

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2020

- 2 BvE 4/18 -

1. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste ist angesichts ihrer in der Regel verdeckten Arbeitsweise und des damit verbundenen Risikos von Missständen von hervorragender Bedeutung. Dies gilt grundsätzlich auch im Hinblick auf den Einsatz von V-Personen.
2. Die Bundesregierung kann eine Mitwirkung an der Vernehmung eines V-Person-Führers im Untersuchungsausschuss unabhängig von einer konkreten Grundrechtsgefährdung unter Berufung auf eine Vertraulichkeitszusage verweigern, wenn Gründe des Staatswohls dies im Einzelfall zwingend erfordern. Dies kann in besonders gelagerten Sachverhalten der Fall sein, wenn allein die Zusage und Wahrung uneingeschränkter Vertraulichkeit die Arbeitsfähigkeit der Nachrichtendienste in einem bestimmten Milieu gewährleistet. Für das Vorliegen derartiger spezifischer Umstände, die die Erteilung und Wahrung einer unbeschränkten Vertraulichkeitszusage rechtfertigen, bedarf es einer besonderen vorherigen Begründung.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 4/18 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,

dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerinnen zu 1. bis 3. und des Deutschen Bundestages aus Artikel 44 GG durch die Weigerung verletzt haben, zur Erfüllung des Beweisbeschlusses BMI-11 des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages dem Untersuchungsausschuss den oder die für die Führung der menschlichen Quelle oder Quellen des Bundesamts für Verfassungsschutz, auf die sich das Schreiben des Staatssekretärs Hans-Georg Engelke an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses vom 25. April 2018 und die Berichterstattung der Tageszeitung „Die Welt“ vom 17. Mai 2018 beziehen, zuständigen Mitarbeiter („V-Mann-Führer“) des Bundesamts für Verfassungsschutz zu benennen.

- Antragstellerinnen:
1. Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Christian Lindner, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 2. Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Dr. Dietmar Bartsch und Amira Mohamed Ali, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 3. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katrin Göring-Eckardt und Dr. Anton Hofreiter, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

4. qualifizierte Minderheit im 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, bestehend aus den Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Martina Renner und Benjamin Strasser, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M.,
Trützschlerstraße 11, 68199 Mannheim -

Antragsgegner: 1. Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat - Herrn Horst Seehofer -
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat,
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,
2. Bundesregierung,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: ... -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter
Vizepräsidentin König,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
Maidowski,
Langenfeld

am 16. Dezember 2020 beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Das Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob sich der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat und die Bundesregierung zu Recht geweigert haben, dem 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode den für die Führung einer oder mehrerer Vertrauenspersonen im Rahmen eines laufenden Einsatzes zuständigen Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz (V-Person-Führer) zu benennen, um dessen Vernehmung als Zeuge durch den Untersuchungsausschuss zu ermöglichen. Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind die Fraktionen der Freien Demokraten, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag; die Antragstellerin zu 4. setzt sich aus den Obleuten dieser Fraktionen im Untersuchungsausschuss zusammen.

I.

1. Am Abend des 19. Dezember 2016 steuerte der Attentäter Anis Amri einen Sattelzug in eine Menschenmenge auf einem Berliner Weihnachtsmarkt. Dabei starben elf Menschen, viele weitere wurden zum Teil schwer verletzt. Den Fahrer des geraubten Lkw hatte Amri zuvor erschossen.

Im Zuge der Aufarbeitung des Anschlags ergaben sich Anhaltspunkte für Versäumnisse der Sicherheitsbehörden. Zwar war Amri kurz nach seiner illegalen Einreise in die Bundesrepublik Deutschland im Sommer 2015 frühzeitig als gewaltbereiter Islamist eingeschätzt und im Februar 2016 als Gefährder eingestuft worden. Überwachungsmaßnahmen wurden jedoch ab Mitte September 2016 eingestellt. Das Landeskriminalamt Berlin nahm zu diesem Zeitpunkt an, dass Amri nunmehr lediglich in kleinkriminellen Milieus unterwegs sei (vgl. die öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 10 Abs. 2 PKGrG zum Fall Anis Amri vom 29. März 2017, BTDrucks 18/12585, S. 23 f.).

In der Öffentlichkeit wurde vor diesem Hintergrund diskutiert, ob die Sicherheitsbehörden es versäumt hatten, den Anschlag zu verhindern, und ob die deutsche Sicherheitsarchitektur einer Reform bedürfe, um den islamistischen Terrorismus wirksamer bekämpfen zu können. Auch die Rolle der Nachrichtendienste von Bund und Ländern wurde beleuchtet und unter anderem die Frage aufgeworfen, ob im Umfeld Amris Vertrauenspersonen (im Folgenden: V-Personen) des Bundesamtes für Verfassungsschutz eingesetzt worden waren (vgl. beispielsweise

die Kleine Anfrage der Abgeordneten Irene Mihalic, Konstantin von Notz, Britta Haßelmann und weiterer Abgeordneter sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9. Januar 2017, BTDrucks 18/10812, S. 5, und die Antwort der Bundesregierung vom 27. Januar 2017, BTDrucks 18/11027, S. 19).

2. Um die Hintergründe des Anschlags und etwaige Versäumnisse der zuständigen Behörden aufzuklären, setzte der Deutsche Bundestag am 1. März 2018 den 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode (im Folgenden: Untersuchungsausschuss) mit neun ordentlichen und neun stellvertretenden Mitgliedern ein. Gemäß dem Einsetzungsbeschluss soll der Untersuchungsausschuss den Erkenntnisstand der Sicherheitsbehörden über Amri und sein Umfeld vor dem Anschlag nachvollziehen, ihre Arbeit sowie die Arbeit der ihnen übergeordneten Stellen bewerten und die für etwaige Versäumnisse politisch Verantwortlichen ermitteln. Er soll daraus gegebenenfalls Schlussfolgerungen für die Fortentwicklung der Befugnisse und der Zusammenarbeit der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden ziehen und entsprechende Empfehlungen abgeben (vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BTDrucks 19/943). Dabei soll der Untersuchungsausschuss unter anderem klären, ob und wie Amri selbst, seine Kontaktpersonen, mögliche Mittäter, Hintermänner oder Unterstützer von den Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden als Informationsquellen oder Nachrichtenmittler genutzt wurden und ob mit Rücksicht darauf von Maßnahmen gegen mutmaßliche Beteiligte des Attentats abgesehen wurde (vgl. BTDrucks 19/943, S. 5 unter II.6.).

3. Mit Beweisbeschluss BfV-4 forderte der Untersuchungsausschuss den Antragsgegner zu 1. zur Übermittlung sämtlicher im Bundesamt für Verfassungsschutz erstellter oder in dessen Leitungsbereich in Gewahrsam genommener Leitungsvorlagen, Vorbereitungen und Sprechzettel für die Behördenleitung auf, die den Untersuchungsgegenstand betreffen.

Daraufhin teilte der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hans-Georg Engelke, dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses mit Schreiben vom 25. April 2018 mit, dass von dem Beweisbeschluss Unterlagen zu einer laufenden Quellenoperation des Bundesamtes für Verfassungsschutz betroffen seien. Es handele sich um Quellenzugänge zu einem besonders stark radikalisierten Teil der islamistischen Szene Berlins, die eine besonders wichtige Informationsquelle darstellten und unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr unverzichtbar seien. Es sei davon auszugehen, dass ein drohendes

Bekanntwerden der Quellenoperation oder gar eine Enttarnung der Quelle dazu führen würde, dass die Quelle aufgrund der für sie bestehenden Gefahr die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz beende. Im Extremfall drohe der Verlust eines unverzichtbaren Informationszugangs. Nach Abwägung der widerstreitenden Interessen sei den Belangen des Staatswohls, des Grundrechtsschutzes und der Einhaltung der der Quelle gegebenen Vertraulichkeitszusage der Vorzug vor dem berechtigten Informationsinteresse des Untersuchungsausschusses einzuräumen. Der Staatssekretär schlug vor diesem Hintergrund eine Einsichtnahme in die betroffenen geschwärzten Unterlagen in der Dienststelle des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Berlin-Treptow (sog. Treptower Verfahren) vor.

4. Mit Blick auf das Schreiben vom 25. April 2018 und auf die Berichterstattung der Tageszeitung „Die Welt“ vom 17. Mai 2018, wonach das Bundesamt für Verfassungsschutz mindestens eine V-Person in der von Amri regelmäßig besuchten Fussilet-Moschee geführt habe, fasste der Untersuchungsausschuss am 7. Juni 2018 den Beweisbeschluss BMI-11. Damit ersuchte er den Antragsgegner zu 1. unter anderem, ihm zur Vorbereitung weiterer Beweiserhebungen die Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu benennen, die mit der V-Person-Führung in dem Fall befasst waren, auf den sich der Staatssekretär und die Berichterstattung der Tageszeitung „Die Welt“ bezogen hatten. 8

5. Der Antragsgegner zu 1. erklärte mit Schreiben vom 18. Juni 2018, dass die Benennung des V-Person-Führers wegen erheblicher rechtlicher Bedenken auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im „Oktoberfestbeschluss“ vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - (BVerfGE 146, 1) unterbleiben müsse. Die Benennung von Mitarbeitern des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die im Rahmen der Führung einer V-Person in einer laufenden Quellenoperation eingesetzt seien, berge durch das Bekanntwerden ihrer Person ein erhebliches Enttarnungsrisiko für die Beteiligten. Eine Enttarnung führe in diesem sehr gewaltbereiten Umfeld potentiell zu einer Gefahr für Leib und Leben. Diese Gefahr sei trotz vielfältiger Treffabsicherungsmaßnahmen gerade im Bereich des islamistischen Terrorismus wesentlich erhöht, da es sich um ein sehr auf Klandestinität bedachtes Einsatzmilieu handele. Bei Bekanntwerden einer – wenngleich nur mutmaßlichen – Zusammenarbeit eines Angehörigen der islamistischen Szene mit deutschen Sicherheitsbehörden würde dies zu einer „Jagd auf die Quelle“ und zu einer unmittelbaren Quellengefährdung führen. Statt des V-Person-Führers gab der Staatssekretär den Beschaffungsleiter der Abteilung „Islamismus 9

und Islamistischer Terrorismus“ des Bundesamtes für Verfassungsschutz als Zeugen an.

6. Die Angehörigen der Antragstellerin zu 4. erwiderten darauf mit Schreiben vom 27. Juni 2018. Es sei nicht nachvollziehbar, dass durch die bloße Benennung der mit der Führung menschlicher Quellen betrauten Mitarbeiter bereits die Gefahr der Enttarnung sowie eine Gefährdung für Leib und Leben der Behördenmitarbeiter und der Quellen selbst entstehen solle. Von der Benennung zu trennen sei zudem die Frage der unmittelbaren Beweiserhebung durch Zeugenvernehmung, die aktuell nicht auf der Tagesordnung des Untersuchungsausschusses stehe. Hierfür stünden verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um die Identität der betroffenen Zeugen zu schützen, beispielsweise die Vernehmung in nichtöffentlicher und mit hohem Geheimhaltungsgrad eingestufte Sitzung, das Auftreten des V-Person-Führers unter einem Arbeitsnamen, die Verfremdung seines Erscheinungsbildes und die verdeckte Zuführung zu den nichtöffentlichen Sitzungsräumen. 10

7. Der Antragsgegner zu 1. ergänzte die Begründung für seine Weigerung, den V-Person-Führer als Zeugen namentlich zu machen, mit Schreiben vom 5. Juli 2018, in dem er sich wiederum mit der aus seiner Sicht übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum parlamentarischen Fragerecht im Bereich des Einsatzes nachrichtendienstlicher Quellen auseinandersetzte. 11

Da der Beweisbeschluss BMI-11 auf die Vorbereitung der Beweiserhebung abziele, könne die Benennung von Mitarbeitern des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht unabhängig von ihrer späteren Ladung und Zeugenvernehmung betrachtet werden. Die Zeugenvernehmung eines V-Person-Führers einer laufenden Quellenoperation habe erhebliche Auswirkungen auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste. Die noch aktive Quelle vertraue auf die ihr erteilte Vertraulichkeitszusage. Werde diese gebrochen, bestehe die Gefahr, dass die Quelle die Zusammenarbeit von sich aus beenden werde. Die vorgeschlagenen Geheimschutzmaßnahmen seien insofern nicht geeignet, eine Beeinträchtigung schutzwürdigen Vertrauens zu verhindern. 12

Die Vernehmung von Mitarbeitern aus dem Bereich der Beschaffung stelle generell ein nicht unerhebliches Risiko im Hinblick auf das von Vertrauen geprägte Verhältnis der Zusammenarbeit mit der Quelle dar. Das Risiko sei umso größer, je näher das Verhältnis der als Zeuge in Betracht kommenden Person zu der Quelle 13

sei. Bei der Benennung des Beschaffungsleiters bestehe anders als beim V-Person-Führer zumindest die Möglichkeit, dass der V-Person die Wahrung der erteilten Vertraulichkeitszusage noch hinreichend überzeugend vermittelt werden könne.

8. Am 13. September 2018 fand im Anschluss an die Sitzung des Untersuchungsausschusses eine Aussprache zwischen den Obleuten der einzelnen Fraktionen und dem Staatssekretär statt. Dieser hielt an seiner Weigerung, den V-Person-Führer zu benennen, fest, gab aber zusätzlich zu dem bisher angegebenen Beschaffungsleiter den für die Führung der fraglichen Quelle zuständigen Referatsleiter „VM-Führung nord- und ostdeutsche Bundesländer“ des Bundesamtes für Verfassungsschutz als Zeugen an. In der Folge vernahm der Untersuchungsausschuss den Beschaffungsleiter und den Referatsleiter in nichtöffentlicher und nach dem Vorbringen der Antragstellerinnen mit hohem Geheimhaltungsgrad eingestufte Sitzung. 14

II.

Mit Schriftsatz vom 11. Dezember 2018 haben die Antragstellerinnen ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet. Sie begehren die Feststellung, dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sowie die von den Antragstellerinnen geltend gemachten Rechte des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG durch die Weigerung verletzt haben, zur Erfüllung des Beweisbeschlusses BMI-11 dem Untersuchungsausschuss den oder die für die Führung der menschlichen Quelle oder Quellen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zuständigen Mitarbeiter zu benennen, auf den oder die sich das Schreiben des Antragsgegners zu 1. vom 25. April 2018 und die Berichterstattung der Tageszeitung „Die Welt“ vom 17. Mai 2018 beziehen. 15

Die Antragstellerinnen halten den Antrag für begründet. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses umfasse einen Anspruch auf Auskunft über die Person des zuständigen V-Person-Führers. Der Antragsgegner zu 1. habe keine Umstände vorgetragen, die ausnahmsweise einen vollständigen Ausschluss der Vernehmung des V-Person-Führers rechtfertigen könnten. 16

1. Das in Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages gewährleiste eine wirksame parlamentarische Kontrolle. Dem Beweiserhebungsrecht entspreche eine Pflicht der Bundesregierung und ihrer Mit- 17

glieder, dem Untersuchungsausschuss die von ihm im Rahmen seines Untersuchungsauftrags begehrten Informationen zu überlassen. Die Unterstützungspflicht der Bundesregierung umfasse daher auch die Benennung von Bediensteten, die für den Untersuchungsausschuss als Zeugen in Betracht kämen.

2. Der Auskunftsanspruch des Untersuchungsausschusses unterliege verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich im Hinblick auf den Schutz von Quellen der Sicherheitsbehörden aus den Grundrechten der Quellen und der sie führenden Behördenmitarbeiter sowie aus dem Staatswohl ergäben. Das Bundesverfassungsgericht habe die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Quellenschutzes in seinem Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - (BVerfGE 146, 1) mit Blick auf das parlamentarische Fragerecht des Plenums des Deutschen Bundestages konkretisiert. Die dortigen Maßstäbe ließen sich aber nicht schematisch auf Beweiserhebungen von Untersuchungsausschüssen übertragen, sondern es bedürfe einer stärker differenzierenden Lösung des Konflikts zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse und den gegenläufigen Geheimhaltungsinteressen. 18

a) Durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen würden die gegebenen Auskünfte mit einem Schlag einer großen Zahl von Personen zugänglich gemacht. Dies liege bei der Erfüllung von Auskunftsansprüchen kleinerer parlamentarischer Gremien anders. Dadurch erhöhe sich die Zahl der potentiellen Geheimnisträger nur um die Mitglieder des Gremiums und möglicherweise noch einzelne zurarbeitende Mitarbeiter. Im Vergleich zu den auch innerhalb der Exekutive anfallenden, nicht vermeidbaren Zuwächsen an Geheimnisträgern bewirke dies zu meist keine signifikante Risikosteigerung, sodass es für eine weitgehende Informationssperre mit nur sehr engen Ausnahmen keinen hinreichenden Grund gebe. Besonderen Geheimhaltungsbedürfnissen könne im Falle der Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses zudem durch Maßnahmen nach §§ 14 und 15 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (im Folgenden: PUAG) in Verbindung mit der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: GHSO BT) Rechnung getragen werden. 19

b) Daneben müsse berücksichtigt werden, dass die parlamentarische Kontrolle des Einsatzes menschlicher Quellen durch die Sicherheitsbehörden nahezu vollständig vereitelt würde, wenn der in der Entscheidung BVerfGE 146, 1 für das Informationsrecht des Plenums des Deutschen Bundestages entwickelte weitreichende Vorrang des Quellenschutzes auf kleinere Gremien übertragen werde. Für 20

eine wirksame parlamentarische Kontrolle bestehe indes ein besonders dringendes Bedürfnis.

