



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Zur Zulässigkeit der nachrichtendienstlichen Beobachtung von
Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Europäischen
Parlaments**

Zur Zulässigkeit der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 066/24
Abschluss der Arbeit: 24.07.2024 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetseiten)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Befugnisse der Nachrichtendienste zur Beobachtung und Überwachung von Personen	4
2.1.	Allgemeine Beobachtungsbefugnisse	4
2.2.	Nachrichtendienstrechtliche Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung	5
3.	Zur Überwachung von MdB vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG	7
4.	Zur Überwachung von MdEP	10
4.1.	Überwachung von MdEP im Ausland	10
4.2.	Überwachung von MdEP im Inland	11
4.3.	MdEP und der Schutz des freien Mandats	11
4.4.	Zum Indemnitäts- und Immunitätsschutz von MdEP	12

1. Einleitung

Die Überwachung der Kommunikation von Mitgliedern des Deutschen Bundestags (MdB) oder des Europäischen Parlaments (MdEP), wie z.B. durch das Abhören der Telefonkommunikation, ist in Deutschland nicht speziell geregelt. Allerdings ist dies auch nicht ausdrücklich durch ein Gesetz ausgeschlossen, sondern richtet sich nach den allgemeinen Befugnissen der Nachrichtendienste (dazu unter 2.). Diese Vorschriften sind dem Wortlaut nach sowohl auf MdB als auch MdEP anwendbar. Im Zusammenhang mit der Beobachtung eines MdB hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die nachrichtendienstrechtlichen Vorschriften im Hinblick auf das gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)¹ gewährleistete freie Mandat grundsätzlich für verfassungskonform erachtet; allerdings muss der jeweilige Nachrichtendienst die verfassungsrechtlichen Rechte der MdB im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigen, wenn er eine Beobachtung anordnet (dazu unter 3.). Der Schutz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gilt für MdEP zwar nicht, allerdings dürften bei der Ermessensentscheidung über die Beobachtung ebenfalls vergleichbare Abgeordnetenrechte zu berücksichtigen sein (dazu unter 4.).

2. Befugnisse der Nachrichtendienste zur Beobachtung und Überwachung von Personen

Die Befugnisse der Nachrichtendienste richten sich in Deutschland nach dem Gesetz des jeweiligen Nachrichtendienstes. Auf Bundesebene gibt es drei Nachrichtendienste: das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), den Bundesnachrichtendienst (BND) sowie den Militärischen Abschirmdienst (MAD).

2.1. Allgemeine Beobachtungsbefugnisse

Gemäß § 1 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG)² dient der Verfassungsschutz dem **Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder**. Nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG darf das BfV nur im Gesetz näher bestimmte Informationen sammeln und auswerten, wie über **Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind** oder eine **ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes** oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben (Nr. 1) oder über **sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten** im Geltungsbereich des BVerfSchG für eine fremde Macht (Nr. 2). Nach **§ 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG** darf das BfV die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten verarbeiten, soweit nicht die anzuwendenden Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder besondere Regelungen in diesem Gesetz entgegenstehen; die Verarbeitung ist auch zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat (**sog. offene Informationsbeschaffung**). Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG darf das BfV auch Methoden, Gegenstände und Instrumente zur **sog. heimlichen Informationsbeschaffung**, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden. Gemäß § 8 Abs. 4 BVerfSchG ist der Erhebungszweck anzugeben, wenn personenbezogene Daten beim

1 [Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 [Bundesverfassungsschutzgesetz](#) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert am 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

Betroffenen mit seiner Kenntnis erhoben werden. Außerdem hat das BfV nach § 8 Abs. 5 Satz 1 BVerfSchG von mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Nach § 28 BVerfSchG kann sich außerdem jedermann an die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch das BfV in seinen Rechten verletzt worden zu sein (unabhängige Datenschutzkontrolle).

Daneben sammelt der BND gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 des Bundesnachrichtendienstgesetzes (BNDG)³ **erforderliche Informationen zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik sind**, und wertet diese aus. Der MAD hat nach § 1 Abs. 1 des MAD-Gesetzes (MADG)⁴ die Aufgabe, im Gesetz näher bezeichnete Informationen zu sammeln und diese auszuwerten, wenn sich diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen Personen, Dienststellen oder Einrichtungen **im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung** richten und von Personen ausgehen oder ausgehen sollen, die diesem Geschäftsbereich angehören oder in ihm tätig sind. Der BND und der MAD haben vergleichbare Beobachtungsbefugnisse wie das BfV im Rahmen ihrer Geschäftsbereiche (vgl. § 2 BNDG, § 4 MADG). Die Regeln zur unabhängigen Datenschutzkontrolle nach § 28 BVerfSchG gelten für den BND ebenfalls nach Maßgabe des § 63 BNDG und für den MAD nach Maßgabe des § 13a MADG.

