde eingeschränkt oder eingestellt. Nachrichtendienstliche Informationen seien aber zur Abwehr oder Verhinderung staatsgefährdender Taten erforderlich und unverzichtbar. 26

B.

Die Anträge sind unzulässig. Die G 10-Kommission ist im Organstreit nicht parteifä- 27

hig.

I.

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. 28

1. Das Organstreitverfahren ist als (kontradiktorische) Parteistreitigkeit ausgestaltet. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <29 f.>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; stRspr). Der Organstreit ist keine objektive Beanstandungsklage. Er setzt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners voraus, die geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 118, 277 <317> m.w.N.). Der Antragsteller muss deshalb gemäß § 64 Abs. 1 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG schlüssig behaupten, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Antragsgegner ihm hieraus erwachsende verfassungsmäßige Rechte oder Zuständigkeiten durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 129, 356 <365>). Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die behauptete Rechtsverletzung unter Rückgriff auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 80, 188 <209>; 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 102, 224 <232>; stRspr). 29

2. Mithin entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG über Verfassungsstreitigkeiten. Nicht jeder Streit über den Inhalt eines Verfassungsartikels ist ein Verfassungsstreit. Es kommt vielmehr auf die streitenden Subjekte an. Die Beteiligten müssen in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander stehen, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die sie gegenseitig achten müssen und die zwischen ihnen streitig geworden sind (vgl. BVerfGE 2, 143 <152>; 20, 18 <23 f.>). 30

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind im Organstreit nur die obersten Bundesorgane parteifähig. Unter obersten Bundesorganen werden die durch das Grundgesetz eingesetzten und formierten obersten Organe verstanden, die § 63 BVerfGG aufzählt (vgl. BVerfGE 13, 54 <81>), namentlich Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung. § 63 BVerfGG setzt die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG allerdings nicht abschließend um (BVerfGE 136, 277 <299 Rn. 59>). Aus dem Charakter des Organstreitverfahrens als Verfassungsstreit zwischen Fakto- 31

ren des Verfassungslebens (vgl. BVerfGE 1, 208 <221>; 6, 84 <88>; 12, 296 <306>; 27, 240 <246>) folgt, dass nur solche (Verfassungs-)Organe parteifähig sind, die von der Verfassung in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen konstituiert werden, dem Staat durch Existenz und Funktion seine spezifische Gestalt verleihen und durch ihre Tätigkeit an der obersten Staatsleitung Anteil haben (vgl. Stern, in: Bonner Kommentar zum GG, Bd. 13, Art. 93 Rn. 92 [März 1982]).

Neben den obersten Bundesorganen lässt Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, zu. Außerhalb des Kreises der Organteile mit eigenen Rechten aus dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung eines Bundesorgans hat das Bundesverfassungsgericht nur zwei Kompetenzträger als „andere Beteiligte“ anerkannt. Es handelt sich dabei zum einen um einzelne Bundestagsabgeordnete (vgl. BVerfGE 2, 143 <164>; 10, 4 <10 f.>; 99, 19 <28>; 104, 310 <325>; 108, 251 <270>; 112, 363 <365>; 118, 277 <317>; stRspr) und zum anderen um politische Parteien (vgl. BVerfGE 1, 208 <223 ff.>; 4, 27 <30 f.>; 73, 40 <65>; 82, 322 <335>; 84, 290 <298>; stRspr).

32

Die Parteifähigkeit im Organstreit hängt davon ab, ob der Antragsteller Organ oder Organteil im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und des § 63 BVerfGG ist, nicht aber davon, ob er in irgendeinem Sinn als Staatsorgan oder Organteil betrachtet werden kann (vgl. BVerfGE 13, 54 <95>). Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG lassen erkennen, dass der Kreis der Beteiligten im Verfassungsprozess begrenzt sein sollte (vgl. BVerfGE 13, 54 <95>; 27, 240 <246>; 60, 175 <199 f.>).

33

II.

Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellerin nicht parteifähig. Die G 10-Kommission ist ein Kontrollorgan eigener Art (1.). Sie ist weder oberstes Bundesorgan (2.), noch ist sie eine andere durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattete Beteiligte (3.).

34

1. Das Grundgesetz weist den in Art. 10 Abs. 1 GG garantierten Grundrechten des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einen hohen Rang zu. Es gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor den Augen der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Nachrichten, Gedanken und Meinungen (Informationen) und wahrt damit die Würde des denkenden und freiheitlich handelnden Menschen (vgl. BVerfGE 67, 157 <171>). Nach Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG dürfen Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt (Art. 10 Abs. 2

35

Satz 2 GG).