Bei menschlichen Quellen handele es sich nicht nur um ein häufiges und für die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste bedeutsames, sondern auch um ein rechtsstaatlich besonders heikles Mittel. Gründe hierfür seien die hohe Eingriffintensität, die Unbemerbarkeit des Handelns der Behörden und die fehlende Transparenz des anschließenden Datenverarbeitungsvorgangs für die Betroffenen. Der Einsatz menschlicher Quellen zeichne sich außerdem durch ungewisse Erfolgsaussichten und eine besondere Affinität zu Fehlsteuerungen und Zielkonflikten aus. Diese Risiken hätten sich in der Vergangenheit immer wieder verwirklicht. 21

c) Vor diesem Hintergrund könne es nur im Ausnahmefall angezeigt sein, einem Untersuchungsausschuss relevante Informationen vollständig vorzuenthalten. Im Einzelfall müssten selbst höchst sensible Informationen über menschliche Quellen in hohem Detaillierungsgrad zur Verfügung gestellt werden, insbesondere dann, wenn konkrete Anhaltspunkte den dringenden Verdacht schwerwiegender Missbräuche begründeten. Der Untersuchungsausschuss könne solche Informationen allerdings nur verlangen, wenn er wirksame Vorkehrungen zur Geheimhaltung getroffen habe und die Beweiserhebung strikt auf das zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags notwendige Maß beschränke. 22

3. Danach stünden im vorliegenden Fall weder der Benennung des V-Person-Führers als solcher noch der dadurch vorbereiteten Zeugenvernehmung Geheimhaltungsbelange entgegen, die die Weigerung der Antragsgegner rechtfertigen könnten. 23

Das Untersuchungsinteresse habe gegenüber dem abstrakten Quellenschutz herausragendes Gewicht; der Beweisbeschluss BMI-11 sei zur Erfüllung des konkreten Untersuchungsauftrags besonders bedeutsam. Hinsichtlich der Quelle des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Umfeld der Fussilet-Moschee sei von einem dringend aufklärungsbedürftigen Sachverhalt auszugehen. Denn die bisherige Beweisaufnahme habe gewichtige Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz die verfügbaren Informationen zu Amri und dessen Umfeld vor dem Anschlag weder mit der erforderlichen Sorgfalt noch umfassend ausgewertet habe. Die Vernehmung des V-Person-Führers könne nicht 24

durch die Vernehmung von Dienstvorgesetzten kompensiert werden, da diese die Quellenoperation lediglich aus zweiter oder dritter Hand kennen.

Eine Enttarnung des V-Person-Führers könne durch die von den Angehörigen der Antragstellerin zu 4. im Schreiben vom 27. Juni 2018 vorgeschlagenen Schutzvorkehrungen ausgeschlossen werden. Darüber hinaus seien eine Vernehmung in den Diensträumen des Bundesamtes für Verfassungsschutz oder eine audiovisuelle Vernehmung denkbar. Zum Ausschluss selbst geringster Risiken könne der Teilnehmerkreis bei der Vernehmung eng beschränkt werden, im – allerdings im Einzelnen zu begründenden – Extremfall auf die Mitglieder des Untersuchungsausschusses; eine größere Anzahl parlamentarischer Mitarbeiter müsse nicht zwingend anwesend sein. 25

Bei der Bestimmung des mit der Vernehmung verbundenen Risikos sei zu beachten, dass die Identität des V-Person-Führers nicht primär gegen die Mitglieder des Untersuchungsausschusses abgeschirmt werden müsse, die ebenso wie die Bundesregierung dem Staatswohl verpflichtet seien, sondern eine Enttarnung durch Angehörige verfassungsfeindlicher Strukturen ausgeschlossen werden müsse. Dass ein Sitzungsteilnehmer den V-Person-Führer bei Anwendung der genannten Schutzvorkehrungen wiedererkenne und seine Identität gegenüber der Öffentlichkeit oder dem beobachteten verfassungsfeindlichen Milieu offenbare, sei ein hochgradig hypothetisches und unwahrscheinliches Szenario. 26

Soweit Geheimhaltungsinteressen durch die absehbaren Gegenstände der Vernehmung, also den Inhalt der Aussage des V-Person-Führers, berührt werden könnten, ließe sich allenfalls eine inhaltliche Beschränkung, nicht aber ein vollständiger Ausschluss der Vernehmung rechtfertigen. Das Spannungsverhältnis zwischen Quellenschutz und Beweiserhebungsrecht müsse im Rahmen der Vernehmung des V-Person-Führers aufgelöst werden. Inhaltlich müsse sich die Vernehmung auf das zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags erforderliche Maß beschränken; gegebenenfalls könne die Aussagegenehmigung eingeschränkt werden. Der V-Person-Führer sei ein in Fragen der Legendierung, der Identitätsverschleierung und des Geheimschutzes besonders geschulter Mitarbeiter. Zusätzlich sollten ihm für die Vernehmung dennoch ein Rechtsbeistand und Angehörige seiner Behörde oder des Antragsgegners zu 1. zur Seite gestellt werden, die gegebenenfalls intervenieren könnten. Auch könne die Protokollierung der Sitzung beschränkt oder ausgeschlossen werden, sodass es sich bei den Angaben des 27

V-Person-Führers dann um flüchtige Informationen handele, die einer späteren Rekonstruktion nur begrenzt zugänglich seien.

III.

Die Antragsgegner sind der Ansicht, dass sie zum Schutz der Grundrechte des V-Person-Führers und der V-Person wie auch zum Schutz des Staatswohls berechtigt gewesen seien, die Benennung des V-Person-Führers zu verweigern. 28

1. Die vom Untersuchungsausschuss begehrte Namentlichmachung des V-Person-Führers verfolge kein selbstständiges und isoliert zu betrachtendes Erkenntnisziel, sondern diene der Vorbereitung der Beweiserhebung. Deshalb seien bereits bei der Frage, ob der V-Person-Führer benannt werden müsse, die im Falle seiner Ladung und Vernehmung zu erwartenden Nachteile und Gefährdungen in Rechnung zu stellen. 29

2. Eine Vernehmung des V-Person-Führers begründe die Gefahr seiner Enttarnung entweder durch das Bekanntwerden äußerer Merkmale und Charakteristika oder anhand seiner Angaben zu den Einzelheiten seiner Tätigkeit. Diesem Risiko könne mit Mitteln der Verfremdung nicht hinreichend begegnet werden, weil viele Besonderheiten im Sprechverhalten selbst bei einem Einsatz von Stimmverfremdungsmethoden erhalten blieben und die Schutzvorkehrungen ohnehin nur äußere Merkmale und nicht den Inhalt der Aussage beeinflussen könnten. Eine Vernehmung in nichtöffentlicher Sitzung ändere zudem nichts an dem Umstand, dass der Kreis der Geheimnisträger unweigerlich erhöht werde. Dieser sei im Untersuchungsausschuss weder besonders klein noch eindeutig abgrenzbar. Zu den 18 Abgeordneten kämen zwei bis drei Mitarbeiter je Fraktion und etwa zehn Mitarbeiter des Ausschussesekretariats und des Sitzungsdienstes hinzu. 30

3. Werde der V-Person-Führer enttarnt, gehe damit die Gefahr auch der Identifizierung der V-Person einher, weil frühere Treffen der beiden, die häufig in der Öffentlichkeit und durchaus auch an „szenenahen“ Orten stattfänden, von Szeneangehörigen beobachtet worden sein könnten. Daneben könne der Inhalt der Aussage des V-Person-Führers zur Enttarnung der V-Person führen. Es müsse davon ausgegangen werden, dass der V-Person-Führer zu zahlreichen Einzelheiten auch in Bezug auf die Lebensumstände der V-Person befragt werde. Nach dem eigenen Vortrag der Antragstellerinnen werde der Untersuchungsausschuss 31

voraussichtlich auch Informationen begehren, die jedenfalls mit Zusatzwissen eine Identifizierung der V-Person ermöglichen könnten.

Dem Enttarnungsrisiko könne nicht mit einer Beschränkung der Aussagegenehmigung begegnet werden. Eine eingeschränkte Aussagegenehmigung biete keine verlässliche Sicherheit, weil die Vertraulichkeitsrelevanz einzelner Fragen in der Vernehmungssituation möglicherweise nicht erkannt werde. Es sei naturgemäß nicht sicher vorauszusehen, ob und inwieweit die Offenlegung einzelner Informationen es den beobachteten Organisationen ermögliche, Rückschlüsse auf die V-Person zu ziehen. Auch könne ein Schweigen auf konkrete Fragen Rückschlüsse zulassen und geradezu als Bestätigung verstanden werden. 32

Im vorliegenden Fall sei das Enttarnungsrisiko besonders hoch, weil sich der Beweisbeschluss BMI-11 auf eine bestimmte V-Person innerhalb eines konkreten und vergleichsweise kleinen Milieus beziehe. Je kleiner indes der Personenkreis sei, in dem eine Quelle vermutet werde, desto größer sei die Gefahr, dass selbst geringfügige Anhaltspunkte zu ihrer Identifizierung führen könnten. 33

4. Eine Enttarnung des V-Person-Führers oder der V-Person wäre für diese wie auch für das Staatswohl mit überaus gravierenden Nachteilen verbunden. 34

a) In diesem Fall müssten sowohl die V-Person als auch der V-Person-Führer mit Gefahren für Leib und Leben infolge von Racheakten rechnen. Verfassungsfeindliche, kriminelle und terroristische Personenzusammenschlüsse betrachteten V-Personen im Allgemeinen als Verräter, die zu bestrafen seien. Dies gelte namentlich auch für jihadistische und salafistische Strukturen. Unter Umständen könnten auch Angehörige, Freunde und Bekannte in Gefahr geraten. Diese Gefahren dürften nicht unter Hinweis auf Schutzprogramme in Kauf genommen werden, da diese für die Betroffenen mit erheblichen Belastungen verbunden seien. 35

b) Werde eine V-Person enttarnt, habe dies in aller Regel zur Folge, dass ein aktueller Einsatz nicht fortgeführt werden könne und die V-Person auch für künftige Einsätze nicht mehr zur Verfügung stehe. Der dadurch für das Bundesamt für Verfassungsschutz entstehende Informationsverlust könne in der Regel nicht kompensiert werden, weil sich V-Personen nicht beliebig gewinnen ließen und ihre Anwerbung in einem schwierigen und langwierigen Prozess bestehe. Die konkreten Erfahrungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zeigten, dass auch die Gewinnung von neuen V-Personen durch Enttarnungen wesentlich erschwert und 36

in bestimmten Zusammenhängen, etwa in besonders konspirativ-gewaltbereiten Milieus, unter Umständen nahezu unmöglich gemacht werde.

c) Die Enttarnung des V-Person-Führers habe gleichfalls schwerwiegende 37
nachteilige Folgen für die Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz. In der Konsequenz führe schon die infolge des Bekanntwerdens einzelner äußerer Merkmale oder anderer Charakteristika des V-Person-Führers bestehende Gefahr der Enttarnung zur Einstellung seiner operativen Tätigkeit. Dies gefährde den Zugang zur Quelle, da es angesichts des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen V-Person-Führer und Quelle in aller Regel nicht kurzfristig und bruchlos möglich sei, einen V-Person-Führer durch einen anderen zu ersetzen.

5. Die Benennung des V-Person-Führers zum Zwecke der Vernehmung als 38
Zeuge dürfe aber auch unabhängig vom objektiven Enttarnungsrisiko verweigert werden. Denn die V-Person könne allein aufgrund der Namentlichmachung ihres V-Person-Führers zu dem Schluss kommen, dass die ihr behördlicherseits zugesicherte Vertraulichkeit nicht hinreichend gewährleistet sei. Angesichts dessen, was für sie im Falle ihrer Enttarnung auf dem Spiel stehe, könne bereits die Ungewissheit und Sorge darüber, welche Informationen der V-Person-Führer bei der Vernehmung preisgeben werde, dafür ausreichen, dass die V-Person die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz beende. Generell könne der subjektive Eindruck, dass die Vertraulichkeit nicht gesichert sei, aktive Quellen von einer weiteren Zusammenarbeit abhalten und die Gewinnung neuer Quellen erschweren.

6. Die Belange des Untersuchungsausschusses vermöchten die Hinnahme 39
der massiven Risiken, die im Falle einer Vernehmung des V-Person-Führers einer aktiv geführten Quellenoperation bestünden, nicht zu rechtfertigen. Bei der Abwägung der Risiken mit dem berechtigten Informationsinteresse des Untersuchungsausschusses falle unter anderem ins Gewicht, dass eine Aufklärung durch die Nichtbenennung des V-Person-Führers keineswegs unmöglich gemacht werde. Der Untersuchungsausschuss habe den Beschaffungsleiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Bereich des Islamismus und des islamistischen Terrorismus sowie den für das Land Berlin zuständigen Referatsleiter in diesem Bereich eingehend als Zeugen vernommen. Beide Zeugen seien aufgrund der umfassenden Berichtspflichten in Quellenoperationen ihrer Organisationseinheit eng eingebunden. Die Antragstellerinnen hätten nicht dargelegt, welche Fragen mit Bezug zum

Untersuchungsauftrag von diesen Zeugen nicht hätten beantwortet werden können.

IV.

1. Mit Schreiben der Berichterstatterin vom 10. Juni 2020 ist Staatssekretär Engelke um Hintergrundinformationen zu den Umständen, Bedingungen und Erfahrungen gebeten worden, die die Arbeit der Nachrichtendienste in einem extrem gewaltbereiten Milieu kennzeichneten und auf denen die von ihm in den Schreiben vom 18. Juni und 5. Juli 2018 dargelegte Gefahreinschätzung beruhe. 40

2. In Beantwortung dieses Schreibens haben die Antragsgegner ihre Ausführungen zu der dargelegten Gefahreinschätzung dahingehend vertieft, dass Deutschland unverändert im Zielspektrum jihadistischer Organisationen stehe, deren Wirken sich in den virtuellen Raum verlagert habe, in dem Sympathisanten radikalisiert und in Bezug auf terroristische Anschläge instruiert würden. Der langfristige Einsatz menschlicher Quellen sei bei der nachrichtendienstlichen Aufklärung wegen des konspirativen Kommunikationsverhaltens der beobachteten Gruppierungen und der unbegrenzten Möglichkeiten zur Verschlüsselung von Nachrichten im virtuellen Raum wichtiger denn je. 41

Bei der Gewinnung und dem Einsatz menschlicher Quellen bestünden in diesem ideologisch geprägten, klandestinen Umfeld besondere Herausforderungen, da die beobachteten Organisationen gezielt auf Maßnahmen der Gegenaufklärung zur Enttarnung von V-Personen zurückgriffen, etwa indem sie ihr Umfeld observierten, Verdächtige befragten und ein Netzwerk von Informanten schüfen. Daher sei eine besondere Vorsicht bei der Auswahl und dem Schutz der Quellen geboten, deren Gewinnung und Platzierung äußerst schwierig sei. 42

Die Gewährleistung von Vertraulichkeit als notwendige Voraussetzung für die Gewinnung und den Einsatz der Quellen sei gerade in der islamistisch-jihadistischen Szene, die äußerst aggressiv auf Enttarnungen reagiere, unabdingbar. Szeneangehörige riefen öffentlich dazu auf, Verräter in den eigenen Reihen zu töten. Deren Ermordung werde als gottgewollte Strafe für den Verrat am Islam angesehen. Die berechtigten Vertraulichkeitserwartungen der menschlichen Quellen würden durch die Vernehmung eines V-Person-Führers nachhaltig verletzt. V-Personen könnten den Umfang der Vernehmung und das Aussageverhalten eines V-Person-Führers nicht einschätzen. Sie müssten befürchten, dass schon 43

eine einzelne identifizierungsrelevante Information zur Enttarnung und damit zur Vernichtung ihrer physischen und sozialen Existenz führe. Bei einer Vernehmung eines V-Person-Führers müsse zudem damit gerechnet werden, dass auch andere aktive V-Personen ihre Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz beendeten. Denn ein V-Person-Führer betreue in der Regel mehrere V-Personen, für die wiederum nicht ersichtlich sei, ob gerade ihre Tätigkeit von der Vernehmung betroffen sei oder die eines anderen. In der Folge beeinträchtige die Vernehmung eines V-Person-Führers über den Bereich des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes hinaus auch andere Quellenoperationen.