2.2. Nachrichtendienstrechtliche Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung

Nachrichtendienstrechtliche Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung sind im Artikel 10-Gesetz (G 10)⁵ geregelt. Gemäß § 1 Abs. 1 G 10 sind das BfV, der MAD und der BND zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Bundeslandes einschließlich der Sicherheit der in Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (Nr. 1), sowie der BND im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 BNDG auch zu näher bestimmten, besonderen Zwecken (Nr. 2) berechtigt, die **Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen**. In Fällen der Nr. 1 kann der BND auch die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen öffnen und einsehen.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 G 10 darf **Abgeordnetenpost** unter anderem von MdB nicht in eine Maßnahme einbezogen werden, die sich gegen einen Dritten richtet. Ferner sind Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 G 10, die sich gegen MdB und MdEP als zeugnisverweigerungsberechtigte Personen richten (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 der Strafprozessordnung [StPO]⁶), gemäß § 3b Abs. 1 Satz 1 G 10 unzulässig, wenn diese voraussichtlich **Erkenntnisse erbringen würden, über die**

3 [BND-Gesetz](#) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), zuletzt geändert am 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

4 [MAD-Gesetz](#) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), zuletzt geändert am 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

5 [Artikel 10-Gesetz](#) vom 26.06.2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), 2017 I 154), zuletzt geändert am 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413).

6 [Strafprozessordnung](#) vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert am 12.06.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234).

diese Personen das Zeugnis verweigern dürften. Insoweit sind MdB bereits nach Art. 47 Satz 1 GG berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Für in Deutschland gewählte MdEP wird das Zeugnisverweigerungsrecht entsprechend in § 6 des Europaabgeordnetengesetzes (EuAbgG)⁷ geregelt. Für nicht in Deutschland gewählte MdEP gibt es kein vergleichbares Zeugnisverweigerungsrecht. Trotz des jeweiligen Zeugnisverweigerungsrechts erlangte Kenntnisse dürfen nicht verwertet werden. Nach § 3b Abs. 4 G 10 gilt dieses absolute Aufklärungsverbot allerdings nicht, sofern die zeugnisverweigerungsberechtigten MdB oder MdEP Verdächtige im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 2 G 10 sind oder tatsächliche Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass sie deren in § 3 Abs. 1 G 10 bezeichneten Bestrebungen durch Entgegennahme oder Weitergabe von Mitteilungen bewusst unterstützen.

An die Telekommunikationsüberwachung nach dem G 10 werden außerdem hohe materielle und formelle Anforderungen gestellt. § 3 Abs. 1 G 10 regelt insoweit, dass Beschränkungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 G 10 nur angeordnet werden dürfen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand bestimmte in der Vorschrift explizit aufgezählte Straftaten, wie z.B. Friedensverrat oder Hochverrat, plant, begeht oder begangen hat. Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Maßnahmen nach dem G 10 dürfen nur auf Antrag angeordnet werden (§ 9 Abs. 1 G 10). Antragsberechtigt sind das BfV, der MAD und der BND im Rahmen ihres Geschäftsbereichs durch den Behördenleiter oder seinen Stellvertreter (§ 9 Abs. 2 G 10). Der Antrag ist schriftlich zu stellen und zu begründen (§ 9 Abs. 3 G 10). Für Anordnungen auf Antrag des BfV, des MAD oder des BND ist gemäß § 10 Abs. 1 G 10 das Bundesinnenministerium (BMI)⁸ zuständig. Die Anordnungen ergehen schriftlich; sie müssen den Grund der Anordnung, die zur Überwachung berechtigte Stelle sowie Art, Umfang und Dauer der Beschränkungsmaßnahme beinhalten (§ 10 Abs. 2 Satz 2 G 10). Soweit sich die Maßnahme gegen eine bestimmte Person richtet, muss die Anordnung die Benennung dieser Person, insbesondere bei einer Überwachung der Telekommunikation, die Rufnummer, eine andere Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder die Kennung des Endgerätes, wenn diese allein diesem Endgerät zuzuordnen ist, beinhalten (§ 10 Abs. 3 G 10). Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen (§ 10 Abs. 5 G 10). Die Durchführung der Anordnung richtet sich nach § 11 G 10. Insbesondere sind nach § 11 Abs. 1 G 10 die sich aus der Anordnung ergebenden Beschränkungsmaßnahmen unter Verantwortung der Behörde, auf deren Antrag die Anordnung ergangen ist, und unter Aufsicht eines Bediensteten vorzunehmen, der die Befähigung zum Richteramt hat. Ferner sind die Maßnahmen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 G 10 unverzüglich zu beenden, wenn sie nicht mehr erforderlich sind oder die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vorliegen. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen den Betroffenen nach der Einstellung der Maßnahme in der Regel mitzuteilen. Dies unterbleibt nach § 12 Abs. 1 Satz 2 G 10, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist. Falls binnen 12 Monaten nach Beendigung einer Maßnahme keine Mitteilung erfolgte, bedarf eine weitere Zurückstellung der