Art. 10 GG vermittelt den Grundrechtsträgern ferner Anspruch auf Kenntnis von Maßnahmen der Brief-, Post- und Fernmeldeüberwachung, die sie betroffen haben. Das ist ein Erfordernis effektiven Grundrechtsschutzes. Denn ohne eine solche Kenntnis können die Betroffenen weder die Unrechtmäßigkeit der Erfassung und Kenntnisnahme ihrer Fernmeldekontakte noch etwaige Rechte auf Löschung oder Berichtigung geltend machen. Dieser Anspruch verengt sich nicht sogleich auf den gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Zunächst handelt es sich vielmehr um ein spezifisches Datenschutzrecht, das gegenüber der informations- und datenverarbeitenden staatlichen Stelle geltend gemacht werden kann (vgl. BVerfGE 100, 313 <361>).

36

Wie die Kenntnisgewährung im Einzelnen auszugestalten ist, gibt das Grundgesetz dabei nicht vor. Die Verfassung gebietet nur, dass eine Benachrichtigung dann stattfindet, wenn Datenerhebungen heimlich erfolgen, Auskunftsansprüche aber nicht eingeräumt worden sind oder den Rechten der Betroffenen nicht angemessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 100, 313 <361>). Allerdings unterliegt auch die Mitteilungspflicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 10 Abs. 2 GG. Soweit die Kenntnis des Eingriffs in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis dazu führen würde, dass dieser seinen Zweck verfehlt, ist es daher von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, die Kenntnisgewährung entsprechend einzugrenzen. Unter Umständen genügt es, den Betroffenen erst später von dem Eingriff zu benachrichtigen (vgl. BVerfGE 100, 313 <361>). Wegen der Unbemerksamkeit der Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, der Undurchsichtigkeit des anschließenden Datenverarbeitungsvorgangs für die Betroffenen, der Möglichkeit, die Mitteilung zu beschränken, und der dadurch entstehenden Rechtsschutzlücken gebietet Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG zudem eine Kontrolle durch unabhängige und an keine Weisung gebundene staatliche Organe und Hilfsorgane (vgl. BVerfGE 30, 1 <23 f., 30 f.>; 65, 1 <46>; 67, 157 <185>; 100, 313 <361>).

37

In Ausführung des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG muss das Gesetz eine Nachprüfung vorsehen, die materiell und verfahrensmäßig der gerichtlichen Kontrolle gleichwertig, insbesondere mindestens ebenso wirkungsvoll ist, auch wenn der Betroffene keine Gelegenheit hat, in diesem „Ersatzverfahren“ mitzuwirken. Bei dieser Auslegung verlangt Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG, dass das zu seiner Ausführung ergehende Gesetz unter den von der Volksvertretung zu bestellenden Organen und Hilfsorganen ein Organ vorsehen muss, das in richterlicher Unabhängigkeit und für alle an der Vorbereitung, verwaltungsmäßigen Entscheidung und Durchführung der Überwachung Beteiligten verbindlich über die Zulässigkeit der Überwachungsmaßnahme und über die Frage, ob der Betroffene zu benachrichtigen ist, entscheidet und die Überwachungsmaßnahme untersagt, wenn es an den rechtlichen Voraussetzungen dazu fehlt (vgl. BVerfGE 30, 1 <23>). Diese Kontrolle muss Rechtskontrolle sein. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG lässt aber eine Regelung zu, nach der das Kontrollorgan aus Gründen der Opportunität auch in einem Fall, in dem die gesetzlichen Vorausset-

38

zungen für die Überwachung vorliegen, die Unterlassung oder Aufhebung der Überwachung fordern, also die Zahl der Überwachungsfälle weiter einschränken darf (vgl. BVerfGE 30, 1 <23 f.>).

Das Kontrollorgan kann innerhalb und außerhalb des Parlaments gebildet werden (vgl. BVerfGE 30, 1 <23>). Das Prinzip der Gewaltenteilung erlaubt, dass Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Exekutive ausnahmsweise nicht durch Gerichte, sondern durch vom Parlament bestellte oder gebildete, unabhängige Institutionen innerhalb des Funktionsbereichs der Exekutive gewährt wird (vgl. BVerfGE 30, 1 <28>).