Ein V-Person-Führer der Verfassungsschutzbehörden verfüge auch über keine Erfahrungen im Umgang mit dem Spannungsfeld von Zeugenaussage und Selbstschutz. Aufgrund der anderen Zielrichtung und Aufgabenstellung ihrer Tätigkeit erführen verfassungsschutzbehördliche V-Person-Führer anders als möglicherweise verdeckte Ermittler der Strafverfolgungsbehörden regelmäßig keine polizeilichen, staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Vernehmungssituationen, da ihre Tätigkeit nicht auf eine strafprozessuale Verwertung ausgerichtet sei. Auch unter Heranziehung höchster Geheimschutzmaßnahmen könne eine Enttarnung des V-Person-Führers anhand seines individuellen Sprechverhaltens und des Inhalts seiner Aussage ebenso wenig ausgeschlossen werden wie eine Enttarnung der V-Person selbst. Aus den dargestellten Gründen werde die Vernehmung gefährdeter V-Personen als Zeugen im Strafverfahren in der fachgerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig abgelehnt. 44

3. Die Antragstellerinnen haben erwidert, dass die Zusage der Vertraulichkeit gegenüber der V-Person nicht die Ablehnung der Vernehmung des V-Person-Führers durch den Untersuchungsausschuss rechtfertigen könne, weil die Bundesregierung andernfalls durch die Erteilung einer unbeschränkten Vertraulichkeitszusage über die Reichweite des Untersuchungsrechts des Bundestages disponieren könnte. Der Untersuchungsausschuss könne im Übrigen einen Geheimhaltungsstandard bei der Vernehmung des V-Person-Führers garantieren, der demjenigen bei Informationsflüssen innerhalb der Exekutive gleichkomme. 45

Der Verweis der Antragsgegner auf fachgerichtliche Rechtsprechung zur Vernehmung gefährdeter Personen in Strafverfahren gehe fehl, denn die Vernehmung von Führungsbeamten sei im Strafprozess völlig üblich. Die Geheimhaltungsbedürfnisse und Geheimhaltungsmöglichkeiten in einer strafgerichtlichen Hauptverhandlung unterschieden sich zudem fundamental von jenen eines parlamentari- 46

schen Untersuchungsausschusses. Der Untersuchungsausschuss könne Beweiserhebungen unter Rahmenbedingungen durchführen, die eine unmittelbare Wahrnehmung identifizierender Merkmale oder Informationen durch Angehörige gewaltbereiter krimineller Strukturen ausschließen könnten.

4. Mit Schreiben der Berichterstatterin vom 2. Oktober 2020 ist Staatssekretär Engelke um weitere Hintergrundinformationen zur Ausgestaltung und Bedeutung der spezifischen nachrichtendienstlichen Vertraulichkeitszusage in Abgrenzung zur strafprozessualen Vertraulichkeitszusage gebeten worden. Insbesondere solle erläutert werden, welche Wirkungen eine Vernehmung des V-Person-Führers auf die V-Person und deren Vertraulichkeitserwartungen habe und welche Folgen dies für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste im Hinblick auf die Gefahr des Verlustes und die Erschwerung der Gewinnung menschlicher Quellen zeitige. 47

5. Die Antragsgegner haben daraufhin erläutert, dass nachrichtendienstliche Quellen in Abgrenzung zu jenen der Strafverfolgungsbehörden zur langfristigen Beobachtung der jeweiligen Szene und zur Gewinnung allgemeiner Erkenntnisse eingesetzt würden, die – im Einklang mit dem Trennungsgebot – weit im Vorfeld polizeilicher Ermittlungen zur Strukturaufklärung benötigt würden. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Quellen diene nicht der kurzfristigen Beschaffung gerichtlich verwertbarer Beweismittel. Die Vertraulichkeitserwartungen der V-Personen unterschieden sich in der Folge erheblich. Während Quellen der Strafverfolgungsbehörden jederzeit damit rechnen müssten, dass ihre Wahrnehmungen und Erkenntnisse zumindest über eine Vernehmung ihres Führungsbeamten in einen Strafprozess eingeführt werden, würde den Quellen der Nachrichtendienste bedingungslose Vertraulichkeit zugesagt. Nachrichtendienstlichen V-Personen werde versichert, dass ihre Tätigkeit nicht zum Gegenstand einer Beweiserhebung gemacht werde, und zwar weder durch ein Gericht noch auf andere Weise wie etwa in einem Untersuchungsausschuss. 48

Die uneingeschränkte Vertraulichkeit sei zentrales Element und tragendes Fundament des Verhältnisses zwischen der nachrichtendienstlichen V-Person und ihrem Führungsbeamten. Bereits im Stadium der Anwerbung der V-Person, noch vor Unterzeichnung einer formellen Verpflichtungserklärung, werde ein Vertrauensverhältnis als unabdingbare Grundlage der späteren Einsatzbereitschaft geschaffen. Im Bereich der Aufklärung islamistischer Bestrebungen komme erschwerend hinzu, dass ein relevanter Teil der angeworbenen Quellen vor totalitären Staaten geflüchtet sei und oft negative Erfahrungen im Umgang mit Sicherheits- 49

behörden gemacht habe. Ihnen müsse zunächst ein Grundvertrauen zu den deutschen Sicherheitsbehörden und allgemein zu Personen anderer Kulturkreise und Glaubensrichtungen vermittelt werden.

In dem islamistischen Milieu, in dem die nachrichtendienstlichen Quellen eingesetzt würden, sei die Frage der Zugehörigkeit zur extremistischen Gruppierung auf der einen Seite beziehungsweise zur Gruppe der Verräter auf der anderen Seite omnipräsent. V-Personen seien daher darauf bedacht, hinsichtlich jeder von ihnen gelieferten Information eine Rückverfolgbarkeit auszuschließen. Die Vertraulichkeit würde von ihnen nicht nur in der Phase der Anwerbung und Verpflichtung, sondern auch anschließend ständig hinterfragt. Zahlreiche Beispiele aus der nachrichtendienstlichen Praxis belegen, dass V-Personen misstrauisch auf öffentliche Berichterstattungen über Quellenoperationen reagierten. Eine Vernehmung des V-Person-Führers würde von V-Personen als öffentliche Thematisierung ihres Einsatzes und als Jagd auf ihre Person wahrgenommen. Die V-Person müsse damit rechnen, dass jedes kleinste öffentlich gewordene Detail ihre Identifizierung ermögliche. Dass die Gefahr der Enttarnung aufgrund vermeintlich unscheinbarer Informationen nicht nur theoretisch, sondern real sei, werde durch ein aktuelles Beispiel einer V-Person der nordrhein-westfälischen Polizei belegt. 50

Eine Vernehmung des V-Person-Führers beschädige die Vertraulichkeitserwartungen der V-Person daher irreparabel und habe eine breite Ausstrahlungswirkung auf andere V-Personen. Es drohe nicht nur der Verlust eines wichtigen Informationszugangs in einem bereits abgeschotteten Bereich, sondern auch eine grundlegende Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste. Müsste eine Anwerbung von V-Personen künftig mit dem Hinweis verbunden werden, dass die Vertraulichkeit nur eingeschränkt zugesagt werden könne, wäre zu befürchten, dass eine Vielzahl von Quellen nicht mehr zur Mitwirkung bereit wäre. 51

6. Die Antragstellerinnen haben in Reaktion auf diese Ausführungen darauf hingewiesen, dass sich der Einsatz menschlicher Quellen durch Nachrichtendienste und Polizeibehörden nicht wesentlich voneinander unterscheide. V-Personen der Polizeibehörden, insbesondere des polizeilichen Staatsschutzes ermittelten ebenfalls langfristig angelegt und oftmals in den gleichen konspirativen Strukturen wie jene der Nachrichtendienste. Ihnen müsse daher ebenfalls dauerhafte Vertraulichkeit zugesichert werden. Dies gelte jedenfalls für den Bereich der Terrorismusbekämpfung. Sowohl beim Einsatz nachrichtendienstlicher Quellen als auch solcher des polizeilichen Staatsschutzes gehe es zudem um die Gewinnung 52

operativ verwertbarer Informationen. Zwar möge die Weitergabe der von nachrichtendienstlichen Quellen gewonnenen Informationen regelmäßig unter Wahrung des Quellen- und Methodenschutzes durch Behördenzeugnisse erfolgen. Auch bei dieser Art der Informationsweitergabe sei das Risiko einer „Personenbeziehbarkeit“ aber nicht auszuschließen. Die Vertraulichkeitszusagen, die menschlichen Quellen der Nachrichtendienste gegeben würden, könnten daher ebenso wenig einen unbedingten Charakter haben wie Vertraulichkeitszusagen im polizeilichen Bereich. Vielmehr müsse es sich um eine Zusage größtmöglichen Vertrauensschutzes handeln, der jedoch mit gegenläufigen Belangen abzuwägen und in bestimmten Fällen zu relativieren sei.

Zudem haben die Antragstellerinnen den weitaus höheren Geheimhaltungsstandard bekräftigt, den der Untersuchungsausschuss im Vergleich zu Gerichten gewährleisten könne, um zu vermeiden, dass identifizierende Informationen an die Öffentlichkeit gerieten. Zwischenzeitlich seien mehrere V-Person-Führer des polizeilichen Staatsschutzes durch den Untersuchungsausschuss vernommen worden. Auf Öffentlichkeit sei allein der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses gerichtet. Ob die verfahrensgegenständliche Quellenoperation für diesen überhaupt relevant sei, könne vor der beabsichtigten Vernehmung nicht beurteilt werden. Jedenfalls werde der Untersuchungsausschuss den Abschlussbericht unter Einhaltung sämtlicher rechtlicher Vorgaben zum Geheimnisschutz und unter gebührender Berücksichtigung des sehr hohen Rangs des Quellenschutzes anfertigen. 53

Schließlich haben die Antragstellerinnen betont, dass die Vernehmung des V-Person-Führers nicht durch eine Vernehmung seiner Dienstvorgesetzten ersetzt werden könne. Denn Schwerpunkt des Erkenntnisinteresses des Untersuchungsausschusses seien gerade unmittelbare und ungefilterte Informationen über Quellenoperationen, da nur solche Informationen Schlussfolgerungen zuließen, ob relevante Erkenntnisse behördlich nicht berücksichtigt oder weitergegeben wurden. 54

7. Demgegenüber haben die Antragsgegner ausgeführt, dass die von den Antragstellerinnen angeführte Vergleichbarkeit des Einsatzes polizeilicher beziehungsweise nachrichtendienstlicher V-Personen sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht nicht zutreffe. Nach den zugrundeliegenden bundesgesetzlichen Regelungen müsse der Einsatz von polizeilichen V-Personen jeweils befristet erfolgen; hingegen gehe es bei nachrichtendienstlichen V-Personen nach Maßgabe des Bundesverfassungsschutzgesetzes um langfristige Einsätze, die auf 55

die Aufklärung weiterer Umfelder, Szenen und Milieus gerichtet seien. Hieraus ergebe sich die Notwendigkeit eines besonders hohen Maßes an Schutz und Vertraulichkeit, ohne die ein Einsatz des nachrichtendienstlichen Mittels der V-Person nicht in Betracht komme. Dass polizeiliche V-Personen nachrichtendienstähnlich eingesetzt würden, führe gerade nicht zu einer Abschwächung der Schutzbedürftigkeit von V-Personen im Bereich der Nachrichtendienste; vielmehr müsse auch polizeilichen V-Personen dasselbe Maß an Vertraulichkeit zugestanden werden. Hiervon gingen wohl auch die Antragstellerinnen aus.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen könne die V-Person auch in- 56
folge der Veröffentlichung des Abschlussberichts des Untersuchungsausschusses enttarnt werden. Es sei nicht auszuschließen, dass identifizierungsrelevante Informationen in den Abschlussbericht oder etwaige Sondervoten aufgenommen würden, die dann – selbst bei einer Einstufung nach der Geheimschutzordnung – zumindest sämtlichen Mitgliedern des Deutschen Bundestages zugänglich wären. In der Folge bestünde ein erhebliches Risiko, dass sensible Informationen – absichtlich oder unabsichtlich, unmittelbar oder mittelbar – an das beobachtete Milieu gelangten.

8. Die Antragstellerinnen haben wiederum entgegnet, dass auch polizeiliche 57
V-Personen über einen längeren Zeitraum eingesetzt werden könnten, da die Anordnung ihres befristeten Einsatzes jederzeit wiederholt werden dürfe. Auch sonst stehe ihr Einsatz dem von nachrichtendienstlichen V-Personen in nichts nach. Eine Enttarnung der V-Person im Zuge der Veröffentlichung des Abschlussberichts sei im Übrigen nicht zu befürchten. Die Veröffentlichung könne der beabsichtigten Zeugenvernehmung ohnehin nicht entgegenstehen. Zum einen seien beide Vorgänge getrennt voneinander zu betrachten. Zum anderen sei dieser Aspekt von den Antragsgegnern in unzulässiger Weise nachgeschoben worden.

V.

Der Senat hat gemäß § 66a Satz 1 BVerfGG in Verbindung mit § 18 Abs. 3 58
PUAG von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgesehen. Für den Antrag der Antragstellerinnen zu 1. bis 3. gilt § 66a Satz 1 BVerfGG entsprechend. Ist der sachliche Anwendungsbereich von § 18 Abs. 3 PUAG (vgl. unten unter B.II.1.c) eröffnet, kann § 66a Satz 1 BVerfGG auf Anträge der dort nicht genannten Fraktionen und auch der konkreten oder potentiellen Einsetzungsminorität im Sinne des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt werden (vgl. BVerfGE 143, 101 <122

Rn. 64>; Walter, in: ders./Grünwald, BeckOK BVerfGG, 9. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 66a Rn. 4).

B.

Der Antrag ist zulässig. 59

I.

Gegenstand des Antrags ist nach seinem Wortlaut die Weigerung der Antragsgegner, dem Untersuchungsausschuss den für die Führung der menschlichen Quelle oder Quellen im Umfeld Amris zuständigen Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu benennen. Das Erkenntnisziel, das der Untersuchungsausschuss mit dem Beweisbeschluss BMI-11 verfolgt, besteht jedoch nicht darin, die wahre Identität des V-Person-Führers in Erfahrung zu bringen. Der Beschluss dient vielmehr der Vorbereitung der Beweiserhebung. Die Antragsgegner sollen es dem Untersuchungsausschuss ermöglichen, den V-Person-Führer – wenn auch nur unter Angabe eines bloßen Arbeitsnamens oder Pseudonyms – als Zeugen zu laden und zu vernehmen. Der Antrag ist dementsprechend – auch nach dem eigenen Vortrag der Antragstellerinnen – auf die Feststellung gerichtet, dass die Antragsgegner das Recht der Antragstellerinnen zu 1. bis 3. und des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG durch die Weigerung verletzt haben, den zuständigen V-Person-Führer des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Zwecke der Zeugenvernehmung durch den Untersuchungsausschuss zu benennen. 60

Der Antrag hat damit einen zulässigen Gegenstand im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG. Dabei kann dahinstehen, ob die Weigerung der Antragsgegner als Handlung in Form einer unvollständigen Erfüllung des Beweisbeschlusses BMI-11 oder als Unterlassung zu qualifizieren ist. Sie ist in jedem Fall rechtserheblich, weil sie das aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitende Beweiserhebungsrecht des Deutschen Bundestages einschränkt. 61

II.

1. Die Antragstellerinnen sind im Organstreitverfahren parteifähig. 62

a) Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG in Organstreitigkeiten parteifähig, da sie als Fraktionen des Deutschen Bundestages sowohl von der Verfassung als auch von der Geschäftsordnung des 63

Deutschen Bundestages anerkannte Teile des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag sind (vgl. BVerfGE 124, 78 <106>; 142, 25 <47 Rn. 58>; 143, 101 <124 Rn. 73>; stRspr).

b) Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind zugleich in der Gesamtheit ihrer Mitglieder gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG parteifähig. 64

Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist durch das Grundgesetz bewusst als Minderheitenrecht ausgestaltet (vgl. BVerfGE 49, 70 <86 f.>; 67, 100 <126>; 143, 101 <124 Rn. 75>). Vor diesem Hintergrund ist ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages, das einen Antrag gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG eingebracht hat (sog. konkrete Einsetzungsminderheit), vom Grundgesetz ebenfalls als Träger eigener Rechte ausgewiesen und damit parteifähig (vgl. BVerfGE 67, 100 <124>; 105, 197 <220>; 124, 78 <106 f.>; 143, 101 <124 f. Rn. 76>). 65

Das gilt auch dann, wenn das Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages keinen eigenen Untersuchungsantrag gestellt hat. Andernfalls müsste die einsetzungsberechtigte Minderheit praktisch jeder Mehrheitsenquete eine eigene Minderheitsenquete entgegensetzen. Dadurch entstünde eine lediglich zu Zwecken der Rechtswahrung notwendige, politisch aber nicht gewollte Konkurrenz von Untersuchungsausschüssen zu einander überschneidenden oder identischen Sachverhalten, was im Ergebnis zu einer Fragmentierung der parlamentarischen Arbeit und zur Gefahr einer wechselseitigen Behinderung bei der Erfüllung der Untersuchungsaufträge führen würde. Es genügt daher, dass die einsetzungsberechtigten Abgeordneten einen eigenen Untersuchungsantrag stellen könnten (vgl. BVerfGE 105, 197 <224 f.>; 143, 101 <125 Rn. 77>). 66

Den Antragstellerinnen zu 1. bis 3. gehören 216 der 709 Abgeordneten und damit mehr als ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages im Sinne von Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG an. 67

c) Die Antragstellerin zu 4. ist nach § 63 BVerfGG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG parteifähig. 68

§ 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG gibt dem Untersuchungsausschuss oder mindestens einem Viertel seiner Mitglieder die Befugnis, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung 69

eines Ersuchens nach § 18 Abs. 1 PUAG herbeizuführen. Nach § 18 Abs. 1 PUAG sind die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.