7 [Europaabgeordnetengesetz](#) vom 06.04.1979 (BGBl. I S. 413), zuletzt geändert am 11.07.2014 (BGBl. I S. 906).

8 Das Bundesinnenministerium heißt derzeit Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Mitteilung einer Zustimmung der sog. G 10-Kommission nach § 12 Abs. 1 Satz 3 G 10. Es bedarf in bestimmten Fällen keiner Mitteilung, wenn die G 10-Kommission einstimmig festgestellt hat, dass eine der Voraussetzungen in § 12 Abs. 1 Satz 2 G 10 auch nach fünf Jahren nach Beendigung der Maßnahme noch vorliegt, sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft vorliegt und die Voraussetzungen für eine Löschung sowohl bei der erhebenden Stelle als auch beim Empfänger vorliegen.

3. Zur Überwachung von MdB vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG

Sollte ein **MdB nachrichtendienstlich beobachtet bzw. überwacht** werden, dürfte dies gemessen an den zuvor dargestellten Ausführungen **regelmäßig in den Kompetenzbereich des BfV fallen**. Maßgebend sind dann die genannten Vorschriften des BVerfSchG und des G 10.

Das **BVerfG** hat sich im Jahr 2013 mit der **offenen Beobachtung eines Bundestagsabgeordneten durch das BfV** und dem Verhältnis zum freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG befasst.⁹ Das BfV hatte im konkreten Fall nur Informationen aus frei zugänglichen Quellen nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG gesammelt. Die Telekommunikationsüberwachung nach dem G 10 war nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

Nach Auffassung des BVerfG sei die Kommunikation des Abgeordneten grundsätzlich vom freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erfasst. Das freie Mandat schütze auch vor staatlicher Beeinflussung und Überwachung¹⁰ und gewährleiste insoweit „die Freiheit der Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle [...]“.¹¹ Daher stelle die Sammlung und Speicherung personenbezogener Daten durch den Verfassungsschutz bei der Beobachtung eines MdB einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar.¹² Dies könne aber zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Einzelfall gerechtfertigt sein, wobei es einer **strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung** und **einer dem Gesetzesvorbehalt genügenden Rechtsgrundlage** bedürfe.¹³ Das BVerfG hat dies wie folgt näher konkretisiert:

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

Ein Überwiegen des Interesses am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn **Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der**

9 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - [2 BvR 2436/10](#).

10 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 94.

11 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 100.

12 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 107.

13 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 110.

Abgeordnete sein Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht oder diese aktiv und aggressiv bekämpft.

Im Übrigen kommt es auf eine **Abwägung aller berührten Interessen und Umstände** an. In deren Rahmen ist eine Gesamtbeurteilung des Gewichts des Eingriffs, des Grades der von dem Abgeordneten ausgehenden Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Gewichtes der durch eine Beobachtung zu erwartenden Informationen für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorzunehmen. Dabei ist das Verhältnis des Abgeordneten zu seiner Partei von Verfassungs wegen nicht jeder Berücksichtigung entzogen [...].¹⁴

Die Rechtsgrundlagen der § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG a.F. und § 3 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe c BVerfSchG a.F. zur Beobachtung von MdB hat das BVerfG dem Grunde nach als verfassungskonform angesehen.¹⁵ Wegen der weitestgehenden Übereinstimmung der alten Fassung der Vorschriften mit der neuen dürften die damaligen Wertungen des BVerfG auf die heutige Rechtslage des BVerfSchG übertragbar sein.¹⁶ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften erläuterte das BVerfG:

