

KM8 Rechtsanwältinnen & Rechtsanwälte, Moosdorfstraße 7-9, 12435 Berlin

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk
76131 Karlsruhe

per beA

KM8 Rechtsanwältinnen &
Rechtsanwälte GbR
Moosdorfstraße 7-9
12435 Berlin
Telefon: +49 (0)30-75438516
Telefax: +49 (0)30-75438517
E-Mail: info@km8.legal
www.km8.legal

Unser Zeichen: 074/24

Berlin, 1. August 2024

Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn ... München,
2. des Herrn ... München,
3. der Frau Lisa Poettinger, ... München,
4. der Frau ... München,
5. des Herrn Daniel Verlohr, ... München,

Bevollmächtigte: KM8 Rechtsanwältinnen & Rechtsanwälte,
Moosdorfstraße 7-9, 12435 Berlin

gegen

Art. 25 Abs. 4 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (BayVSG) vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 145, BayRS 12-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 374)

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführenden (**Anlagen 1-5**) erhebe ich Verfassungsbeschwerde mit der Rüge der Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) und des Grundrechts auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG).

Inhaltsverzeichnis

A. Vorbemerkung	5
B. Sachverhalt	6
I. Die angegriffene Regelung	6
II. Die Beschwerdeführenden	11
1. Beschwerdeführer zu 1	12
2. Beschwerdeführer zu 2	15
3. Beschwerdeführerin zu 3	17
4. Beschwerdeführerin zu 4	19
5. Beschwerdeführer zu 5	19
C. Beschwerdegegenstand und Zulässigkeit	20
I. Beschwerdegegenstand	21
II. Beschwerdebefugnis	21
1. Grundrechtsrügen	21
2. Unmittelbare Betroffenheit	22
3. Eigene und gegenwärtige Betroffenheit	26
III. Subsidiarität	28
1. Übermittlungsbefugnis	28
2. Fehlen einer Benachrichtigungspflicht	31
3. Fehlen eines Auskunftsanspruchs hinsichtlich der Übermittlung	32
IV. Frist	33
D. Begründetheit	36
I. Fehlen einer Übermittlungsschwelle	37
1. Verfassungsrechtlicher Maßstab	37
a) Normenklarheit und Bestimmtheit	37
b) Verhältnismäßigkeit	39
aa) Allgemeine Anforderungen an die Übermittlung	39
bb) Anforderungen an die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen	41
(1) Mögliche schwerwiegende Beeinträchtigungen	42

(2) Geringere rechtliche Bindung und Kontrolle	45
(3) Erhöhtes Risiko der unkontrollierten Weiterverbreitung.....	46
cc) Mögliche Absenkung der Übermittlungsschwelle.....	47
2. Verletzung durch Art. 25 Abs. 4 BayVSG	47
a) Keine Übermittlungsschwelle	48
aa) Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG	48
bb) Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG	48
(1) Kein Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter	49
(2) Keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle.....	51
(3) Keine verfassungskonforme Auslegung	51
cc) Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b BayVSG	52
(1) Kein Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter	52
(2) Keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle.....	53
(3) Keine verfassungskonforme Auslegung	54
b) Kein Verzicht auf Übermittlungsschwelle wegen bestimmter Übermittlungszwecke	55
c) Kein Ausgleich durch Zweckbindung.....	56
d) Kein Ausgleich durch Übermittlungsverbote	57
e) Kein Ausgleich durch Pflichten bei unrichtigen Daten.....	58
f) Kein Ausgleich durch Verfahrensanforderungen und Kontrollmöglichkeiten	58
II. Fehlen einer Benachrichtigungspflicht.....	59
1. Grundsätzliches Erfordernis einer Benachrichtigungspflicht.....	59
2. Keine Rechtfertigung des Ausschlusses der Benachrichtigung.....	63
3. Keine Benachrichtigungspflicht im BayVSG	65
4. Kein Ausgleich durch Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel.....	65
5. Kein Ausgleich durch Auskunftsrecht.....	66
6. Kein Ausgleich durch objektiv-rechtliche Kontrolle	66
III. Fehlen eines Auskunftsanspruchs hinsichtlich der Übermittlung.....	67

A. Vorbemerkung

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 25 Abs. 4 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (BayVSG), der das Landesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen ermächtigt.

Mit seinem Urteil vom 26. April 2022 hat das angerufene Gericht erstmals systematisch Maßstäbe für das Verfassungsschutzrecht aufgestellt und das Bayerische Verfassungsschutzgesetz in seiner damaligen Fassung in weiten Teilen für verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzgeber hat die aus der Entscheidung folgenden Anforderungen mit Gesetz vom 24. Juli 2023 weitgehend umgesetzt. Die vorliegende Beschwerde beschränkt sich daher auf eine einzige Befugnisnorm.