39

Im Einzelnen regelt das G 10 die Eingriffsmöglichkeiten und das Verfahren. Nach § 1 Abs. 2 G 10 in Verbindung mit §§ 14, 15 G 10 obliegt die Kontrolle der nach dem G 10 angeordneten Beschränkungsmaßnahmen dem Parlamentarischen Kontrollgremium und der G 10-Kommission. Dabei erfolgt die Kontrolle der im Einzelfall angeordneten und zu vollziehenden Beschränkungsmaßnahmen durch die G 10-Kommission. Diese besteht aus vier Mitgliedern: einem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss, und drei Beisitzern sowie ebenso vielen Stellvertretern (§ 15 Abs. 1 Satz 1 G 10). Die Mitglieder der G 10-Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 G 10). Sie werden von dem Parlamentarischen Kontrollgremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode bestellt und nehmen ein öffentliches Ehrenamt wahr (§ 15 Abs. 1 Satz 4 G 10). Nach § 15 Abs. 5 G 10 entscheidet die G 10-Kommission von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten durch Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Ihre Kontrollfunktion erstreckt sich in erster Linie auf die angeordneten, aber noch nicht vollzogenen Beschränkungsmaßnahmen, die sie zu genehmigen oder abzulehnen hat (§ 15 Abs. 6 G 10). Sie hat weiter die Zustimmung zu erteilen, wenn einem Betroffenen die Beschränkungsmaßnahme nach ihrer Einstellung nicht mitgeteilt werden soll (§ 15 Abs. 7 G 10 in Verbindung mit § 12 G 10).

40

Der Gesetzgeber hat damit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Organ geschaffen, das an die Stelle des Rechtswegs tritt (vgl. BVerfGE 30, 1 <23>), aber kein Gericht ist (vgl. BVerfGE 67, 157 <170 f.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 13. Juli 1993 - 1 BvR 1016/93 -, juris, Rn. 3), das innerhalb des Funktionsbereichs der Exekutive agiert, aber nicht in diese inkorporiert ist (vgl. BVerfGE 30, 1 <28>), das Rechtskontrolle ausübt, aber auch Opportunitätserwägungen treffen kann (vgl. BVerfGE 30, 1 <23 f.>). Es handelt sich um ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt, das als Ersatz für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz dient (vgl. BVerfGE 67, 157 <171>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 13. Juli 1993 - 1 BvR 1016/93 -, juris, Rn. 4).

41

2. Vor diesem Hintergrund ist die G 10-Kommission nicht als oberstes Bundesorgan im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG parteifähig. 42

Sie wird nicht von der Verfassung - namentlich von Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG - in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen konstituiert. 43

Nach der Entstehungsgeschichte und der Zielsetzung des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG kommt der Verfassungsnorm über ihren objektiven Aussagegehalt hinaus keine kompetenzschützende Wirkung zu Gunsten „der von der Volksvertretung bestellten Organe oder Hilfsorgane“ zu (vgl. BTDrucks V/1879, S. 17 f.). 44

Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG enthält keinen verbindlichen Verfassungsauftrag. Das Gesetz „kann“ bestimmen, dass Beschränkungsmaßnahmen dem Betroffenen nicht mitgeteilt werden und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt. Die Verfassungsvorschrift kann im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur so verstanden werden, dass sie die nachträgliche Benachrichtigung zulässt und sie in den Fällen fordert, in denen eine Gefährdung des Zwecks der Überwachungsmaßnahme und eine Gefährdung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden kann. Die Vorschrift lässt auch Raum, es beim normalen Rechtsweg zu belassen oder statt der Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe ein besonderes gerichtliches Verfahren vorzusehen, falls dies ohne Gefährdung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes möglich sein sollte (vgl. BVerfGE 30, 1 <21>). Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG ermächtigt zu einer Beschränkung der Mitteilungspflicht, gebietet eine solche aber nicht. Würde der einfache Gesetzgeber eine Mitteilungspflicht gegenüber den Betroffenen begründen, entfielen folglich das verfassungsrechtliche Bedürfnis der Existenz eines Kontrollorgans. Damit hängt schon die Existenz der G 10-Kommission vom Willen des Gesetzgebers ab. Darüber hinaus verlangt Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG nur, dass das zu seiner Ausführung ergehende Gesetz „ein“ Organ (vgl. BVerfGE 30, 1 <30>) vorsehen muss. Wie die Kontrolle auszugestalten ist, schreibt die Verfassung nicht vor. Dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung der Kontrolle im Einzelnen, etwa bei der Entscheidung über die kontrollierende Stelle, grundsätzlich ein Regelungsspielraum eingeräumt (vgl. BVerfGE 100, 313 <361>). So kann die Kontrolle der Maßnahmen der strategischen Überwachung durch unabhängige und an keine Weisung gebundene staatliche Organe und Hilfsorgane auch durch den Datenschutzbeauftragten sichergestellt werden (vgl. BVerfGE 67, 157 <185>). Folglich steht es dem Gesetzgeber auch frei, Status und wesentliche Kompetenzen des Organs zu definieren, soweit eine hinreichend wirksame Kontrolle gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 100, 313 <361 f.>). 45