Die **wesentliche Entscheidung, ob Mitglieder des Deutschen Bundestages der Beobachtung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz unterzogen werden dürfen**, hat der **Gesetzgeber** mit diesen Vorschriften selbst getroffen und sie **bejaht**. Zugleich hat er auch über die wesentlichen Voraussetzungen einer solchen Beobachtung entschieden, und zwar dahingehend, dass **für die Beobachtung von Abgeordneten die gleichen tatbestandlichen Voraussetzungen gelten wie für die Beobachtung von Privatpersonen**. Es war bei Erlass des Bundesverfassungsschutzgesetzes im Jahr 1990 allgemein bekannt, dass auch Abgeordnete beobachtet wurden [...]. Vor diesem Hintergrund bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beobachtung von Abgeordneten von diesen 1990 geschaffenen Vorschriften im Bundesverfassungsschutzgesetz nicht umfasst sein sollte.

Der **besonderen Schutzwürdigkeit von Abgeordneten** hat der Gesetzgeber ausreichend Rechnung getragen, indem **§ 8 Abs. 5 BVerfSchG die einfachgesetzliche Anordnung** enthält, dass die Beobachtung **verhältnismäßig** sein muss. Danach hat das Bundesamt von mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht. Die Befugnisnorm in § 8 BVerfSchG ermöglicht und verlangt folglich die Berücksichtigung aller betroffenen Belange und damit auch der

14 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 120 ff.

15 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 132 ff.

16 Die alte Fassung unterscheidet sich von der aktuellen insoweit, als nicht mehr die Befugnis zur Erhebung und Nutzung von § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG umfasst ist, sondern nur noch die Verarbeitung; dies waren Folgeänderungen der neuen Begriffsdefinitionen im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), vgl. [BT-Drs. 18/11325](#), S. 121 f.

Tatsache, dass die Tätigkeit der beobachteten Person dem besonderen Schutz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegt. [...] ¹⁷

Ob neben den Regelungen zur offenen Beschaffung von Informationen über Abgeordnete nach dem BVerfSchG auch heimliche Beobachtungsmaßnahmen auf Abgeordnete gerichtet sein dürfen, war – soweit ersichtlich – noch nicht Gegenstand von bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren. Der Wortlaut der Vorschriften lässt dies grundsätzlich zu. Dies ist jedoch **in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten**. Zum Teil werden wegen der Intensität des Eingriffs in Abgeordnetenrechte spezielle Vorschriften vor allem für die heimliche Beobachtung und die Telekommunikationsüberwachung gefordert. ¹⁸ Soweit man dennoch von der Anwendbarkeit der allgemeinen Vorschriften ausginge, müsste der jeweilige Nachrichtendienst jedenfalls die Intensität des Eingriffs im Rahmen der Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für etwaige Maßnahmen nach dem G 10.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das BVerfG in seinem Beschluss im Jahr 2013 entschieden hat, dass der **Grundsatz der Indemnität gemäß Art. 46 Abs. 1 GG** auch auf bundesverfassungsschutzrechtliche Beobachtungsmaßnahmen Anwendung finde. Danach darf ein Abgeordneter zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden; dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen. Dies hat zur Folge, dass die Informationsgewinnung des BfV nicht aus Abstimmungen und Äußerungen des Abgeordneten gezogen werden darf, die er gemäß Art. 46 Abs. 1 GG im Bundestag oder einer seiner Ausschüsse getätigt hat. ¹⁹ Ob Überwachungsmaßnahmen der Nachrichtendienste auch die Immunität des Abgeordneten aus Art. 46 Abs. 2 GG betreffen, hat das BVerfG indes offengelassen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird dies – soweit ersichtlich einhellig – im Hinblick darauf abgelehnt, Überwachungsmaßnahmen seien kein „Zur-Verantwortung-Ziehen“ im Sinne des Art. 46 Abs. 2 GG. ²⁰

Umstritten ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur schließlich, ob präventive Überwachungsmaßnahmen in den **Schutzbereich von Art. 46 Abs. 3 GG** fallen. Nach Art. 46 Abs. 3 GG ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten, die nicht bereits von Art. 46 Abs. 1, Abs. 2 GG erfasst ist, eine **Genehmigung des Bundestages erforderlich**. Nach der Ansicht eines Teils der rechtswissenschaftlichen Literatur ist die Überwachung eines MdB wegen des weitreichenden Schutzes der Abgeordneten bei ihrer Mandatsausübung eine Beschränkung der persönlichen Freiheit im Sinne des Art. 46 Abs. 3 GG. ²¹ Die wohl überwiegende Ansicht legt den Begriff der persönlichen Freiheit parallel zu Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG dahingehend aus, dass nur die körperlich-räumliche Bewegungsfreiheit des Abgeordneten von Art. 46

17 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 134 f.