Die Verfassungsbeschwerde bietet die Gelegenheit, die Rechtsprechung zum Verfassungsschutzrecht fortzuführen und die Anforderungen an die Übermittlung von nachrichtendienstlich erhobenen Daten zu konkretisieren. Anknüpfen kann das Gericht dabei an seine Entscheidung zum Bundesnachrichtendienstgesetz, in der es bereits eine vergleichbare Norm mangels Übermittlungsschwelle beanstandet hat,

vgl. BVerfGE 154, 152 <305 Rn. 313>, unter Verweis auf Rn. 216 ff. und Rn. 222.

Von Datenübermittlungen der Verfassungsschutzbehörden an nicht-öffentliche Stellen geht ein besonderes Risiko für die Grundrechte der Betroffenen aus. Private dürfen zwar grundsätzlich keinen Zwang ausüben und verfügen in diesem Sinne nicht über „operative Befugnisse“. Die Folgen einer Datenübermittlung können gleichwohl schwerwiegend sein und reichen von Hausverboten über den Verlust des Arbeitsplatzes bis hin zur vollständigen sozialen Isolation. Zudem unterliegen Private weniger rechtlichen Bindungen und müssen ihr Handeln grundsätzlich weder rechtfertigen noch begründen. Für die Betroffenen kann das auch zur Folge haben, dass sie schwerwiegende Nachteile erleiden, ohne zu erfahren, dass der Verfassungsschutz dahintersteckt und ohne sich gegen möglicherweise falsche

Verdächtigungen wehren zu können. Der Fall eines Nachwuchswissenschaftlers aus Sachsen verdeutlicht diese Gefahr,

Winter, Wie der Verfassungsschutz eine Forscherkarriere sabotierte, Spiegel vom 2. Januar 2021, S. 46, **Anlage 6**; näher dazu unten D. I. 1. b) bb) (1) und (2).

Schließlich birgt eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an Private stets die Gefahr, dass die Daten weitergegeben werden und sich unkontrolliert verbreiten.

Aus diesen Gründen ist es verfassungsrechtlich geboten, auch für die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen grundsätzlich eine zumindest konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut zu verlangen. Zudem bedarf es Vorschriften zur Transparenz, die gewährleisten, dass die Betroffenen grundsätzlich über die Übermittlung informiert werden.

Die angegriffene Regelung wird dem nicht gerecht.

B. Sachverhalt

I. Die angegriffene Regelung

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist Art. 25 Abs. 4 BayVSG in der ab dem 1. August 2023 geltenden Fassung.

Art. 25 BayVSG hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

Art. 25 Übermittlung personenbezogener Daten durch das Landesamt im Inland

(1) Das Landesamt darf personenbezogene Daten an öffentliche Stellen übermitteln, wenn dies erforderlich

ist zur

1. Abwehr einer konkretisierten Gefahr für

a) ein Verfassungsschutzgut,

b) Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung einer Person oder

c) Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist,

oder (...)

(...)

(4) An nicht-öffentliche Stellen ist die Übermittlung zum Schutz eines in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsguts

zulässig,

1. wenn dies erforderlich ist

a) zur Verhütung oder Beseitigung sonstiger erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder

b) zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Empfängers und der Betroffene kein schutzwürdiges

Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat und

2. das Staatsministerium der Übermittlung zugestimmt hat; die Zustimmung kann auch für eine Mehrzahl von gleichartigen Fällen vorweg erteilt werden.

(5) Der Empfänger darf die personenbezogenen Daten ohne Zustimmung des Landesamts nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt worden sind. Der Empfänger ist auf die Verwendungsbeschränkung hinzuweisen. Eine Zweckänderung darf nur mit Zustimmung des Landesamts erfolgen. Die Zustimmung zur Verwendung für Maßnahmen, die unmittelbar mit Zwangswirkung vollzogen werden, darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des Abs. 1 oder des Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 vorliegen.

Art. 8b BayVSG hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

Art. 8b Mitteilung an Betroffene

(1) Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel teilt das Landesamt nach Beendigung den Betroffenen mit, soweit dies in den Art. 9 bis 19a bestimmt ist. Wurden personenbezogene Daten, die durch die Maßnahme gewonnen wurden, an eine andere Stelle übermittelt, erfolgt die Mitteilung im Benehmen mit der Stelle, an die die Übermittlung erfolgt ist.

(...)

Art. 23 BayVSG hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

Art. 23 Auskunft

(1) Das Landesamt erteilt dem Betroffenen auf Antrag, in dem ein besonderes Interesse an einer Auskunft dargelegt ist, kostenfrei Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Legt der Betroffene nach Aufforderung ein besonderes Interesse nicht dar, entscheidet das Landesamt über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Auskunft erstreckt sich nicht auf

1. die Herkunft der Daten und die Empfänger von Übermittlungen,

(...).