Überdies weist die Verfassung der G 10-Kommission keine eigenständigen Aufgaben im Bereich der politischen Staatsleitung zu (zur Staatsleitung als Regierungsaufgabe vgl. schon BVerfGE 11, 77 <85>; 26, 338 <395 f.>; zur Staatsleitung durch Ge- 46

setz vgl. BVerfGE 70, 324 <355>). Sie hat keinen verfassungsunmittelbaren Status im Prozess demokratischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung, so dass sie keinen Anteil an der Bildung des Staatswillens (vgl. BVerfGE 8, 104 <113>; 20, 56 <98>) hat. Vielmehr übt sie eine materiell und verfahrensmäßig dem gerichtlichen Rechtsschutz gleichwertige Kontrolle aus und stellt einzelfallbezogen die Rechtskontrolle anhand konkreter normativer Vorgaben sicher. Sie ist befugt, alle Organe, die mit der Vorbereitung, Entscheidung, Durchführung und Überwachung des Eingriffs in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis befasst sind, sowie alle Maßnahmen dieser Organe zu überwachen. Diese Kontrolle übt sie laufend aus (vgl. BVerfGE 30, 1 <23>).

3. Die G 10-Kommission ist auch nicht als andere Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG parteifähig. 47

a) Sie ist nicht als durch das Grundgesetz oder durch die Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundestages anzusehen. 48

aa) Die G 10-Kommission ist weder durch das Grundgesetz noch durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet. Soweit sich die Befugnisse der G 10-Kommission aus einfachem Recht - hier insbesondere § 15 G 10 - ergeben, wäre dies im Organstreit allenfalls relevant, wenn das Gesetz unmittelbar aus der Verfassung selbst folgende Rechte und Pflichten des am Organstreit Beteiligten widerspiegeln würde; eine Verletzung einfachen Rechts kann im Organstreit nicht geltend gemacht werden (zur Antragsbefugnis vgl. BVerfGE 118, 277 <319>; 131, 152 <191>). 49

bb) Die G 10-Kommission ist nicht Teil des Deutschen Bundestages. Ungeachtet des Umstandes, dass das Grundgesetz sie schon nicht explizit erwähnt, bezeichnet Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG das Hilfsorgan - anders als den Wehrbeauftragten in Art. 45b GG - nicht als eines „des Bundestages“. Auch wird die G 10-Kommission nicht wie das Parlamentarische Kontrollgremium in Art. 45d GG als Pflichtgremium des Deutschen Bundestages statuiert. Zwar wird das Organ oder Hilfsorgan nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG von der Volksvertretung bestellt. Diesen Akt hat der Gesetzgeber durch das G 10 auf das Parlamentarische Kontrollgremium delegiert, welches gemäß § 15 Abs. 1 Satz 4 G 10 die Mitglieder der G 10-Kommission nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Deutschen Bundestages wählt. Allein die Tatsache, dass die Mitglieder der G 10-Kommission durch ein parlamentarisches Gremium gewählt werden, qualifiziert die G 10-Kommission aber noch nicht als Teil des Deutschen Bundestages, vielmehr wird dadurch die demokratische Legitimation der G 10-Kommission sichergestellt (vgl. BTDrucks V/1880, S. 8, 11). Zudem gehört zum Wesen von parlamentarischen Hilfsorganen deren Abhängigkeit, Weisungsgebundenheit und Rechenschaftspflicht im Verhältnis zum Parlament. Zwar ist die G 10-Kommission beim Deutschen Bundestag „angesiedelt“ (so B. Huber, in: Schenke/ Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 15 G 10 Rn. 6). Die Mitglieder der G 10-Kommission, die nicht zwingend Abgeordnete sein 50

müssen, sind aber in ihrer Amtsführung unabhängig sowie Weisungen nicht unterworfen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 G 10). Sie nehmen ihr Amt ehrenamtlich wahr (§ 15 Abs. 1 Satz 4 G 10). Die G 10-Kommission unterliegt nicht - wie etwa Ausschüsse - dem Grundsatz der Diskontinuität (§ 15 Abs. 1 Satz 4 G 10). Eine Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag besteht nicht. Die G 10-Kommission ist daher nicht in der Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages verankert.