18 Vgl. dazu allein Basakoglu, Die Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz, 2017, S. 166 ff., 199.

19 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 124.

20 So etwa Morlok/Sokolov, Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz, DÖV 2014, 405 (406).

21 Zum Beispiel Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 46 Rn. 81.

Abs. 3 GG geschützt wird.²² Danach seien nachrichtendienstrechtliche Überwachungsmaßnahmen insoweit nicht durch den Bundestag genehmigungsbedürftig.

4. Zur Überwachung von MdEP

In Bezug auf die Überwachung von MdEP durch deutsche Nachrichtendienste muss mit Blick auf deren Zuständigkeit zunächst differenziert werden, ob die nachrichtendienstlichen Maßnahmen im Inland oder im Ausland stattfinden. Des Weiteren ist auch die Unterscheidung zwischen in Deutschland und im EU-Ausland gewählten Europaabgeordneten für die Frage der Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte von Bedeutung.

4.1. Überwachung von MdEP im Ausland

Mit Fällen der Beobachtung oder Telekommunikationsüberwachung von MdEP durch deutsche Nachrichtendienste im Ausland hat sich – soweit ersichtlich – die deutsche Rechtsprechung ebenfalls noch nicht befasst. In der rechtswissenschaftlichen Literatur sind insbesondere die nachrichtendienstlichen Zuständigkeiten **umstritten**, vor allem, sobald eine **Überwachungsmaßnahme Auslandsbezug** aufweist.

Teilweise wird vertreten, dass die Auslandsaufklärung stets in den Kompetenzbereich des BND falle und das BfV nur im Inland tätig werden dürfe.²³ Dies folge unter anderem aus § 1 Abs. 2 BNDG, der von „Erkenntnissen über das Ausland“ spricht. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG, bei dem in Abgrenzung zu § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG nicht vom „Geltungsbereich dieses Gesetzes“ die Rede ist. Damit sei die Beschränkung auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gemeint und dies müsse auch für § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG gelten, weil ansonsten ein Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen in § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufgelisteten Aufgaben des BfV bestehe. Außerdem fehle es im BVerfSchG an einer dem § 14 MADG entsprechenden Regelung, die das auswärtige Handeln der Behörde in Abgrenzung zum BND bestimme. Will das BfV im Ausland tätig werden, müsse es sich im Wege der Amtshilfe an den BND wenden.²⁴ Demgegenüber wird argumentiert, das BfV könne auch im Ausland tätig werden, soweit es der Erfüllung seiner Aufgaben diene.²⁵ Es sei zwischen der Aufklärung über das Ausland und Aufklärung im Ausland zu unterscheiden.²⁶ Nur ersteres falle wegen des ausdrücklichen Wortlauts des § 1 Abs. 2 BNDG in den Kompetenzbereich des BND. Eine weitergehende Beschränkung der Auslandstätigkeit des BfV bestehe hingegen nicht; insbesondere sei der Zusatz „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ in § 3 Abs. 1 BVerfSchG nicht als örtliche Umgrenzung zu verstehen, sondern beziehe sich auf das Aufklärungsziel der erhobenen Informationen und es sei unerheblich, dass es an einer entsprechenden Regelung zu § 14 MADG im

22 Hierzu Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 46 Rn. 24.

23 Dazu Meinel, Nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung als Kompetenzproblem, NVwZ 2018, 852 (853 ff.).

24 Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG, § 4 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).

25 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG, § 4 Rn. 90; Warg, Den Verfassungsschutz im Ausland einsetzen ...!, NVwZ 2019, 127 (127 f.).