§ 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG gilt im vorliegenden Fall zwar nicht direkt, weil es sich bei einem Zeugen, dessen Benennung die Antragstellerin zu 4. begehrt, nicht um ein sächliches Beweismittel handelt. Die Norm ist jedoch entsprechend heranzuziehen, da die Interessenlage identisch ist und andernfalls eine Rechtsschutzlücke bestünde. Dass das Untersuchungsausschussgesetz für Ersuchen von Untersuchungsausschüssen, die auf die Benennung von Amtsträgern zum Zwecke der Zeugenvernehmung gerichtet sind, keine Regelung vorsieht, die derjenigen in § 18 Abs. 1 und Abs. 3 PUAG entspricht, stellt daher eine planwidrige Lücke dar. 70

Da der Antragstellerin zu 4. drei von neun Mitgliedern des Untersuchungsausschusses angehören, ist das gemäß § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG erforderliche Quorum von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses erreicht. 71

2. Die Antragsgegnerin zu 2., die Bundesregierung, und der Antragsgegner zu 1. als mit eigenen Rechten ausgestatteter Organteil der Bundesregierung sind gemäß § 63 BVerfGG ebenfalls parteifähig. 72

III.

Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG. 73

1. Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. können sich als Fraktionen auf Rechte des Deutschen Bundestages berufen und diese im Wege der Prozessstandschaft geltend machen (vgl. BVerfGE 143, 101 <129 Rn. 92>; 146, 1 <37 Rn. 80>; 147, 50 <120 Rn. 169>; stRspr). Dies gilt auch für das aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitende Untersuchungsrecht, dessen Träger der Deutsche Bundestag als Ganzer ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <125 f.>; 105, 97 <220>; 124, 78 <107 f.>; 143, 101 <129 Rn. 92>). 74

2. Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. können zudem in der Gesamtheit ihrer Mitglieder ein eigenes Recht aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG ableiten und sind befugt, dieses Recht im Organstreitverfahren geltend zu machen (vgl. BVerfGE 105, 197 <220>; 143, 101 <128 Rn. 90>). Als einzelnen Fraktionen stehen ihnen dagegen keine eigenen Rechte aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG zu. 75

3. Die Antragstellerin zu 4. kann entsprechend § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG das Beweiserhebungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG prozessstandschaftlich geltend machen (vgl. BVerfGE 105, 197 <220 f.>; 124, 78 <107>; 143, 101 <129 Rn. 95 f.>). Eigene Rechte verfolgt sie nicht und kann dies auch nicht (vgl. BVerfGE 124, 78 <107>). 76

IV.

Der Antrag richtet sich gegen die richtigen Antragsgegner. Der Antragsgegner zu 1. hat im Rahmen seiner Ressortkompetenz nach Art. 65 Satz 2 GG über den Umfang der Erfüllung des Beweisbeschlusses BMI-11 und damit darüber entschieden, inwieweit dem Aufklärungsinteresse des Bundestages entsprochen werden soll. Er ist im Organstreitverfahren deshalb passivlegitimiert (vgl. BVerfGE 67, 100 <127>; 143, 101 <131 Rn. 100>). Die Antragsgegnerin zu 2., die Bundesregierung, ist auch dann richtige Antragsgegnerin, wenn wie hier ein Ministerium die Begleitung des Untersuchungsausschusses für sie koordiniert (vgl. BVerfGE 147, 50 <125 Rn. 193>). 77

V.

Die Sechsmonatsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG ist gewahrt. Der Lauf der Frist hat frühestens mit Eingang des Schreibens des Antragsgegners zu 1. vom 18. Juni 2018 bei dem Untersuchungsausschuss am 19. Juni 2018 begonnen. Der Antrag ist am 11. Dezember 2018 und damit vor Fristablauf bei dem Bundesverfassungsgericht eingegangen. 78

VI.

Für den Antrag besteht ein Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragsgegner halten an der Weigerung, den V-Person-Führer als Zeugen zu benennen, fest. Die beanstandete Rechtsverletzung ist auch nicht abgeschlossen; der Untersuchungsausschuss hat seine Tätigkeit bisher nicht beendet. 79

C.

Der Antrag ist unbegründet. Die Weigerung der Antragsgegner, den für die 80
Führung der menschlichen Quelle oder Quellen zuständigen Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Zwecke der Zeugenvernehmung durch den Untersuchungsausschuss zu benennen, verletzt Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG nicht.

I.

1. Nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG hat der Deutsche Bundestag das Recht und 81
auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss mit der Befugnis zur Erhebung der erforderlichen Beweise einzusetzen.

a) Das parlamentarische Regierungssystem wird durch die Kontrollfunktion 82
des Parlaments geprägt. Sie ist Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Zugleich verwirklicht die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung 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>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben. Daher kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <219, 222>; 124, 78 <121>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>).

b) Das in Art. 44 GG gewährleistete Untersuchungsrecht gehört zu den 83
ältesten und wichtigsten Rechten des Parlaments. Über das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG und das Frage- und Informationsrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus verschafft es dem Parlament die Mög-

lichkeiten zur Aufklärung und Ermittlung der Sachverhalte, die es zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und vor allem zur effektiven Kontrolle der ihm verantwortlichen Regierung benötigt. Dem hat die Auslegung von Art. 44 GG und der das Untersuchungsausschussrecht konkretisierenden Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes Rechnung zu tragen. Insbesondere bei der Frage, welche Befugnisse einem Untersuchungsausschuss zustehen, ist zu berücksichtigen, dass diese Bestimmungen die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen (vgl. BVerfGE 124, 78 <114>; 143, 101 <133 Rn. 107 f.>).

c) Ein Untersuchungsausschuss ist gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG befugt, 84
im Rahmen seines Untersuchungsauftrags diejenigen Beweise zu erheben, die er für erforderlich hält. Dazu gehört nicht nur die Beweisaufnahme im engeren Sinne (§ 244 Abs. 1 StPO), sondern der gesamte Vorgang der Beweisverschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung. Vom Untersuchungsrecht des Parlaments erfasst sind daher nicht nur die Einsichtnahme in Dokumente und deren Auswertung, sondern auch deren Anforderung zur Vorlage, und nicht nur die Vernehmung, sondern auch die Ladung von Zeugen (vgl. BVerfGE 67, 100 <128>; 77, 1 <49>; 124, 78 <115>; 143, 101 <134 Rn. 109>).

d) Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages können Zeugen 85
vernehmen und gegebenenfalls mit den in der Strafprozessordnung vorgesehenen Zwangsmitteln zur Aussage veranlassen. Sofern ihnen kein Auskunfts- oder Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, unterliegen als Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss geladene Personen einer Auskunfts- und Zeugnispflicht als allgemeiner Staatsbürgerpflicht (vgl. BVerfGE 76, 363 <383>; 124, 78 <117 f.>). Einem Untersuchungsausschuss steht demgemäß auch die Möglichkeit offen, Regierungsmitglieder sowie Beamte und Angestellte im Verantwortungsbereich der Bundesregierung als Zeugen zu vernehmen, um auf diese Weise Kenntnis von untersuchungsrelevantem Amtswissen zu erhalten (vgl. BVerfGE 124, 78 <118>). Dieser Personenkreis unterliegt allerdings besonderen Verschwiegenheitspflichten, sodass der einzelne Amtsträger seiner Zeugenpflicht nur nachkommen kann, wenn und soweit er über eine Aussagegenehmigung verfügt, die ihn von der Verschwiegenheitspflicht befreit (§ 23 Abs. 1 PUAG i.V.m. § 54 Abs. 1 bis Abs. 3 StPO). Vorbehaltlich der verfassungsrechtlichen Grenzen ist die Bundesregierung allerdings zur Erteilung der Aussagegenehmigung verpflichtet (§ 23 Abs. 2 Halbsatz 1 i.V.m. § 18 Abs. 1 PUAG).

2. Das parlamentarische Untersuchungsrecht unterliegt Grenzen, die, auch 86
soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund in der Verfassung haben
müssen (vgl. BVerfGE 124, 78 <118>; 143, 101 <135 Rn. 111>). Sie ergeben sich
aus dem Untersuchungsauftrag (a), dem Grundsatz der Gewaltenteilung (b), dem
Staatswohl (c) und den Grundrechten (d).

a) Aus Art. 44 Abs. 1 GG ergibt sich zunächst, dass das Beweiserhebungs- 87
recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse durch den im Einsetzungsbe-
schluss zu bestimmenden Untersuchungsauftrag begrenzt wird. Dieser muss sich
im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend be-
stimmt sein (vgl. BVerfGE 124, 78 <118 f.>; 143, 101 <136 Rn. 116>).

b) Grenzen ergeben sich darüber hinaus aus dem Grundsatz der Gewaltentei- 88
lung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Ge-
bot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtspre-
chender Gewalt dient dieses Prinzip zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung
hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausge-
formten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtlichen Bindungen aller
Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 124, 78 <120>). Die Zweige der Staatsgewalt sind
aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, dürfen aber ihrer jeweiligen
Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt wer-
den (vgl. BVerfGE 9, 288 <279 f.>; stRspr). Das Gewaltenteilungsprinzip ist damit
zugleich Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegen-
über der Regierung (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>; 143, 101
<136 f. Rn. 118>; 146, 1 <41 f. Rn. 91>; 147, 50 <138 Rn. 228>).

Die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament und Volk setzt 89
notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der
einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbe-
reich einschließt. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswün-
schen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu
einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen
Kompetenz der Regierung liegen. Die Kontrollkompetenz des Bundestages er-
streckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie
umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbe-
reitungen einzugreifen (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214 f.>; 124, 78
<120 f.>; 131, 152 <206>; 143, 101 <137 Rn. 119 f.>; 146, 1 <42 Rn. 92 f.>; 147,
50 <138 f. Rn. 229>).

c) Eine weitere Grenze des Beweiserhebungsrechts bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>; 124, 78 <123>; 143, 101 <142 Rn. 137>). 90

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist. Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind. Die Berufung auf das Staatswohl kann daher gegenüber dem Deutschen Bundestag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Dass auch die Beachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht völlig ausschließt, steht dem nicht entgegen, denn diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 138>). 91

Der Bundestag hat in seiner Geheimschutzordnung in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei seiner Aufgabenerfüllung festgelegt. Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt. Daneben trifft das Untersuchungsausschussgesetz Regelungen zum Schutz staatlicher Geheimnisse. Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 137, 185 <240 f. Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 139>). 92

Gleichwohl bleibt die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herührende Verantwortung der Bundesregierung für eine effektive Organisation und Leitung des Verfassungsschutzes und in diesem Zusammenhang die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt. Die Bundesregierung ist insbesondere nicht verpflichtet, Verschlussachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Bundestag vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet (vgl. BVerfGE 67, 100 <137>; 137, 185 <241 93

Rn. 150>; 143, 101 <143 f. Rn. 140>) oder die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigt werden kann.

d) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben ferner gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte zu beachten. Diese können zu einer Einschränkung des Beweiserhebungsrechts zwingen (vgl. BVerfGE 67, 100 <142>; 124, 78 <128>; 143, 101 <144 Rn. 141>). Hier ist gegebenenfalls ein Ausgleich im Wege praktischer Konkordanz zu finden (vgl. BVerfGE 146, 1 <45 Rn. 100> zum parlamentarischen Fragerecht). 94

Die Bedeutung, die das Informations- und das Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Regierung sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates haben, gestattet in aller Regel dann keine Verkürzung des Untersuchungsrechts zugunsten des Grundrechtsschutzes Privater, wenn Parlament und Regierung hinreichende Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane gewährleisten, und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <144>; 146, 1 <47 f. Rn. 105>). 95

3. Nimmt die Bundesregierung für sich das Recht in Anspruch, einem Untersuchungsausschuss Beweismittel aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzuenthalten, so unterliegt sie von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht (vgl. BVerfGE 124, 78 <128>; 143, 101 <144 Rn. 143>). Sie muss den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Dies kann er nur dann, wenn er anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessenen, ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden kann, ob er die Verweigerung einer Antwort oder Information akzeptiert oder weitere Schritte zur Durchsetzung seines Auskunftsverlangens unternimmt. Hierzu muss er Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können. Eine Begründung der Antwortverweigerung ist nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist (vgl. BVerfGE 143, 101 <144 Rn. 143> m.w.N.). 96

II.

Auch im Bereich des Einsatzes verdeckter Quellen besteht ein gewichtiges Informations- und Kontrollinteresse des Untersuchungsausschusses (1.). Dieses 97

wird begrenzt durch die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste, für die der Schutz der Identität der V-Person und die Geheimhaltung ihrer Arbeitsweise von erheblicher Bedeutung sein kann, sowie durch die Grundrechte der betroffenen V-Personen (2.). Geraten verfassungsrechtlich verankerte Geheimhaltungsinteressen und parlamentarisches Aufklärungsinteresse in Konflikt, müssen sie in der Weise in Ausgleich gebracht werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten (3.).

1. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste ist angesichts ihrer in der Regel verdeckten Arbeitsweise und des damit verbundenen Risikos von Missständen von hervorragender Bedeutung. Das gilt grundsätzlich auch im Hinblick auf den Einsatz von V-Personen. 98

a) Der Deutsche Bundestag ist daher berechtigt und verpflichtet, seine Kontrollaufgaben gegenüber der Regierung im nachrichtendienstlichen Bereich unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente vom Fragerecht des Abgeordneten bis hin zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 143, 101 <146 f. Rn. 149>; 146, 1 <53 Rn. 116>). Die Kontrollinstrumente des Parlaments stehen dabei nicht in einem Alternativ- oder Spezialitätsverhältnis zueinander. Insbesondere wird die parlamentarische Aufklärung durch Untersuchungsausschüsse im nachrichtendienstlichen Bereich nicht durch die Tätigkeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums verdrängt. Bei diesem Gremium handelt es sich lediglich um ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle (vgl. BVerfGE 124, 161 <190> unter Verweis auf § 1 Abs. 2 PKGrG und BTDrucks 8/1599, S. 6). Im Gegenteil: Untersuchungsausschüsse nehmen insoweit eine herausragende Rolle ein. Sie sind das schärfste Kontrollinstrument, das dem Parlament zur Verfügung steht (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 9). 99

b) Das parlamentarische Interesse an einer effektiven Kontrolle des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel und insbesondere des Einsatzes von V-Personen folgt zum einen aus der Schwere der damit verbundenen Grundrechtseingriffe (vgl. BVerfGE 143, 101 <147 Rn. 151>; 146, 1 <53 f. Rn. 118>). Der Einsatz von V-Personen zählt zu den schwersten denkbaren informationellen Eingriffen. Je stärker eine V-Person personengerichtet tätig wird, also gezielt an eine einzelne Person herangeführt wird, um deren Rolle oder Vernetzungen innerhalb der beobachteten Bestrebung zu ermitteln, desto höher ist die Eingriffsintensität. Der Einsatz der V-Person kann sich auf einen erheblichen Teil der gesamten Lebensge- 100

staltung des Betroffenen und auf hochsensible Informationen richten (vgl. Hong, in: Dietrich u.a., Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 45 <55 f.>).

c) Der Einsatz von V-Personen birgt zum anderen ein hohes Risiko für Fehlsteuerungen, Zielkonflikte und Missbrauch. Sollen Informationen über extremistische oder kriminelle Milieus gewonnen werden, kann es erforderlich sein, Personen aus ebendiesen Milieus als V-Personen einzusetzen. Solche Personen könnten ihre Stellung ausnutzen, um die sie führende Behörde gezielt zu manipulieren und deren Ermittlungen zu behindern oder um Straftaten zu begehen, zu denen sie ansonsten nicht in der Lage wären. Kooperieren öffentliche Stellen mit einer V-Person, die im Verdacht steht, erhebliche, gegebenenfalls dem extremistischen Milieu zuzuordnende Straftaten begangen zu haben, ist das parlamentarische Kontroll- und Aufklärungsinteresse von besonderem Gewicht, wenn es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. BVerfGE 146, 1 <53 Rn. 117> m.w.N.). 101

Dem hervorragenden Gewicht des parlamentarischen Kontroll- und Aufklärungsinteresses ist daher auch bei Erteilung und Umfang der im Bereich des Einsatzes verdeckter Quellen üblichen Vertraulichkeitszusagen (vgl. dazu unten Rn. 105 f.) Rechnung zu tragen. Das parlamentarische Untersuchungsrecht darf nicht durch eine routinemäßige Erteilung von Vertraulichkeitszusagen an V-Personen unterlaufen werden. Ansonsten hätten es die Vertraulichkeit garantierenden Behörden in der Hand, über das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses zu disponieren. 102

2. Das Enqueterrecht des Parlaments wird sowohl durch die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste, für die der Schutz der Identität der V-Personen und die Geheimhaltung ihrer Arbeitsweise von erheblicher Bedeutung sein kann, als auch durch die Grundrechte der V-Personen begrenzt. 103

a) Zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland lässt das Grundgesetz (Art. 45d, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b, Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG) ausdrücklich die Errichtung von Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendiensten zu. Nachrichtendienste sind Ausdruck der Grundentscheidung des Grundgesetzes für eine wehrhafte Demokratie, des Selbstbehauptungswillens des Rechtsstaates und damit Bestandteil des Sicherheitssystems der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 143, 101 <139 104