cc) Die G 10-Kommission übt schließlich keine parlamentarische Kontrollfunktion aus (vgl. Arndt, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 50 Rn. 33; Baier, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009, S. 91; Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, Teil B § 9 Rn. 4; Hörauf, Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes, 2011, S. 156 Fn. 693; B. Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 15 G 10 Rn. 6).

51

Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine absolute Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279 f.>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>; stRspr). Dabei ist parlamentarische Kontrolle eine politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle (vgl. BVerfGE 67, 100 <140>; vgl. auch BVerfGE 104, 151 <208>; 131, 152 <196>).

52

Im Anwendungsbereich des G 10 obliegt dem Parlamentarischen Kontrollgremium die politische Kontrolle (vgl. Badura, in: Bonner Kommentar zum GG, Bd. 3, Art. 10 Rn. 76 [März 2014]; Hornung, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, HdB-ParlR, 2016, § 30 Rn. 51; B. Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 1 PKGrG Rn. 11). Das Parlamentarische Kontrollgremium übt die allgemeine Kontrolle über die Durchführung des G 10 aus. Dazu wird es gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 G 10 in Abständen von höchstens sechs Monaten vom zuständigen Bundesministerium unterrichtet. Dabei geht es nicht um Einzelfälle, sondern um die Gesamtübersicht der Beschränkungsmaßnahmen und Grundsatzfragen. Aufgrund dieser Berichte erstattet das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 G 10 dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5, 7a und 8 G 10.

53

Die G 10-Kommission hingegen wird im Funktionsbereich der Exekutive (vgl. BVerfGE 30, 1 <28>), mithin im „operativen“ Bereich (vgl. Hörauf, Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes, 2011, S. 158) tätig, indem sie über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von konkreten Beschränkungsmaßnahmen entscheidet. Über die Überprüfung der ministeriellen Beschränkungsanordnungen im Einzel-

54

fall hinaus erstreckt sich die Kontrolle der G 10-Kommission als Ausgestaltung von Verfahrenssicherung auf den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der mit Beschränkungsmaßnahmen erlangten personenbezogenen Daten (vgl. § 15 Abs. 5 G 10). Dabei stützt die G 10-Kommission ihre Entscheidungen auf die Stellungnahmen des zuständigen Bundesministeriums sowie des Bundesnachrichtendienstes und klärt den Sachverhalt in der Regel nicht selbst auf (vgl. BVerwGE 130, 180 <195 f. Rn. 44, 47>; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 642; B. Huber, in: Schenke/ Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 15 G 10 Rn. 52; Kornblum, Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten, 2011, S. 194, 309; Miltner, Die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes, in: BfV, Verfassungsschutz in der Demokratie: Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, 1990, S. 53 <63>; Wetzling, Das Herzstück der deutschen Geheimdienstreform: Vorschläge für eine starke G 10-Kommission, in: Stiftung Neue Verantwortung, Policy Brief September 2015, S. 12, 14). Die G 10-Kommission als eine neutrale Instanz dient zum einen der Einbindung der Exekutive und zum anderen der „kompensatorischen Repräsentation“ der Interessen des Betroffenen durch eine laufende und umfassende Rechtskontrolle.

Die G 10-Kommission nimmt auch sonst nicht an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teil. Sie wirkt nicht an der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages im Bereich der Gesetzgebung, des Budgetrechts, des Kurations-, Informations- und Kontrollrechts mit und ist auch nicht an der Erörterung anstehender Probleme in öffentlicher Debatte beteiligt.

55

b) Einer Ausweitung des verfahrensrechtlichen Parteibegriffs - wie es sie das Bundesverfassungsgericht bei Bundestagsabgeordneten und politischen Parteien für geboten hielt - steht entgegen, dass die G 10-Kommission keine mit Verfassungsorganen vergleichbare organschaftliche Stellung hat und sie nicht integraler Bestandteil des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens, also nicht verfassungsrechtlich notwendige Institution ist (vgl. BVerfGE 13, 54 <81 f.>).