26 Warg, Den Verfassungsschutz im Ausland einsetzen ...!, NVwZ 2019, 127 (127).

BVerfSchG fehle. Zudem könne selbst bei einer fehlenden Zuständigkeit des BfV nicht im Wege der Amtshilfe vorgegangen werden, weil die behördliche Unzuständigkeit kein rechtlicher Grund für die Amtshilfe sei. Jedenfalls müssten die Abgeordnetenrechte sowohl durch den BND als auch durch das BfV im Rahmen der Ermessensausübung und Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme berücksichtigt werden.

4.2. Überwachung von MdEP im Inland

Die Beobachtung und Telekommunikationsüberwachung von MdEP innerhalb von Deutschland dürfte sich grundsätzlich nach den Vorschriften des BVerfSchG bzw. nach dem G 10 richten, sofern es an einem ausländischen oder militärischen Bezug im Sinne des BNDG bzw. MADG fehlt.²⁷ Jedoch ist insbesondere auch der für Erkenntnisse aus dem Ausland zuständige BND nicht per se von inländischen Maßnahmen ausgeschlossen. So darf der BND wegen § 1 Abs. 2 Satz 2 BNDG auch im Inland tätig werden, soweit es der Erfüllung seiner auslandsbezogenen Tätigkeit dient.²⁸

4.3. MdEP und der Schutz des freien Mandats

Ein MdEP kann sich zwar nicht auf den Schutzgehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Dieser gilt nur für Wahlen zum Bundestag und damit nur für MdB.²⁹ Aus diesen Gründen kann die oben unter 3. dargestellte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung nicht ohne Weiteres auf das Überwachen und Abhören von MdEP durch deutsche Nachrichtendienste übertragen werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Nachrichtendienste bei der Ermessensentscheidung über eine Beobachtungs- oder Überwachungsmaßnahme wegen des Grundsatzes der Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) das „freie Mandat“ von MdEP zu berücksichtigen haben, das vor allem im Beschluss des Europäischen Parlaments vom 28. September 2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (nachfolgend Statut)³⁰ und im EuAbgG geregelt ist.

Im Statut werden zunächst die **Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben aller Abgeordneten des Europäischen Parlaments** festgelegt (Art. 1 des Statuts). Nach Art. 2 Abs. 1 des Statuts sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments „frei und unabhängig“. Nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 des Statuts sind diese Abgeordneten weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden. Eine entsprechende Regelung, dass MdEP weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden sind, findet sich auch in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Akts zur Einführung

27 Siehe zur grundsätzlichen Anwendbarkeit des BVerfSchG auf MdEP, Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG, § 8 Rn 61.

28 Vgl. dazu Warg, Den Verfassungsschutz im Ausland einsetzen ...!, NVwZ 2019, 127 (128).

29 Über Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Mitglieder Landesparlamente, vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.2013 - 2 BvR 2436/10, Rn. 103 ff.

30 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 28.09.2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments ([2005/684/EG, Euratom](#)).

allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt).³¹ Insoweit entsprechen die europarechtlichen Vorschriften Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. **Für in Deutschland gewählte MdEP** gilt ferner das **EuAbgG**. Nach § 2 EuAbgG sind die in Deutschland gewählten MdEP ebenfalls entsprechend Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Hinsichtlich der Anwendung des EuAbgG ist zu beachten, dass das EuAbgG nach § 1 EuAbgG zwar grundsätzlich für Bewerber um ein Mandat für das Europäische Parlament in Deutschland und für MdEP, die in Deutschland gewählt worden sind, gilt. Dennoch gilt dies nur, soweit nicht die Vorschriften des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments Anwendung finden. Dieser Vorrang des Statuts soll Überschneidungen des Anwendungsbereichs verhindern.³²

4.4. Zum Indemnitäts- und Immunitätsschutz von MdEP

Art. 46 GG findet, wie auch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, auf MdEP keine unmittelbare Anwendung, weil dieser nur für MdB gilt.³³ Auch das Statut enthält keine Regelungen zur Indemnität und Immunität von MdEP. § 5 Satz 1 EuAbgG verweist diesbezüglich für in Deutschland gewählte MdEP auf Art. 9, 10 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften im Anhang zum Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965.³⁴ Dieses Protokoll entspricht nunmehr dem Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (Protokoll)³⁵ mit der Änderung, dass die ursprünglichen Art. 9, 10 nunmehr inhaltsgleich in Art. 8, 9 des Protokolls geregelt sind. Nach Art. 51 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)³⁶ sind Protokolle und Anhänge der Verträge Bestandteil der Verträge. In Art. 8, 9 des Protokolls heißt es:

Artikel 8 (ex-Artikel 9)

Wegen einer in Ausübung ihres Amtes erfolgten Äußerung oder Abstimmung dürfen Mitglieder des Europäischen Parlaments weder in ein Ermittlungsverfahren verwickelt noch festgenommen oder verfolgt werden.