Rn. 126>; 146, 1 <49 f. Rn. 110>). Bei dem Einsatz von V-Personen durch die Nachrichtendienste, also von Privatpersonen, deren planmäßige, dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten Dritten nicht bekannt ist (vgl. die Legaldefinition in § 9b Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG), handelt es sich um eine vom Gesetzgeber gebilligte Methode zur verdeckten Informationsbeschaffung (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG). Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder die Sicherheit und den Bestand des Staates gerichtete Bestrebungen und Aktivitäten meist von Gruppierungen ausgehen, die konspirativ tätig sind, und dass die Nachrichtendienste ihre Aufgaben daher nur effektiv erfüllen können, wenn sie über nachrichtendienstliche Mittel wie den Einsatz von V-Personen verfügen (vgl. BVerfGE 146, 1 <50 Rn. 110>; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 8 BVerfSchG, Rn. 21). Der Gesetzgeber sieht die planmäßige und systematische Informationsbeschaffung insbesondere durch V-Personen als unverzichtbares Mittel zur Aufklärung extremistischer Bestrebungen an (vgl. die Begründung des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015, BTDrucks 18/4654, S. 25). Oftmals können nur auf diesem Wege interne Informationen über den Aufbau krimineller und extremistischer Organisationen, ihre Führungspersonen, ihre tatsächlichen Ziele sowie die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen gewonnen werden (vgl. BVerfGE 38 <60 f.>; 109, 13 <34 f.>; 146, 1 <50 Rn. 110>).

b) Der nachrichtendienstliche Einsatz von V-Personen kann diesen gegenüber die umfassende Zusicherung und Wahrung von Vertraulichkeit erfordern (aa). Der Quellenschutz durch Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen dient dabei nicht nur dem Schutz der Grundrechte der betroffenen V-Personen (bb), sondern hat auch für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste Bedeutung (cc). 105

aa) Die Anwerbung und Führung von V-Personen des Verfassungsschutzes wird ohne eine behördliche Zusage, dass ihre Tätigkeit für den Nachrichtendienst gegenüber Dritten umfassend geheim gehalten wird, in manchen Fällen kaum denkbar sein. V-Personen werden vielfach in extremistischen, terroristischen und gewaltbereiten Milieus eingesetzt. Sie dringen in das Innerste der beobachteten Organisationen vor und sammeln Informationen über deren Aufbau, Führungspersonen, Ziele und geplante Maßnahmen, die die Organisationen vor den staatlichen Behörden verbergen wollen. Dadurch setzen sie sich regelmäßig einem erheblichen persönlichen Risiko aus, das sie nur dann eingehen, wenn sie darauf 106

vertrauen, dass ihre Identität geschützt wird. Dieser Schutz beinhaltet grundsätzlich auch, dass sie anders als V-Personen beziehungsweise V-Person-Führer der Strafverfolgungsbehörden mit einer unmittelbaren Vernehmungssituation im Rahmen eines auf Verwertbarkeit der gewonnenen Informationen gerichteten öffentlichen Verfahrens nicht rechnen müssen, weil sie bei einer umfassenden Vertraulichkeitszusage davon ausgehen dürfen, dass ihre Erkenntnisse nur auf den in den Nachrichtendiensten üblichen Kommunikationskanälen abgeschöpft werden.

bb) Der Schutzanspruch im Behördenauftrag tätiger menschlicher Quellen ergibt sich aus ihren Grundrechten, insbesondere aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. 107

Wird entgegen der zugesicherten Vertraulichkeit die Identität einer V-Person preisgegeben oder werden durch die Preisgabe von Informationen Rückschlüsse auf ihre Identität ermöglicht, bedeutet dies nicht nur einen Eingriff in einen zuvor geschaffenen und durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG geschützten Vertrauenstatbestand (vgl. BVerfGE 146, 1 <47 Rn. 104>). Zugleich können als Folge Reaktionen des beobachteten Milieus zu befürchten sein, durch die Leib und Leben der betroffenen V-Person gefährdet werden (vgl. BVerfGE 146, 1 <45 f. Rn. 101>; BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 82; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281). 108

cc) Ist der Schutz von Informationsquellen durch die Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen nicht zu gewährleisten, kann dies aber auch gravierende Nachteile für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste mit sich bringen. 109

(1) Wird eine V-Person enttarnt, führt dies in aller Regel dazu, dass ein aktueller Einsatz nicht fortgeführt werden kann und die V-Person auch für künftige Einsätze nicht mehr zur Verfügung steht. Der dadurch entstehende Informationsverlust kann vielfach nicht oder nur schwer kompensiert werden, weil sich V-Personen nicht beliebig gewinnen lassen und ihre Anwerbung oftmals einen schwierigen und langwierigen Prozess erfordert (vgl. BVerfGE 146, 1 <51 Rn. 113>; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 280). Je konspirativer und abgeschotteter die zu beobachtenden verfassungsfeindlichen Gruppierungen operieren, desto schwieriger dürfte sich die Anwerbung einer neuen V-Person gestalten. So kann der Informationszugang des Verfassungsschutzes in 110

das extremistische Milieu im Falle einer Enttarnung über einen längeren Zeitraum entfallen, mit möglicherweise erheblichen Folgen für die öffentliche Sicherheit.

(2) Der Verlust einer Quelle kann bereits durch den Bruch der ihr zugesicherten Vertraulichkeit eintreten. Wird eine Vertraulichkeitszusage durch behördliche Verhaltensweisen erschüttert, mit denen die V-Person nicht rechnen musste oder die aus ihrer Sicht eine Aufdeckung ihrer Identität befürchten lassen, besteht die Gefahr, dass sie ihren Einsatz nicht weiter fortführen wird. 111

Insbesondere die Offenbarung von Informationen über die V-Person, sonstige verdeckte Quellen oder den konkreten Quelleneinsatz mag von den Betroffenen als ein solcher Bruch der Vertraulichkeitszusage angesehen werden. Bereits der subjektive Eindruck, die Vertraulichkeit sei nicht gesichert, kann ausreichen, um auch andere aktive Quellen, deren Einsatz von den bekannt gewordenen Informationen nicht unmittelbar betroffen ist, von einer weiteren Zusammenarbeit abzuhalten und die Gewinnung neuer Quellen zu erschweren (vgl. BVerfGE 146, 1 <51 ff. Rn. 113 f.>; Peitsch/Polzin, NVwZ 2000, S. 387 <391 f.>; Warg, NVwZ 2014, S. 1263 <1266>; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 630). Dies wiederum kann die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste gefährden, die auf den langfristigen Einsatz von V-Personen im betreffenden Milieu angewiesen sind. 112

(3) Die Aufgabenerfüllung durch die Nachrichtendienste kann auch dadurch beeinträchtigt werden, dass Informationen über Quelleneinsätze nach außen dringen. Laufende nachrichtendienstliche Quellenoperationen können so gefährdet werden (vgl. Warg, NVwZ 2014, S. 1263 <1276>). Aber auch über den konkreten Quelleneinsatz hinaus können Informationen bekannt werden, die für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste von Bedeutung sind. Dies betrifft insbesondere taktische Verfahrensabläufe, das Vorgehen der Behörden bei der Anwerbung und Führung von V-Personen sowie die Kommunikation mit diesen und sonstigen Quellen. Das Bekanntwerden derartiger Informationen kann es den zu beobachtenden Gruppierungen ermöglichen, Abwehrstrategien gegen ihre Infiltration und Beobachtung zu entwickeln (vgl. BVerfGE 146, 1 <52 Rn. 114>). 113

3. Geraten parlamentarisches Aufklärungsinteresse und Geheimhaltungsinteressen von Verfassungsrang in Konflikt, müssen sie in der Weise in Ausgleich gebracht werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten (vgl. BVerfGE 146, 1 <54 Rn. 119> zum parlamentarischen Fragerecht). 114

a) Durch eine Beweiserhebung im Bereich des Einsatzes verdeckter Quellen der Nachrichtendienste werden berechnigte Geheimhaltungsinteressen weder in jedem denkbaren Fall beeinträchtigt, noch ist eine solche Beeinträchtigung stets zu besorgen. Die Konstellationen im Bereich der Tätigkeit verdeckter Quellen sind derart vielfältig, dass eine Abwägung nicht ausnahmslos zu einem Vorrang des Geheimhaltungsinteresses führt (vgl. BVerfGE 143, 101 <155 ff. Rn. 176 ff.>; 146, 1 <54 f. Rn. 120 f.>). 115

aa) Bei der Gewichtung des Geheimhaltungsinteresses sind zunächst die Geheimschutzmaßnahmen in Rechnung zu stellen, die in einem Untersuchungsausschuss zur Verfügung stehen. Zum einen kann die Erweiterung des Kreises der Geheimnisträger bei der Informationsweitergabe an einen Untersuchungsausschuss deutlich stärker begrenzt werden als bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen aus den Reihen des Bundestages. Das Untersuchungsausschussgesetz ermöglicht in Verbindung mit der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages verschiedene Schutzvorkehrungen zum Zwecke der Geheimhaltung. So können Beweisaufnahmen nach § 14 PUAG bei einer Gefährdung des Lebens, des Leibes oder der Freiheit eines Zeugen oder einer anderen Person ebenso unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden wie in einem Fall, in dem der Öffentlichkeit besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen. In nichtöffentlichen Ausschusssitzungen kann zudem eine weitere Beschränkung der Teilnehmer in Betracht kommen (vgl. zum Ausschluss der Mitglieder des Bundestages von nichtöffentlichen Sitzungen eines Ausschusses H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 Rn. 188 <Dezember 2015> sowie Sacksofsky, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, § 14 Rn. 57, jeweils unter Hinweis auf § 69 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GOBT; zur Beschränkung der Teilnahmeberechtigung der Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates aus Geheimschutzgründen vgl. Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 10 sowie Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 20 jeweils unter Verweis auf BVerfGE 74, 7 <8 f.>; zum fehlenden originären Teilnahmerecht des administrativen Personals eines Untersuchungsausschusses vgl. Sacksofsky, a.a.O., § 14 Rn. 53). Die Erweiterung des Kreises der Geheimnisträger kann damit im Hinblick auf besonders geheimhaltungsbedürftige Informationen auf jenes Minimum beschränkt werden, das für die Erfüllung des Untersuchungsauftrages erforderlich ist. 116

Zum anderen können Beweiserhebungen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PUAG mit einem Geheimhaltungsgrad versehen werden. Die Einstufung richtet sich nach der 117

Geheimhaltungsordnung des Deutschen Bundestages und hat Folgen unter anderem für den Zugang zu Verschlussachen (§ 16 Abs. 1 PUAG) und die Protokollierung im Ausschuss (vgl. § 7 Abs. 2 und Abs. 3 GHSO BT). Weitere Geheimhaltungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf die Modalitäten der Vernehmung von Zeugen. So kann beispielsweise eine audiovisuelle Vernehmung (vgl. § 247a StPO i.V.m. Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG) bei zusätzlicher Verfremdung der Stimme und des Erscheinungsbilds des Zeugen durchgeführt werden. Dem Bedürfnis nach einer Geheimhaltung besonders identifizierungsrelevanter Informationen kann gegebenenfalls weiter durch eine Beschränkung der Aussagegenehmigung oder dadurch Rechnung getragen werden, dass dem Zeugen ein Zeugenbeistand (vgl. § 20 Abs. 2 PUAG) oder ein Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Seite gestellt wird, der erforderlichenfalls intervenieren und die Preisgabe geheimhaltungsbedürftiger Informationen verhindern kann. Auch der an die (Parlaments-)Öffentlichkeit gerichtete Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses beziehungsweise Teile desselben können auf Grundlage der Geheimhaltungsordnung des Deutschen Bundestages als geheimhaltungsbedürftig eingestuft werden (vgl. dazu Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, § 33 Rn. 60 ff.). Entsprechend der ihm obliegenden Verantwortung für Grundrechte Dritter und das Staatswohl hat der Untersuchungsausschuss auch bereits bei der Abfassung des Abschlussberichts Geheimhaltungsbelange zu beachten.

bb) Werden die Grundrechte einer V-Person oder ihrer Führungsperson durch die beabsichtigte Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses nicht gefährdet oder erscheint eine solche Gefährdung zumindest fernliegend, und ist auch keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zu besorgen, rechtfertigt eine der V-Person zugesagte unbeschränkte Vertraulichkeit eine Einschränkung des Beweiserhebungsrechts nicht. Der pauschale Verweis auf die Existenz einer Vertraulichkeitszusage würde im Ergebnis die Tätigkeit von Nachrichtendiensten in diesem Bereich vor dem Zugriff eines Untersuchungsausschusses nahezu vollständig abschirmen. Dies würde der herausragenden Bedeutung, die Untersuchungsausschüsse bei der parlamentarischen Kontrolle einnehmen, nicht gerecht. 118

b) Die Bundesregierung kann eine Mitwirkung an der geplanten Vernehmung von Zeugen im Untersuchungsausschuss unabhängig von einer Gefährdung konkreter grundrechtlicher Belange unter Berufung auf die Vertraulichkeitszusage danach nur dann verweigern, wenn Gründe des Staatswohls dies im Einzelfall zwingend erfordern. Dies kann in besonders gelagerten Sachverhalten der Fall sein, 119

wenn allein die Zusage und Wahrung uneingeschränkter Vertraulichkeit die Arbeitsfähigkeit der Nachrichtendienste in einem bestimmten Milieu gewährleisten kann. Für das Vorliegen derartiger spezifischer Umstände, die die Erteilung und Wahrung einer unbeschränkten Vertraulichkeitszusage rechtfertigen, welche sich auch gegenüber dem Aufklärungsinteresse eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses durchsetzt, bedarf es einer besonderen vorherigen Begründung.

III.

Nach diesen Maßstäben waren die Antragsgegner berechtigt, die Benennung des für die Führung der menschlichen Quelle oder Quellen im Umfeld Amris zuständigen Mitarbeiters des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Zwecke der Zeugenvernehmung durch den Untersuchungsausschuss zu verweigern. Die Antragstellerinnen sowie der Deutsche Bundestag sind dadurch nicht in ihren Rechten aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt. 120

Da die Benennung des V-Person-Führers sowohl nach dem Wortlaut des Beweisbeschlusses BMI-11 als auch nach dem Vortrag der Antragstellerinnen seine Vernehmung als Zeuge vorbereiten soll, sind bei der Frage, ob die Antragsgegner zur Weigerung berechtigt waren, auch die bei einer Ladung und Zeugenvernehmung zu erwartenden Nachteile und Gefahren für die Grundrechte der V-Person und des V-Person-Führers sowie für die Aufgabenwahrnehmung und Funktionsfähigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Rechnung zu stellen. 121

Im vorliegenden Fall besteht ein gewichtiges Interesse des Untersuchungsausschusses an der Vernehmung des V-Person-Führers (1.). Mit Blick auf die Möglichkeit von Geheimschutzvorkehrungen kann eine Gefährdung der Grundrechte der V-Person und des V-Person-Führers sowie der Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz durch die Veröffentlichung geheimhaltungsbedürftiger Informationen weitgehend ausgeschlossen werden (2.). Gleichwohl haben die Antragsgegner besondere Umstände benannt, wonach allein die Wahrung der zugesagten uneingeschränkten Vertraulichkeit gegenüber der V-Person ausreichend erscheint, um die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz im konkret betroffenen Milieu zu gewährleisten (3.). Vor diesem Hintergrund muss das Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses hinter den Belangen des Staatswohls im Hinblick auf die Benennung und Vernehmung 122

des V-Person-Führers zurückstehen (4.). Die Gründe haben die Antragsgegner gegenüber dem Untersuchungsausschuss auch hinreichend dargelegt (5.).