56

Die von der G 10-Kommission ausgeübte Kontrolltätigkeit ist eine Kontrolle, welche die Rechtmäßigkeit heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen prozedural absichert. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist von der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszugehen, wonach die Grundrechte nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Rechts beeinflussen, sondern zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften setzen (vgl. BVerfGE 53, 30 <65>; 65, 1 <44 ff.>; 69, 315 <355> jeweils m.w.N.). Als eine „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrung“ dient die G 10-Kommission dem Grundrechtsschutz (vgl. auch Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 10 Rn. 97; Schmidt-Aßmann, Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten/Papier, HGR II, 2006, § 45 Rn. 3; Stettner, Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, in: Merten/Papier, HGR IV, 2011, § 92

57

Rn. 94 f.).

Die Schutzdimension der Grundrechte kann aber nicht durch die G 10-Kommission im Organstreitverfahren geltend gemacht werden, sondern ist dem Verfassungsbeschwerdeverfahren vorbehalten. Gerade auch mit Blick auf die vorliegende Fallkonstellation wird deutlich, dass die erhobene Rüge, die NSA-Selektoren seien ohne die erforderliche verfassungsrechtlich gebotene Genehmigung eingesetzt worden, in erster Linie der Geltendmachung möglicher Grundrechtsverstöße dient. Hauptanliegen der Antragstellerin ist es festzustellen, ob der Einsatz der NSA-Selektoren die Grundrechte der Telekommunikationsteilnehmer verletzte. Selbst wenn man davon ausginge - was hier offen bleiben kann -, dass die getroffenen Maßnahmen in Grundrechte eingriffen, sind derartige eventuelle Rechtsverletzungen Einzelner nicht im Wege des Organstreits vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen. Die Rüge von Grundrechtsverletzungen im Verfassungsprozess muss auch in dieser Konstellation den Betroffenen vorbehalten bleiben (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 126, 55 <76>).

58

Diese sind - trotz der Unbemerksbarkeit solcher Beschränkungsmaßnahmen - nicht schutzlos gestellt. Nach § 13 G 10 ist gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen nach den § 3 und § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 G 10 und ihren Vollzug der Rechtsweg (nur) vor der Mitteilung an den Betroffenen nicht zulässig. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen. Die Mitteilung unterbleibt, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist (§ 12 Abs. 1 Satz 2 G 10). Es handelt sich daher nur um einen zeitweisen Rechtswegausschluss, eine nachträgliche Kontrolle durch die Gerichte ist grundsätzlich eröffnet. Schließlich ergibt sich aus den Berichten des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 G 10 über Durchführung sowie Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen für die Berichtszeiträume 2012 bis 2014, dass den Betroffenen in der Regel die Beschränkungsmaßnahmen mitgeteilt werden. Im Berichtszeitraum 2014 wurde bei 50 von 904, mithin bei ca. 5% der Betroffenen, entschieden, endgültig keine Mitteilung über die Durchführung der G 10-Maßnahme zu erteilen (BTDrucks 18/7423, S. 5 f.). Im Berichtszeitraum 2013 war dies bei 260 von 1.944, das heißt bei ca. 13% der Betroffenen (BTDrucks 18/3709, S. 6), und im Berichtszeitraum 2012 bei 72 von 551, mithin bei ca. 13% der Betroffenen (BTDrucks 18/218, S. 5 f.), der Fall.

59

Auch steht dem Betroffenen der Weg der Verfassungsbeschwerde offen. Zwar ist grundsätzlich eine Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen ist. Bei der strategischen Überwachung nach § 5 G 10 handelt es sich aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um einen Ausnahmefall, weil nach dem gesamten Geschehensablauf der Einzelne nicht weiß und nicht wissen kann, ob er tatsächlich von Maßnahmen nach § 5 G 10 betroffen ist. Für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde reicht es deshalb aus, wenn der Bürger

60

darlegt, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die Anordnung in seinen Grundrechten verletzt sei, auch wenn er im Einzelnen nicht vortragen kann, er sei tatsächlich von Maßnahmen der strategischen Kontrolle betroffen (vgl. BVerfGE 67, 157 <169 f.>; vgl. auch BVerfGE 100, 313 <354>).

C.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor.

61

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. September 2016
- 2 BvE 5/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. September 2016 -
2 BvE 5/15 - Rn. (1 - 61), [http://www.bverfg.de/e/
es20160920_2bve000515.html](http://www.bverfg.de/e/es20160920_2bve000515.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:es20160920.2bve000515