Artikel 9 (ex-Artikel 10)

Während der Dauer der Sitzungsperiode des Europäischen Parlaments

31 [Konsolidierte Fassung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments](#) vom 20.09.1976, zuletzt geändert durch Art. 1 ([EU, Euratom](#)) 2018/994 vom 13.07.2018.

32 [BT-Drs. 16/9300](#), S. 3.

33 Vgl. etwa Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 46 Rn. 1; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 46 Rn. 2.

34 Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung) - E. Protokoll zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft - Protokoll (Nr. 36) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften (1965) vom 29.12.2006 ([ABl. Nr. C 321 E, S. 0318-0324](#)).

35 Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vom 26.10.2012 ([C 326/1](#)).

36 Konsolidierte Fassung des [Vertrags über die Europäische Union](#) vom 26.10.2012 (C 326/44).

a) steht seinen Mitgliedern im Hoheitsgebiet ihres eigenen Staates die den Parlamentsmitgliedern zuerkannte Unverletzlichkeit zu,

b) können seine Mitglieder im Hoheitsgebiet jedes anderen Mitgliedstaats weder festgehalten noch gerichtlich verfolgt werden.

Die Unverletzlichkeit besteht auch während der Reise zum und vom Tagungsort des Europäischen Parlaments.

Bei Ergreifung auf frischer Tat kann die Unverletzlichkeit nicht geltend gemacht werden; sie steht auch nicht der Befugnis des Europäischen Parlaments entgegen, die Unverletzlichkeit eines seiner Mitglieder aufzuheben.

Sowohl für im EU-Ausland als auch in Deutschland gewählte MdEP findet Art. 8 des Protokolls Anwendung. Zwar regelt § 5 Satz 2 EuAbgG für in Deutschland gewählte MdEP, dass sich der Umfang der Indemnität nach den engeren Bestimmungen des Grundgesetzes richtet. Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GG gilt insoweit nur für Handlungen im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse und schließt verleumderische Beleidigungen vom Indemnitätsschutz aus. Wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertreten, dass auch für in Deutschland gewählte MdEP Art. 8 des Protokolls maßgebend und § 5 Satz 2 EuAbgG insoweit unanwendbar sei.³⁷

Bewegt sich **ein in Deutschland gewählter MdEP innerhalb von Deutschland**, gelten nach Art. 9 Satz 1 Buchstabe a des Protokolls die obigen Ausführungen zur Immunität von MdB gemäß Art. 46 Abs. 2, Abs. 3 GG entsprechend.³⁸ Danach dürfte die Immunität des MdEP aus Art. 46 Abs. 3 GG nur nach einer teilweise vertretenen Literaturansicht von nachrichtendienstlichen Überwachungsmaßnahmen betroffen sein.

Bewegt sich der in Deutschland gewählte **MdEP im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Mitgliedstaates**, darf er gemäß Art. 9 Satz 1 Buchstabe b des Protokolls weder festgehalten noch gerichtlich verfolgt werden, sofern er nicht auf frischer Tat ergriffen wurde. Diese Vorschrift ähnelt dem Wortlaut von Art. 46 Abs. 2 GG, der entsprechend den obigen Ausführungen wohl nicht auf Überwachungsmaßnahmen Anwendung findet. An einer dem Art. 46 Abs. 3 GG ähnelnden Regelung fehlt es in Art. 9 des Protokolls, was gegen eine immunitätsbedingte Genehmigungseinholung für Überwachungsmaßnahmen sprechen könnte.

Für **nicht in Deutschland gewählte MdEP** dürfte es auf die jeweiligen nationalen Regelungen zur Immunität ankommen, da ein einheitliches europäisches Regelwerk – außerhalb von Art. 8 und 9 des Protokolls – nicht besteht. Sofern die nationalen Regelungen auch auf die Art. 8, 9 des Protokolls verweisen, dürfte für im Ausland gewählte MdEP im deutschen Hoheitsgebiet wiederum Art. 9 Satz 1 Buchstabe b des Protokolls Anwendung finden.

37 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 46 Rn. 27.

38 Vgl. hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 10.07.2018 - [2 WDB 2/18](#).