1. Die beabsichtigte Vernehmung des V-Person-Führers zielt auf die Gewinnung von Informationen ab, die für die Erfüllung des konkreten Untersuchungsauftrags bedeutsam sind. Die Antragstellerinnen legen dar, dass die bisherige Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses klärungsbedürftige Fragen zu der in Rede stehenden Quellenoperation aufgeworfen habe. Das gelte insbesondere für die Frage, ob Mängel in der Quellenführung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und eine fehlende Abstimmung der verschiedenen quellenführenden Behörden eine systematische und umfassende Informationsgewinnung über Amri und dessen Pläne vereitelt haben. Zu diesen Fragen könne sich nur der V-Person-Führer aus unmittelbarer Anschauung äußern; seine Kenntnisse seien für die Bewertung des Sachverhalts unabdingbar. Die Antragstellerinnen erhoffen sich von ihm außerdem Informationen über die Zusammenarbeit mit der Quelle. Da der V-Person-Führer mit dieser in unmittelbarem Kontakt stehe, könne er über die von ihr gelieferten Informationen sowie über ihr Aussageverhalten und ihre Glaubwürdigkeit aus erster Hand berichten. Dem Untersuchungsausschuss geht es mithin nicht nur um eine allgemeine Bewertung des Einsatzes von verdeckten Quellen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. Er möchte vielmehr Erkenntnisse darüber gewinnen, ob im konkreten Fall Defizite in der Informationsgewinnung, Verarbeitung und Bewertung beim Bundesamt für Verfassungsschutz oder in der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern bestanden, um daraus Schlussfolgerungen ziehen und der Öffentlichkeit präsentieren zu können. Dabei handelt es sich um den Kernauftrag des Untersuchungsausschusses. 123

2. Wird der V-Person-Führer vom Untersuchungsausschuss – entsprechend dem Willen der Antragstellerinnen – zu Einzelheiten der Quellenoperation im Umfeld der Fussilet-Moschee und der Zusammenarbeit mit der Quelle befragt, könnten seine äußeren Merkmale, die Charakteristika seines Aussageverhaltens und seine inhaltlichen Angaben zwar möglicherweise innerhalb des Milieus Rückschlüsse auf seine Identität sowie die der V-Person zulassen. Die für Beweiserhebungen in einem Untersuchungsausschuss zur Verfügung stehenden Geheimhaltungsvorkehrungen (vgl. dazu oben Rn. 116 f.) schließen die Gefahr jedoch weitgehend aus, dass identifizierungsrelevante Informationen aus der Vernehmung des V-Person-Führers nach außen gelangen und in der Folge seine Enttarnung beziehungsweise die der V-Person ermöglichen. 124

Aus den dargestellten Gründen ist auch die Besorgnis, dass infolge der Vernehmung des V-Person-Führers geheimhaltungsbedürftige Informationen über die konkrete Arbeitsweise des Verfassungsschutzes in das beobachtete Milieu gelangen, nicht gerechtfertigt. Geheimschutzvorkehrungen vermögen auch dieser Gefahr hinreichend vorzubeugen. 125

3. Nicht ausgeräumt ist damit allerdings der Einwand der Antragsgegner, dass die Vernehmung des V-Person-Führers angesichts der spezifischen Umstände des konkreten Quelleneinsatzes die ernsthafte Besorgnis begründet, dass die betroffene V-Person und auch andere Quellen eine solche Vernehmung als Bruch der ihnen gegebenen Vertraulichkeitszusagen verstehen, das Vertrauen in die Geheimhaltung ihrer Identität verlieren und die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz beenden. 126

Die Bedeutung, die einer unbeschränkten Vertraulichkeitszusage für die Mitwirkungsbereitschaft menschlicher Quellen und damit für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zukommt, ist allerdings nicht absolut bestimmbar, sondern von dem Kontext und den begleitenden Umständen eines Quelleneinsatzes abhängig. Maßgeblich dafür sind insbesondere Struktur und Charakter des konkret beobachteten Milieus, die jeweilige Gefahrenlage für die Quelle und deren Sensibilität, zeitliche Faktoren und die besonderen Umstände und Schwierigkeiten, die sich bei der Gewinnung neuer Quellen im konkret beobachteten Umfeld stellen. 127

a) Das islamistisch-terroristische Milieu, in dem sich die vom V-Person-Führer geführte menschliche Quelle bewegt, ist ausweislich des nachrichtendienstlichen Erkenntnisstandes in Kleinstgruppen organisiert und stark abgeschottet. Die beobachteten Akteure rechnen innerhalb der eigenen Gruppierung fortwährend mit aus ihrer Sicht verräterischen Bestrebungen. Die interne Kommunikation ist durch ein hohes Maß an Misstrauen geprägt; zur Aufdeckung von möglichen Verrätern wird systematische Gegenaufklärung betrieben. Die Frage der Zugehörigkeit zur Gruppe oder zum Kreis der Verräter ist allgegenwärtig. 128

Zugleich besteht nach diesen Erkenntnissen innerhalb des beobachteten Milieus eine hohe Gewaltbereitschaft, die insbesondere gegen jene gerichtet ist, die mit dem zu beseitigenden freiheitlichen Staat kooperieren. Ein Verrat an der Gruppe wird religiös aufgeladen. Der Verräter wird zum Ungläubigen, zum Feind, der mit allen Mitteln zu bekämpfen ist. 129

Die persönlichen Risiken, die nachrichtendienstliche Quellen bei ihrem Einsatz in einem derartigen Milieu auf sich nehmen, sind beträchtlich. Im Falle ihrer Enttarnung droht ihnen und gegebenenfalls den Angehörigen ihres privaten Umfeldes unmittelbare Gefahr für Leib, Leben und Freiheit. Sie sehen sich einer „Jagd auf die Quelle“ ausgesetzt. Dies begründet sowohl eine gesteigerte Sensibilität der menschlichen Quellen im islamistisch-terroristischen Milieu im Hinblick auf alle Vorgänge, die aus ihrer Sicht zu einer Enttarnung führen können, als auch das Bedürfnis nach uneingeschränkter Vertraulichkeit. Es erscheint daher plausibel, wenn die Antragsgegner bei der Konkretisierung des Staatswohls davon ausgehen, dass das Bedürfnis, sich des Bestehens dieser Vertraulichkeit beständig zu vergewissern, von Seiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht nur eine entsprechende Zusage zu Beginn der Zusammenarbeit erfordert, sondern auch eine kontinuierliche Bestätigung der Unverbrüchlichkeit des Identitätsschutzes und der einmal gegebenen Vertraulichkeitszusage, um die Fortsetzung der Kooperation mit der Quelle sicherzustellen, und dass das Hervorrufen von Zweifeln an der Zuverlässigkeit des nachrichtendienstlichen Auftraggebers in einer solchen Konstellation besonders schwer wiegt. 130

b) Vor diesem Hintergrund erscheint das Vorbringen der Antragsgegner nachvollziehbar, dass die V-Person die Vernehmung ihrer Führungsperson im Untersuchungsausschuss trotz der vorhandenen Möglichkeiten des Geheimschutzes als unzumutbare Einschränkung, gar Bruch der ihr zugesicherten Vertraulichkeit verstehen und in der Folge die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz aufkündigen werde. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die V-Person im Zweifel nicht absehen kann, welche konkreten Geheimhaltungsmaßnahmen der Untersuchungsausschuss zum Schutz ihrer Identität zu ergreifen plant. Jedenfalls kann sie sich der Einhaltung solcher Maßnahmen nicht eigens vergewissern, da die Vernehmungssituation für sie selbst nicht einsehbar ist. Aus ihrer Sicht wird vielmehr relevant sein, dass Informationen über sie den Binnenbereich des Bundesamtes für Verfassungsschutz verlassen und an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss gelangen, dessen Verfahren grundsätzlich auf Öffentlichkeit angelegt ist (vgl. Art. 44 Abs. 1 GG). Aus Sicht der Quelle verbleibt dabei immer auch die Gefahr, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit mancher Informationen in der Vernehmungssituation nicht unmittelbar zu erkennen ist, weil nicht sicher vorhergesehen werden kann, wie sich der Wissensstand der beobachteten Szene darstellt und inwieweit die Offenlegung einzelner Informationen über ihren Einsatz Rückschlüsse auf ihre Identität ermöglicht. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es sich vorliegend nach Aussage der Antragsgegner um eine laufende Quellenopera- 131

tion handelt, wegen der die V-Person noch immer im Milieu aktiv ist und von diesem wahrgenommen werden kann. Erschwerend kann dabei aus Sicht der V-Person hinzukommen, dass bereits Informationen zu der von ihr durchgeführten Quellenoperation an die Öffentlichkeit gedrungen sind.

c) Plausibel erscheinen auch die von den Antragsgegnern befürchteten weiteren Konsequenzen, die mit einem Bruch der Vertraulichkeitszusage gegenüber der V-Person einhergehen würden. Angesichts der beschriebenen Charakteristika des beobachteten islamistisch-terroristischen Milieus ist nicht nur damit zu rechnen, dass die konkret betroffene Quelle ihren Einsatz beendet. Zu befürchten ist gleichzeitig, dass auch andere Quellen ihre Zusammenarbeit aufkündigen. Dies hätte im spezifischen Fall erhebliches Gewicht, da sich Quellen in einem islamistisch geprägten Milieu nur schwer gewinnen lassen. So bestehen besondere Anforderungen an die Fähigkeiten und Eigenschaften, über die eine Quelle verfügen muss, um Anschluss an ein derartiges Milieu zu finden und sich über einen längeren Zeitraum sicher in ihm zu bewegen. Der Verlust einer Quelle oder mehrerer Quellen in einem solchen Umfeld erscheint daher geeignet, den nachrichtendienstlichen Zugang zu Informationen, die für die Wahrung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland von großer Bedeutung sind, nachhaltig zu erschweren, wenn nicht sogar – jedenfalls zeitweise – ganz zu verschließen. Dies wiegt auch deswegen schwer, als sich die Kommunikation innerhalb des konkret beobachteten Milieus zunehmend in den digitalen, verschlüsselten Bereich verlagert hat, der ohne den Einsatz menschlicher Quellen nicht mehr zugänglich ist. 132

4. Angesichts der aufgezeigten spezifischen Gegebenheiten kommt der Gewährleistung uneingeschränkter Vertraulichkeit vorliegend ein besonders hoher Stellenwert zu. Wegen der Bedeutsamkeit der Gefahren für die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die durch eine Mitwirkung der Antragsgegner bei der von den Antragstellerinnen begehrten Beweiserhebung begründet würden, muss das Aufklärungsinteresse des Parlaments hinter den überwiegenden Belangen des Staatswohls zurücktreten. 133

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Ermöglichung der Vernehmung unmittelbarer Dienstvorgesetzter des V-Person-Führers dem Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses durch die Antragsgegner in gewissem Umfang Rechnung getragen worden ist. Zwar kann nur der V-Person-Führer selbst aufgrund des unmittelbaren Kontakts zur V-Person aus erster Hand über sie und die Zusammenarbeit mit ihr berichten und damit dem parlamentarischen Auf- 134

klärungsinteresse vollumfänglich entsprechen. Jedenfalls über die strategischen Überlegungen innerhalb des Bundesamtes für Verfassungsschutz, dessen Bewertung der Gefährlichkeit Amris sowie über die Zusammenarbeit und Abstimmung der einzelnen Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden dürften diese Zeugen aber mindestens ebenso gut informiert sein wie der V-Person-Führer. Dass der Quelle in diesem Fall – anders als bei der Vernehmung des V-Person-Führers selbst – die fortgesetzte Wahrung der Vertraulichkeitszusage trotz Benennung eines Dienstvorgesetzten auch noch hinreichend plausibel vermittelt werden kann, ist nachvollziehbar dargelegt.

5. Die für die Ablehnung des Beweisersuchens maßgeblichen Gründe hat der Antragsgegner zu 1. dem Untersuchungsausschuss in seinen Schreiben vom 18. Juni und 5. Juli 2018 – in Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen des parlamentarischen Fragerechts im nachrichtendienstlichen Bereich – hinreichend und plausibel dargelegt. Er hat insbesondere auf die Notwendigkeit des Einsatzes von V-Personen für die nachrichtendienstliche Aufklärung des islamistischen Terrorismus, die besondere Klantestinität und Gewaltbereitschaft des beobachteten Milieus und die Bedeutung, die der Erteilung und Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen in derartigen Milieus für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zukommt, hingewiesen. Bereits die Vernehmung der Führungsperson zu einer laufenden Quellenoperation beschädige das Vertrauen der betroffenen Quelle(n) derart, dass die Beendigung der Zusammenarbeit und in der Folge der Verlust dieses Informationszugangs zu besorgen sei. 135

D.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), sind hier nicht ersichtlich. 136

E.

Die Entscheidung ist mit 6:1 Stimmen ergangen.

137

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Abweichende Meinung des Richters Müller
zum Beschluss des Zweiten Senats
vom 16. Dezember 2020
- 2 BvE 4/18 -

Der Entscheidung der Senatsmehrheit vermag ich mich zu meinem Bedauern 1
im Ergebnis nicht anzuschließen. Sie beruht nach meiner Überzeugung auf einer
unzureichenden Gewichtung des Enqueterrechts des Deutschen Bundestages aus
Art. 44 GG und einer verfassungsrechtlich nicht fundierten Überbewertung (unge-
nügend dargelegter) exekutiver Geheimhaltungsinteressen.

Die Senatsmehrheit weist zwar – zu Recht – dem parlamentarischen Informa- 2
tionsanspruch vorliegend einen hervorragenden Stellenwert zu (1.). Sie erkennt
auch, dass als Grenze des parlamentarischen Untersuchungsrechts im konkreten
Fall lediglich das Staatswohl in Form der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der
Nachrichtendienste in Betracht kommt (2.). Ihre Annahme, dass nach dem Vortrag
des Antragsgegners zu 1. die beabsichtigte Vernehmung des V-Person-Führers
zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste in einem rele-
vanten Umfang führen kann, begegnet jedoch bereits erheblichen Bedenken (3.).
Jedenfalls rechtfertigen die vorliegend geltend gemachten Staatswohlgründe den
Verzicht auf die Durchsetzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts nicht
(4.). Die Auffassung der Senatsmehrheit führt zu einem weitgehenden Ausfall
der parlamentarischen Kontrolle des nachrichtendienstlichen Einsatzes von V-
Personen in gewaltbereiten klandestinen Milieus und damit zur Entstehung eines
nahezu kontrollfreien Raumes. Dies ist mit dem von der Senatsmehrheit selbst
betonten Gebot der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen parlamentari-
schem Kontroll- und staatlichem Geheimhaltungsinteresse nicht vereinbar (5.).

Ungeachtet all dessen hätte meines Erachtens der Antrag bereits deshalb Er- 3
folg haben müssen, weil die Antragsgegner jedenfalls die ihnen verfassungsrecht-
lich obliegenden Begründungspflichten gegenüber dem Untersuchungsausschuss
des Deutschen Bundestages verletzt haben (6.).

6. Die Senatsmehrheit weist nicht nur darauf hin, dass dem parlamentarischen 4
Informationsanspruch ein hohes verfassungsrechtliches Gewicht beizumessen ist,
soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Miss-
stände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. Rn. 82; siehe auch

BVerfGE 146, 1 <39 Rn. 86> m.w.N.). Sie betont darüber hinaus, dass angesichts der in der Regel verdeckten Arbeitsweise und des damit verbundenen Risikos von Missständen der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste eine hervorragende Bedeutung zukomme (vgl. Rn. 98; siehe auch BVerfGE 146, 1 <53 f. Rn. 118> m.w.N.). Dies gelte auch hinsichtlich des Einsatzes von V-Personen wegen der Schwere der damit verbundenen Grundrechtseingriffe und des hohen Risikos von Fehlsteuerungen, Zielkonflikten und Missbräuchen (vgl. Rn. 100 f.).

Dem ist zuzustimmen. Durch den Einsatz von V-Personen öffnen sich die Nachrichtendienste in begrenztem Umfang Personen, die regelmäßig selbst den beobachteten Milieus angehören. Dabei handelt es sich zwar um ein vom Gesetzgeber gebilligtes (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG) und zur Erfüllung der Aufgabe der Nachrichtendienste erforderliches (vgl. BVerfGE 146, 1 <50 Rn. 110> m.w.N.) Mittel verdeckter Informationsbeschaffung. Allerdings sind mit dem Einsatz von V-Personen besondere Risiken verbunden, die beim Einsatz sonstiger nachrichtendienstlicher Mittel nicht bestehen. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Missbrauchs der von der V-Person erlangten Erkenntnisse über die Arbeit der Nachrichtendienste im eigenen oder im Interesse des von ihr vertretenen Milieus als auch hinsichtlich der Gefahr reduzierter Aufmerksamkeits- und Beobachtungsintensität gegenüber der V-Person und ihrem Umfeld. Der Rückgriff auf V-Personen, die selbst dem Umfeld der beobachteten verfassungsfeindlichen Bestrebung angehören, stellt sich daher als ein durchaus ambivalentes Element nachrichtendienstlicher Tätigkeit dar. 5

Vor diesem Hintergrund besteht hinsichtlich des Einsatzes von V-Personen durch die Nachrichtendienste ein erhöhter Kontrollbedarf. Diesem kann wegen des Fehlens ausreichender Möglichkeiten gerichtlicher (vgl. Kumpf, Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes, 2014, S. 227) und exekutiver Kontrolle (vgl. von der Behrens, KJ 50 <2017>, S. 38 <40 f.>; Weisser, DÖV 2014, S. 831 <832> m.w.N.) nur auf parlamentarischer Ebene Rechnung getragen werden. Dabei bleibt das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß Art. 45d GG aufgrund seiner Aufgabenstellung (vgl. § 1 Abs. 1 PKGrG), seiner eingeschränkten Möglichkeiten der Beweiserhebung und deren Bindung an – teilweise qualifizierte – Mehrheitserfordernisse (vgl. § 7 Abs. 1, § 10 Abs. 2 PKGrG) sowie der entsprechend schwächeren Ausgestaltung der Minderheitenrechte (nicht zuletzt hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle einer Verletzung der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung, vgl. § 14 PKGrG) deutlich hinter den Möglichkeiten eines Untersuchungsausschusses zurück (vgl. Bergemann, NVwZ 2015, S. 1705 <1708>; 6

Kumpf, Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes, 2014, S. 150 f., 232 ff.; Singer, PKGrG, 1. Aufl. 2015, Art. 45d GG Rn. 45; Waldhoff, in: Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 73 <85>; Weisser, DÖV 2014, S. 831 <832 f.>). Für die gebotene Kontrolle der mit dem Einsatz von V-Personen durch die Behörden des Verfassungsschutzes verbundenen Probleme und Risiken sind die dem Parlamentarischen Kontrollgremium zur Verfügung stehenden Möglichkeiten letztlich unzureichend (vgl. Bergemann, NVwZ 2015, S. 1705 <1708 f.>; Decker, Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz, 2018, S. 120 f.). Dementsprechend weist die Senatsmehrheit zu Recht Untersuchungsausschüssen insoweit eine „herausragende Rolle“ zu (vgl. Rn. 99). Bedauerlicherweise verhindert sie jedoch zugleich auf der Grundlage einer fehlerhaften Abwägung mit (vermeintlichen) Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste, dass der Untersuchungsausschuss vorliegend dieser „herausragenden Rolle“ gerecht werden kann.

7. Zuzustimmen ist der Senatsmehrheit, soweit sie für die Verweigerung der Benennung und Vernehmung des V-Person-Führers unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Grundrechte Dritter vorliegend keinen Raum sieht. 7

Zwar können sich Begrenzungen des parlamentarischen Informationsanspruchs daraus ergeben, dass gemäß Art. 1 Abs. 3 GG auch das Parlament und seine Untergliederungen die Grundrechte zu beachten haben. Dies kommt im vorliegenden Zusammenhang insbesondere mit Blick auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Betracht. Von dessen Gefährdung ist regelmäßig auszugehen, wenn die Identität von Personen, die in extremistischen, terroristischen oder gewaltbereiten Milieus tätig sind, oder Informationen, die Rückschlüsse hierauf erlauben, preisgegeben werden (vgl. BVerfGE 146, 1 <45 f. Rn. 100, 101> m.w.N.). 8

Zutreffend weist die Senatsmehrheit aber darauf hin, dass der Grundrechtsschutz Dritter im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag in aller Regel keine Verkürzung der Informationsansprüche des Parlaments rechtfertigt. Dies gilt jedenfalls wenn das Parlament selbst hinreichende Vorkehrungen für den gebotenen Geheimschutz trifft (vgl. Rn. 95 mit Hinweis auf BVerfGE 67, 100 <144>; 146, 1 <47 f. Rn. 105>). Da das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem Bundestag und Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist, können das Parlament und seine Organe nicht als Außenstehende betrachtet werden, denen un- 9

geachtet ausreichender Geheimschutzmaßnahmen Informationen vorenthalten werden dürfen (vgl. Rn. 91; BVerfGE 146, 1 <43 Rn. 96> m.w.N.).

Davon ausgehend stellt die Senatsmehrheit fest, dass vorliegend die dem 10
Untersuchungsausschuss zur Verfügung stehenden Geheimschutzvorkehrungen die Gefahr einer Preisgabe von Informationen, die zu einer Identifizierung der V-Person oder ihres V-Person-Führers geeignet sind, weitgehend ausschließen (vgl. Rn. 124). Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit der nichtöffentlichen Vernehmung der Führungsperson unter Beschränkung des Kreises der Teilnehmer gemäß § 14 PUAG. Darüber hinaus könne die Vernehmung audiovisuell (vgl. Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. § 247a StPO) bei gleichzeitiger Verfremdung der Stimme und des Erscheinungsbildes des V-Person-Führers erfolgen. Außerdem könne dem gebotenen Schutz identifizierungsrelevanter Informationen durch die Beschränkung der Aussagegenehmigung, die Stellung eines Zeugenbeistands und die Einstufung des Abschlussberichts oder einzelner Teile desselben als geheimhaltungsbedürftig Rechnung getragen werden (vgl. zum Ganzen Rn. 116 f.).

Diesen Erwägungen der Senatsmehrheit schließe ich mich an. Dabei ist 11
ergänzend in Rechnung zu stellen, dass das Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses bereits nicht auf eine Aufdeckung der Identität der V-Person oder des V-Person-Führers gerichtet ist. Vielmehr zielt der Untersuchungsausschuss ausweislich seines Einsetzungsbeschlusses darauf ab, die sachgerechte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste, Sicherheits- und sonstigen Behörden zu überprüfen und gegebenenfalls daraus Empfehlungen und Schlussfolgerungen abzuleiten (vgl. BTDrucks 19/943, S. 3 ff.). Da darüber hinaus nach dem Vortrag der Antragsteller davon auszugehen ist, dass im Falle einer Vernehmung des V-Person-Führers Enttarnungsrisiken durch den Einsatz der von der Senatsmehrheit aufgeführten Geheimschutzmaßnahmen entgegengewirkt werden würde, ist das Risiko des Bekanntwerdens identifizierungsrelevanter Informationen bezüglich des V-Person-Führers oder der V-Person selbst ausgeschlossen beziehungsweise so fernliegend (vgl. dazu BVerfGE 146, 1 <56 Rn. 124>), dass eine Einschränkung des parlamentarischen Informationsanspruchs wegen der Gefährdung grundrechtlich geschützter Belange – wie die Senatsmehrheit zutreffend feststellt (vgl. Rn. 122 f.) – nicht in Betracht kommt.

8. Vor dem Hintergrund des festgestellten Fehlens von relevanten Enttar- 12
nungsrisiken bei einer Vernehmung des V-Person-Führers vermag ich der Auffas-

sung der Senatsmehrheit allerdings nicht zu folgen, dass dessen ungeachtet das Staatswohl in Form der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste die Verweigerung der Benennung und Vernehmung des V-Person-Führers rechtfertige. Dabei erscheinen bereits die insoweit unterstellten tatsächlichen Auswirkungen einer Vernehmung des V-Person-Führers auf die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden (a) mit erheblichen Zweifeln behaftet (b).

a) Die Senatsmehrheit stellt insoweit auf die Gefahr des Verlusts aktiver und die Erschwerung der Gewinnung künftiger Quellen ab. V-Personen müssten sich bei einer umfassenden Vertraulichkeitszusage darauf verlassen können, dass ihre Identität geschützt werde und ihre Erkenntnisse nur auf den in den Nachrichtendiensten üblichen Kommunikationskanälen abgeschöpft würden (vgl. Rn. 106). Folgen für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste könnten sich nicht nur im Falle der Enttarnung von V-Personen ergeben, sondern bereits dann, wenn bei diesen der subjektive Eindruck entstehe, die zugesagte Vertraulichkeit werde nicht beachtet (vgl. Rn. 112 mit Hinweis auf BVerfGE 146, 1 <51 ff. Rn. 113 f.>). Im vorliegenden Fall sei die ernsthafte Besorgnis begründet, dass die Vernehmung des V-Person-Führers als Bruch der Vertraulichkeitszusage verstanden werde mit der Folge, dass die betroffene, aber auch weitere V-Personen ihre Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz einstellen und weitere Quellen hierfür nicht angeworben werden könnten (vgl. Rn. 130 ff.).

b) Dieser Argumentation stehen gewichtige Einwände entgegen. Ausgangspunkt ist dabei, dass auch nach den Feststellungen der Senatsmehrheit die Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss durchgeführt werden kann, ohne die der V-Person zugesagte Vertraulichkeit zu verletzen (aa). Soweit die Senatsmehrheit demgegenüber darauf verweist, es könne zumindest der subjektive Eindruck eines Bruchs der Vertraulichkeitszusage entstehen, begegnen diese Annahme in tatsächlicher Hinsicht und die daraus abgeleiteten Konsequenzen für die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes erheblichen Bedenken (bb).

aa) (1) Vertraulichkeitszusagen beziehen sich auf die Geheimhaltung der Identität der Vertrauensperson, hingegen nicht auf die Nichtweitergabe der von ihr übermittelten Informationen. Vielmehr dient der Einsatz von V-Personen gerade der Erlangung von Erkenntnissen über verfassungsfeindliche Bestrebungen und deren Verwertung zur Bekämpfung dieser Bestrebungen. Im Rahmen der zugesagten Vertraulichkeit kann die V-Person bei objektiver Betrachtung erwarten,

dass ihre Tätigkeit für die Nachrichtendienste im Verborgenen bleibt, damit sie und ihre Angehörigen nicht in Gefahr geraten. Hinsichtlich der übermittelten Informationen bedeutet dies, dass mit diesen in einer Weise umzugehen ist, die Rückschlüsse auf die Identität der V-Person nicht erlauben und deren Gefährdung – soweit irgend möglich – vermeiden.

(2) Davon ausgehend ist vorliegend die Durchführung der Vernehmung des V-Person-Führers durch den Untersuchungsausschuss möglich, ohne den der V-Person geschuldeten Quellenschutz zu missachten. Wie bereits dargelegt, zielt der Untersuchungsauftrag nicht auf die Preisgabe der Identität der V-Person. Die Beantwortung dahingehender Fragen könnte ohne Weiteres verweigert werden. Verbleibende Enttarnungsrisiken infolge der Preisgabe identifizierungsrelevanter Informationen könnten durch die von der Senatsmehrheit dargestellten Geheimhaltungsvorkehrungen weitgehend vermieden werden. Soweit ein Bekanntwerden derartiger Umstände aufgrund einer Verkettung unglücklicher Umstände – wie seitens der Antragsgegner vorgetragen – nicht mit völliger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, handelt es sich um ein allgemeines, mit jeglicher Tätigkeit von V-Personen verbundenes Risiko. Dieses würde durch eine Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss weder relevant erhöht, noch könnte dies als Bruch der Vertraulichkeitszusage qualifiziert werden. 16

(3) Ein solcher Bruch ergibt sich auch nicht, soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner erstmals in seiner Stellungnahme zum zweiten Schreiben der Berichterstatterin vom 2. Oktober 2020 eine „nachrichtendienstliche Praxis“ behauptet hat, nach der von Seiten der V-Personen Bedingung für die Zusammenarbeit eine ausdrückliche Zusage der Behörde sei, dass ihre jeweilige Kontaktperson nicht als Zeuge in einem Gerichtsverfahren oder vor einem Untersuchungsausschuss benannt werde. Diese Behauptung wird nicht durch nachvollziehbare Tatsachen belegt, obwohl es eher fernliegend erscheint, dass bei der Vereinbarung der Aufnahme einer Tätigkeit als V-Person die sich allenfalls in seltenen Ausnahmefällen stellende Frage einer Vernehmung des V-Person-Führers vor einem Untersuchungsausschuss explizit erörtert und eine hierauf bezogene Zusage erteilt wird. Auch unterbleibt jeglicher Hinweis zur Vorgehensweise im konkreten Fall. Stattdessen verweist der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner an anderer Stelle seines Schriftsatzes darauf, dass eine V-Person auch unabhängig von einer expliziten Zusage erwarte, dass ihre Kontaktperson nicht vor einem Untersuchungsausschuss vernommen werde. 17

Im Übrigen müsste eine derartige Zusage im vorliegenden Zusammenhang bereits deshalb außer Betracht bleiben, weil sie eine unzulässige Verkürzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts zum Gegenstand hätte. Zu Recht weist die Senatsmehrheit darauf hin, dass dem hervorragenden Gewicht des parlamentarischen Kontrollrechts bei der Erteilung von Vertraulichkeitszusagen Rechnung zu tragen ist und dass es den Verfassungsschutzbehörden nicht zusteht, über das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses eigenverantwortlich zu disponieren (vgl. Rn. 102). Genau dies wäre aber der Fall, wenn durch eine entsprechende Zusage der Verfassungsschutzbehörden Untersuchungsausschüssen das Beweismittel der Vernehmung von V-Person-Führern von vornherein aus der Hand geschlagen werden könnte (siehe dazu auch nachfolgend 4. Rn. 27 ff.). Demgemäß kann durch eine derartige Zusage, selbst wenn sie im vorliegenden Fall erteilt worden sein sollte, der Umfang der von den Verfassungsschutzbehörden zu beachtenden Geheimhaltungspflichten nicht auf Kosten des parlamentarischen Kontrollrechts erweitert werden. 18

bb) Soweit die Senatsmehrheit vor diesem Hintergrund vorrangig auf den subjektiven Eindruck eines Bruchs der Vertraulichkeitszusage abstellt (vgl. Rn. 126, 131), trifft zwar zu, dass für eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste von Bedeutung sein kann, ob eine V-Person den Eindruck gewinnt, die Geheimhaltung ihrer Tätigkeit sei nicht hinreichend gesichert, und deshalb auf eine (weitere) Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden verzichtet (vgl. BVerfGE 146, 1 <51 Rn. 113>). Ob vorliegend jedoch davon ausgegangen werden kann, dass im Falle einer Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss unter Beachtung der dargestellten Geheimhaltungsvorkehrungen bei V-Personen der Eindruck eines Bruchs der Vertraulichkeitszusage entsteht und diese dann von einer Tätigkeit als Informant absehen, erscheint zweifelhaft. 19

(1) Die Senatsmehrheit sieht die Gefahr, dass bei der V-Person der Eindruck eines Bruchs der Vertraulichkeitszusage entsteht, insbesondere deshalb begründet, weil für diese die Vernehmungssituation nicht einsehbar sei und sie nicht erkennen könne, welche Beweiserhebungen und Geheimhaltungsvorkehrungen der Untersuchungsausschuss plane (vgl. Rn. 131). 20

Dabei lässt sie jedoch den Vortrag der Antragsgegner zum Bestand eines „besonderen Vertrauensverhältnisses“ zwischen V-Person und V-Person-Führer außer Betracht. In der Antwort auf das Schreiben der Berichterstatterin vom 21

2. Oktober 2020 haben die Antragsgegner dargelegt, dass im Vordergrund einer nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit Loyalität und persönliche Wertschätzung, nicht hingegen monetäre Zuwendungen stünden. Weiter wird ausgeführt, eine nachrichtendienstliche Beziehung könne „für einen gläubigen Muslim eine hohe Hürde darstellen, deren Überwindung ein ungewöhnlich hohes Maß an Vertrauen zum V-Person-Führer voraussetzt. Ist ein solches Vertrauensverhältnis aufgebaut, nimmt der V-Person-Führer auch in vielfältigen Fragen des Privatlebens der Quelle (und gegebenenfalls ihrer Familie) die Funktion eines beratenden und spezifische Probleme lösenden Bindeglieds in die deutsche Gesellschaft ein“. Angesichts dessen stellt sich aber die Frage, warum es im Rahmen eines derartigen besonderen Vertrauensverhältnisses nicht möglich sein soll, der V-Person die Beachtung des ihr garantierten Quellenschutzes auch im Falle einer Vernehmung ihrer Kontaktperson vor dem Untersuchungsausschuss zu vermitteln. Hierzu verhält die Senatsmehrheit sich nicht.

(2) Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass sich aus der Sicht der V-Person die Vernehmung des V-Person-Führers als Bruch der Vertraulichkeitszusage darstellen würde, bedarf die Frage der sich daraus ergebenden Konsequenzen gesonderter Betrachtung. Vor diesem Hintergrund hat der Senat im zweiten Schreiben der Berichterstatterin vom 2. Oktober 2020 ausdrücklich um Stellungnahme gebeten, „welche spezifischen Wirkungen eine Vernehmung des V-Person-Führers auf die Vertraulichkeitserwartung der V-Person und in der Folge auf die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste hat“. In seinem Schreiben vom 23. Oktober 2020 hat der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner hierzu erklärt, die bloße Tatsache der Vernehmung lasse befürchten, dass eine Vielzahl aktiver und potentieller Quellen nicht mehr zur Mitwirkung bereit wäre. Zum Beleg dieser Behauptung schildert er aber lediglich in allgemein gehaltener Form zehn Fälle, in denen V-Personen Bedenken wegen der Beachtung der Vertraulichkeitszusage geäußert hätten. In keinem dieser Fälle wird vorgetragen, dass dies zu einer Beendigung der bisher ausgeübten Tätigkeit als V-Person geführt habe. Lediglich in einem Fall wird dargelegt, dass eine angestrebte Zusammenarbeit letztlich nicht zustande gekommen sei, weil die interessierte Person davon ausgegangen sei, dass die Quellen des Bundesamtes für Verfassungsschutz irgendwann „aufflögen“. Ein Bezug zur Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen oder gar der Vernehmung von V-Person-Führern ist dabei nicht vorgetragen oder ersichtlich. 22

Die Angaben der Antragsgegner rechtfertigen daher die Annahme nicht, dass allein wegen der Vernehmung eines V-Person-Führers vor einem Untersuchungs- 23

ausschuss unter Geheimhaltungsbedingungen in relevantem Umfang aktive V-Personen ihre Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden einstellen würden oder neue Quellen nicht gewonnen werden könnten.

Dem steht auch der weitere Vortrag der Antragsgegner in der Antragserweiterung zu den Folgen einer Enttarnung von V-Personen mit Verweis auf einen solchen Fall aus dem Jahr 2012 nicht entgegen, da vorliegend eine Enttarnung sowohl des V-Person-Führers als auch der V-Person fernliegend ist. 24

(3) Hinsichtlich der Anwerbung künftiger Quellen fehlt es im Übrigen an einer Auseinandersetzung mit der Situation im Bereich der Strafverfolgung. Dort müssen V-Personen von vornherein mit einer Offenbarung der von ihnen übermittelten Informationen jedenfalls durch die Vernehmung ihres Quellenführers in der mündlichen Verhandlung rechnen (vgl. BGH, Beschluss vom 20. Februar 2002 - 1 StR 545/01 -, NStZ-RR 2002, S. 176; Beschluss vom 26. September 2002 - 1 StR 111/02 -, juris, Rn. 3 ff.; Urteil vom 11. September 2003 - 3 StR 316/02 -, NStZ 2004, S. 345 <346 f. Rn. 7>). Sie tragen daher – nicht zuletzt wegen der Anwesenheit von Angehörigen des beobachteten Milieus in der mündlichen Verhandlung – ein im Vergleich zu V-Personen der Nachrichtendienste deutlich höheres Enttarnungsrisiko. Wenn es gleichwohl gelingt, etwa im Bereich der ebenfalls durch hohe Gewaltbereitschaft und Klandestinität geprägten organisierten Kriminalität V-Personen für eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zu gewinnen, erschließt sich nicht, warum dies angesichts nur ausnahmsweise zu erwartender Vernehmungen von V-Person-Führern vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen unter Geheimhaltungsbedingungen im Bereich der Nachrichtendienste nicht der Fall sein soll. Der Hinweis der Antragsgegner, dass die Zusammenarbeit im nachrichtendienstlichen Bereich im Gegensatz zur Strafverfolgung langfristig angelegt sei (vgl. kritisch dazu: Decker, Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz, 2018, S. 36), ist insoweit ohne Belang. 25

(4) Im Ergebnis wird sich daher zwar nicht ausschließen lassen, dass im Einzelfall eine Quelle wegen der Vernehmung eines V-Person-Führers vor einem Untersuchungsausschuss ihre Tätigkeit einstellt beziehungsweise dass potentielle Quellen für eine Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten deshalb nicht gewonnen werden können. Letztlich ist der Senat insoweit aber auf bloße Vermutungen angewiesen. Aus den Darlegungen der Antragsgegner kann jedenfalls nicht belastbar gefolgert werden, ob und in welchem Umfang eine Beeinträchtigung der 26

Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste im Falle der Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss zu befürchten ist.

9. Dies zugrunde gelegt hätte jedenfalls die gebotene Abwägung zwischen dem parlamentarischen Untersuchungsrecht und dem staatlichen Interesse an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zugunsten einer Benennung und Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss ausgehen müssen. 27

Die Senatsmehrheit selbst verweist darauf, dass bei einer Kollisionslage zwischen parlamentarischem Aufklärungs- und staatlichem Geheimhaltungsinteresse ein Ausgleich dergestalt herbeigeführt werden müsse, dass beiden Interessen soweit wie möglich Rechnung getragen werde (vgl. Rn. 114 mit Verweis auf BVerfGE 146, 1 <54 Rn. 119>). Dabei seien die Konstellationen im Bereich verdeckter Quellen derart vielfältig, dass eine Abwägung nicht ausnahmslos zu einem Vorrang der Geheimhaltungsinteressen führe (vgl. Rn. 115 mit Verweis auf BVerfGE 143, 101 <155 ff. Rn. 176 ff.>; 146, 1 <54 f. Rn. 120 f.>). Vielmehr könne die Mitwirkung an der Vernehmung von Zeugen im Untersuchungsausschuss – abgesehen von den Fällen einer Gefährdung grundrechtlicher Belange – nur dann verweigert werden, wenn Gründe des Staatswohls dies im Einzelfall zwingend erforderten (vgl. Rn. 119). 28

Derartige „zwingende“ Gründe sind vorliegend aber nicht feststellbar. Ausgehend von dem hohen Gewicht des parlamentarischen Aufklärungsinteresses im konkreten Fall (a) ist nicht hinreichend belegt, dass die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes den Verzicht auf die Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss „zwingend“ erfordert (b). 29

a) aa) Der Untersuchungsausschuss zielt darauf ab, Missstände in der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste, Sicherheits- und sonstigen Behörden im Zusammenhang mit dem Anschlag vom 19. Dezember 2016 aufzudecken (vgl. BTDrucks 19/943, B.I., S. 3). Dabei soll er insbesondere klären, ob mit den durch Kontaktpersonen gewonnenen Informationen sachgerecht umgegangen wurde und ob mit Rücksicht auf den Einsatz dieser Personen von Maßnahmen gegen Attentatsbeteiligte abgesehen wurde (vgl. BTDrucks 19/943, B.II., S. 5). Ist der Untersuchungsauftrag aber demgemäß darauf gerichtet, aufzuklären, ob und in welcher Weise staatliche Stellen mit V-Personen zusammengearbeitet haben, die gegebenenfalls selbst dem extremistischen Milieu zuzuordnen sind, kommt dem 30

parlamentarischen Kontrollrecht besonderes Gewicht zu (vgl. BVerfGE 146, 1 <53 Rn. 117>). Dies erkennt die Senatsmehrheit ausdrücklich an, wenn sie Untersuchungsausschüssen bei der Kontrolle der Arbeit der Nachrichtendienste eine „herausragende Rolle“ zuweist (vgl. Rn. 99) und feststellt, dass die beabsichtigte Vernehmung des V-Person-Führers den „Kernauftrag des Untersuchungsausschusses“ betreffe (vgl. Rn. 123).

bb) Daran ändert auch der Umstand der Vernehmung sonstiger Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz nichts. Soweit die Senatsmehrheit geltend macht, dass durch die Ermöglichung der Vernehmung der unmittelbaren Dienstvorgesetzten des V-Person-Führers dem Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses „in gewissem Umfang“ Rechnung getragen worden sei, lässt sie außer Betracht, dass ein Untersuchungsausschuss gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG befugt ist, im Rahmen des Untersuchungsauftrags diejenigen Beweise zu erheben, die er für erforderlich hält (vgl. BVerfGE 67, 100 <127 f.>; 124, 78 <114 f.>; 143, 101 <133 Rn. 109>). Es steht den Antragsgegnern nicht zu, über dieses Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses zu disponieren. 31

b) Dem besonders hohen Gewicht des parlamentarischen Kontrollrechts stehen „zwingende Gründe“ der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes vorliegend nicht entgegen. Wie dargelegt (siehe oben Rn. 19 ff.) sind die Folgen einer Vernehmung des V-Person-Führers vor dem Untersuchungsausschuss für die Zusammenarbeit und Anwerbung von V-Personen auf der Grundlage des Vorbringens der Antragsgegner nicht abschätzbar. Bleibt aber offen, ob und in welchem Umfang die Vernehmung der V-Person zu Verlusten an aktiven und zur Erschwerung der Gewinnung neuer Quellen führt, genügt dies nicht, um einen Ausschluss des parlamentarischen Informationsrechts als zwingend geboten anzusehen. Es wäre Sache der Antragsgegner gewesen, das Risiko eintretender Informationsverluste und damit einhergehender Einschränkungen der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste belastbar und nachvollziehbar darzulegen (vgl. BVerfGE 146, 1 <48 Rn. 107> m.w.N.). Daran fehlt es. 32

Damit ist aber bereits eine ausreichende Grundlage für die Abwägung zwischen parlamentarischem Kontrollrecht und exekutiven Geheimhaltungsinteressen nicht gegeben. Würde die bloße Behauptung der Möglichkeit eines Verlusts aktiver Quellen und einer Erschwerung der Gewinnung von V-Personen für die Nachrichtendienste zur Informationsverweigerung gegenüber Untersuchungsausschüs- 33

sen ausreichen, liefe das parlamentarische Kontrollrecht insoweit weitgehend leer. Dies trüge dem Gebot eines angemessenen Ausgleichs zwischen parlamentarischem Kontrollrecht und sonstigen verfassungsrechtlich verankerten Staatswohlinteressen in keiner Weise Rechnung.

10. Die demgegenüber von der Senatsmehrheit angestellten zusätzlichen Erwägungen rechtfertigen keine andere Einschätzung. Ausgehend von der Annahme einer – in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen nicht näher definierten – „umfassenden Vertraulichkeitserklärung“ (a) führen sie im Ergebnis zu einem substantiellen Ausfall des parlamentarischen Kontrollrechts im gesamten Bereich des Einsatzes von V-Personen in klandestinen und gewaltbereiten Milieus (b) und verkennen damit die Notwendigkeit und das Gewicht externer Kontrolle des Einsatzes von V-Personen durch die Nachrichtendienste (c). 34

a) Die Senatsmehrheit nimmt bei einem Einsatz von V-Personen in extremistischen, terroristischen und gewaltbereiten Milieus die Notwendigkeit einer „umfassenden Vertraulichkeitszusage“ an. In diesem Fall dürften V-Personen davon ausgehen, dass „ihre Erkenntnisse nur auf den in den Nachrichtendiensten üblichen Kommunikationskanälen abgeschöpft werden“ (vgl. Rn. 106). Da diese „üblichen Kommunikationskanäle“ nicht näher beschrieben und die Unterschiede zu sonstigen Vertraulichkeitszusagen nicht erläutert werden, ist nicht zweifelsfrei ersichtlich, ob es sich bei der „umfassenden Vertraulichkeitszusage“ nach Auffassung der Senatsmehrheit um eine eigenständige Kategorie von Vertraulichkeitszusagen handelt, die die Nachrichtendienste in die Lage versetzt, eine Weitergabe von Informationen bei Einsätzen von V-Personen in bestimmten Milieus auch gegenüber Untersuchungsausschüssen von vornherein zu verweigern. 35

Nach meinem Dafürhalten kommt dies nicht in Betracht. Das parlamentarische Untersuchungsrecht kann durch Vertraulichkeitszusagen der Nachrichtendienste nicht von vornherein ausgeschlossen werden, da ihnen eine dahingehende Dispositionsbefugnis nicht zusteht. Vielmehr ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu bestimmen, ob dieses Recht hinter Grundrechtsbelangen oder verfassungsrechtlich verankerten Gründen des Staatswohls zurückzustehen hat. 36

b) Vor diesem Hintergrund vermag ich der Senatsmehrheit nicht zu folgen, soweit sie die von ihr dargelegten Umstände als ausreichend ansieht, um das parlamentarische Beweiserhebungsrecht bei V-Person-Einsätzen in bestimmten Milieus generell zurücktreten zu lassen. 37

aa) Die Senatsmehrheit verweist für die Annahme einer „umfassenden Vertraulichkeitszusage“ nahezu ausschließlich auf Tatbestände, die nicht auf das islamistisch-terroristische Milieu beschränkt sind (vgl. Rn. 128 ff.). Dies gilt für die Organisation in abgeschotteten Kleingruppen, den Versuch systematischer Gegenaufklärung aufgrund der Furcht vor Verrätern in den eigenen Reihen und der unmittelbaren Gefährdung von Leben und körperlicher Unversehrtheit der V-Person und ihres privaten Umfeldes im Falle einer Enttarnung. All dies ist im gesamten Bereich des gewaltbereiten politischen Extremismus anzutreffen. Lediglich die von der Senatsmehrheit ergänzend in Bezug genommene religiöse Aufladung des Verrats (vgl. Rn. 129) dürfte auf den islamistischen Terrorismus beschränkt sein. Ihr kommt im vorliegenden Zusammenhang aber keine entscheidungserhebliche Bedeutung zu. 38

Reichten aber die von der Senatsmehrheit im Übrigen aufgeführten Umstände aus, um daraus nicht nur eine gesteigerte Vertraulichkeitserwartung sondern auch das Recht abzuleiten, Untersuchungsausschüssen unabhängig vom Bestand oder der Erhöhung von Enttarnungsrisiken quellenbezogene Informationen einschließlich der Benennung und Vernehmung von V-Person-Führern zu verweigern, hätte dies den weitgehenden Ausfall der parlamentarischen Kontrolle über den Einsatz von V-Personen in klandestinen und gewaltbereiten Milieus zur Folge. Neben dem islamistisch-terroristischen Umfeld würde dies jedenfalls für den gesamten Bereich des gewaltbereiten Rechts- und Linksterrorismus gelten. Auch insoweit dürfte sich die Vernehmung von V-Person-Führern als wesentliches und unverzichtbares Element zur Kontrolle des Einsatzes von V-Personen und des damit im Zusammenhang stehenden Handels der Nachrichtendienste darstellen. Der Verzicht darauf käme daher einer substanziellen Entleerung des Rechts von Untersuchungsausschüssen zur Kontrolle des Einsatzes von V-Personen in gewaltbereiten extremistischen Milieus gleich. 39

bb) Auch der ergänzende Hinweis der Senatsmehrheit, vorliegend sei bei einer Vernehmung des V-Person-Führers eine laufende Quellenoperation betroffen (vgl. Rn. 131), ändert daran nichts. Die Antragsgegner haben insoweit dargelegt, dass der Einsatz von V-Personen regelmäßig langfristig angelegt ist. Auch wenn das parlamentarische Kontrollrecht nur in denjenigen Fällen ausgeschlossen wäre, in denen zum Untersuchungszeitpunkt eine Quellenoperation fortgeführt wird, wäre daher – ungeachtet der fehlenden Möglichkeit der Überprüfung einer dahingehenden Behauptung – von einer wesentlichen Einschränkung des parlamentari- 40

schen Beweiserhebungsrechts gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG auszugehen.

c) Ein derart weitgehender Ausfall der Beweiserhebungs- und Kontrollrechte von Untersuchungsausschüssen hinsichtlich des Einsatzes von V-Personen im Bereich des gewaltbereiten politischen Extremismus wird dem Gewicht des parlamentarischen Informationsanspruchs und der dabei auch nach Auffassung der Senatsmehrheit diesen Ausschüssen zukommenden „herausragenden Rolle“ (vgl. Rn. 99) nicht gerecht. Angesichts des Fehlens sonstiger Möglichkeiten effektiver Überprüfung des Einsatzes von V-Personen (vgl. oben Rn. 6 ff.) ist ein genereller Verzicht auf die Vernehmung von V-Person-Führern durch Untersuchungsausschüsse zur Kontrolle des Einsatzes von V-Personen der Nachrichtendienste in bestimmten Milieus verfassungsrechtlich weder geboten noch hinnehmbar. 41

Stattdessen bedarf es auch in diesen Fällen der Abwägung zwischen parlamentarischem Informationsanspruch und exekutivem Geheimhaltungsinteresse unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles. Ergibt sich dabei im Falle der Beweiserhebung durch Vernehmung eines V-Person-Führers ein erhöhtes Enttarnungsrisiko und damit eine Gefährdung grundrechtlicher Belange der V-Person oder weiterer Beteiligter, muss der parlamentarische Kontrollanspruch bereits aus diesem Grund zurückstehen. Davon geht im vorliegenden Fall aber auch die Senatsmehrheit nicht aus (vgl. Rn. 124). 42

Staatswohlbelange im Sinne der Beeinträchtigung oder Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste gehen demgegenüber dem parlamentarischen Informationsanspruch nicht ohne Weiteres vor, sondern sind mit diesem abzuwägen. Selbst wenn der Verlust oder die Nichterschließung einzelner Quellen für die Nachrichtendienste zu befürchten ist, ist nicht ausgeschlossen, dass dies wegen der „hervorragenden Bedeutung“ der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste durch Untersuchungsausschüsse (vgl. Rn. 98) im Einzelfall hinzunehmen ist. Ein Vorrang exekutiver Geheimhaltungsinteressen setzt jedenfalls voraus, dass der Verzicht auf das parlamentarische Kontrollrecht zwingend erforderlich ist, um die Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zu vermeiden. Dies ist vorliegend nicht ersichtlich. Daher war für die Verweigerung der Benennung des V-Person-Führers durch den Antragsgegner zu 1. zur Ermöglichung der Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss zum Anschlag vom 19. Dezember 2016 kein Raum. 43

11. Zumindest hätte der im vorliegenden Verfahren gestellte Antrag meines Erachtens deshalb Erfolg haben müssen, weil die Antragsgegner ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Begründung der Auskunftsverweigerung gegenüber dem Untersuchungsausschuss nicht Rechnung getragen haben (vgl. dazu BVerfGE 143, 101 <144 Rn. 143>; 146, 1 <48 f. Rn. 106 ff.> m.w.N.). 44

Die Senatsmehrheit verweist insoweit auf die Schreiben des Antragsgegners zu 1. vom 18. Juni und 5. Juli 2018. Im erstgenannten Schreiben vom 18. Juni 2018 hat der Antragsgegner zu 1. zur Begründung seiner Auskunftsverweigerung auf das Risiko einer Enttarnung und der damit verbundenen Gefahren für Leib und Leben abgehoben. Diese Bedenken sieht die Senatsmehrheit jedoch selbst nicht als durchschlagend an (vgl. Rn. 124). Im Schreiben vom 5. Juli 2018 wird zwar unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Frage einer Rückwirkung der Vernehmung des V-Person-Führers auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste thematisiert. Dargelegt wird in allgemeiner Form, dass diese Vernehmung als Bruch der Vertraulichkeitszusage angesehen werden würde und dies zur Beendigung der Zusammenarbeit seitens bereits geworbener Quellen sowie zur Behinderung der Anwerbung neuer Quellen führen könne. Darüber hinaus wird lediglich auf Presseberichte über eine angebliche, im Umfeld des Attentäters geführte Quelle verwiesen. 45

Dies genügt den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen aber nicht, da es dem Untersuchungsausschuss auf dieser Grundlage nicht möglich ist, eine begründete Entscheidung darüber zu treffen, ob er die Verweigerung der Benennung des V-Person-Führers akzeptiert. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, den Untersuchungsausschuss in die Lage zu versetzen, die behaupteten Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen (vgl. BVerfGE 146, 1 <48 Rn. 107> m.w.N.). Dazu hätte es weitergehender Darlegungen bedurft, aufgrund derer die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sich ein eigenes Urteil über die Auswirkungen einer Vernehmung des V-Person-Führers auf die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste hätten bilden können. 46

Dass die insoweit an den Untersuchungsausschuss übermittelten Informationen als unzureichend anzusehen sind, wird durch den Verfahrensgang bestätigt. Der Senat hat in zwei Berichterstaterschriften an den Antragsgegner zu 1. um ergänzende Informationen gebeten. Insbesondere im zweiten Schreiben vom 2. Oktober 2020 hat er um Auskünfte ersucht, welche speziellen Wirkungen eine 47

Vernehmung des V-Person-Führers auf die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste haben würde. Wären die diesbezüglichen Informationen in den Schreiben des Antragsgegners zu 1. vom 18. Juni und 5. Juli 2018 an den Untersuchungsausschuss ausreichend gewesen, hätte es dieser Nachfrage nicht bedurft. Folglich ist davon auszugehen, dass diesen Schreiben eine ausreichende Begründung der Verweigerung der Benennung des V-Person-Führers gegenüber dem Untersuchungsausschuss nicht entnommen werden kann. Etwas Anderes käme nur in Betracht, wenn vorausgesetzt werden könnte, dass die Mitglieder des Untersuchungsausschusses über Kenntnisse der Arbeit der Nachrichtendienste und der Auswirkungen einzelner Beweiserhebungen auf diese Arbeit verfügen, die den Mitgliedern des Senats erst noch erläutert werden müssen. Dafür ist nichts ersichtlich.

Müller