In der vorherigen Fassung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (beruhend auf dem Änderungsgesetz vom 12. Juni 2018, BayGVBl S. 382) hatte Art. 25 BayVSG auszugsweise folgenden Wortlaut:

Art. 25 BayVSG - Informationsübermittlung durch das Landesamt

(1) Das Landesamt darf Informationen einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an inländische öffentliche Stellen übermitteln, wenn (...).

(...)

(3) Das Landesamt darf Informationen im Sinne des Abs. 1 auch übermitteln an

1. (...),

2. (...),

3. nicht-öffentliche Stellen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass dies zum Schutz der von Art. 3 umfassten Rechtsgüter erforderlich ist und das Staatsministerium der Übermittlung zugestimmt hat; die Zustimmung kann auch für eine Mehrzahl von gleichartigen Fällen vorweg erteilt werden.

(...)

Der in Art. 25 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayVSG a.F. in Bezug genommene Art. 3 BayVSG a.F. lautete wie folgt:

Art. 3 BayVSG - Aufgaben

Das Landesamt hat die in § 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) bezeichneten Aufgaben. Es beobachtet ferner zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität im Geltungsbereich des Grundgesetzes (GG).

Der hier in Bezug genommene § 3 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) lautet auszugsweise:

§ 3 BVerfSchG - Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. 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,

2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,

3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

(2) Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken mit

1. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,

2. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen,

3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte,

4. bei der Überprüfung von Personen in sonstigen gesetzlich bestimmten Fällen,

5. bei der Geheimschutzbetreuung von nicht öffentlichen Stellen durch den Bund oder durch ein Land.

(...).

II. Die Beschwerdeführenden

Sämtliche Beschwerdeführende leben in München und sind in der Klimabewegung sowie in anderen politischen Kontexten aktiv. Sie engagieren sich in Gruppen, die im Verfassungsschutzbericht bzw. im „Verzeichnis extremistischer oder extremistisch beeinflusster Organisationen“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern aufgeführt werden. Darüber hinaus beteiligen sie sich an Aktionen und verkehren an Orten, die im Verfassungsschutzbericht erwähnt werden.

Die Beschwerdeführenden halten die Beobachtung ihrer Gruppen und Aktivitäten durch den Verfassungsschutz für rechtswidrig,

vgl. *Hohnerlein*, Verfassungsfeindlicher Klimaaktivismus?: Warum die Verdachtsfalleinstufung der Gruppe „Ende Gelände“ rechtswidrig ist, Verfassungsblog vom 26. Juni 2024, <https://verfassungsblog.de/verfassungsfeindlicher-klimaaktivismus/>, zu „Ende Gelände“.

Sie müssen jedoch davon ausgehen, dass das Landesamt für Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln Daten über sie erhoben hat und weiter erhebt.

Sämtliche Beschwerdeführende befürchten Nachteile im beruflichen und privaten Bereich, wenn das Landesamt für Verfassungsschutz diese Daten an nicht-öffentliche Stellen weitergibt.

Dabei sind Klimaaktivist*innen im aktuellen politischen und gesellschaftlichen Klima besonderen Risiken ausgesetzt. Ihnen schlägt eine stetig anwachsende Ablehnung bis hin zu Hass und Gewalt aus breiten Teilen der Gesellschaft entgegen.

So werden neben Politiker*innen, die sich für Klima- und Umweltschutz aussprechen, insbesondere auch Klimaaktivist*innen häufig und vor allem im Internet verbal angefeindet, teilweise sogar körperlich angegriffen,

vgl. Bundeskriminalamt, ST31, Lagebild-Fortschreibung Nr. 1 „Letzte Generation“, Stand: 23.10.2023, S. 10; Tobias Meilicke und Cornelius Strobel (Hrsg.), Bundeszentrale für politische Bildung, 2023, Schriftenreihe Band 10901, „Aufgeheizt: Verschwörungserzählungen rund um die Klimakrise“, S. 60, 62, 101; Jugenschutz.net, Report „Hass gegen junge Klimaaktivist:innen: Herabsetzungen, Verschwörungs- und Gewaltfantasien in Social-Media-Kommentaren können Minderjährige verstören“, August 2023.

Mit Blick auf die Zukunft ist zu erwarten, dass sich die feindliche Stimmung gegenüber Klimaaktivist*innen durch die sich verschärfende Klimakrise und die damit erforderlich werdenden Freiheitseinschränkungen,

vgl. BVerfGE 157, 30 <100 f. Rn. 120 f., 105 Rn. 130>,

weiter verstärken wird.

Die Übermittlung personenbezogener Daten von Sicherheitsbehörden an Private gefährdet Klimaaktivist*innen daher in besonderem Maße. Wurden die Daten einmal an Private übermittelt, ist die Verbreitung der Informationen nicht mehr kontrollierbar und eine unbegrenzte Anzahl an Personen kann Kenntnis von den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Person erlangen und gegen sie verwenden.

1. Beschwerdeführer zu 1

...

2. Beschwerdeführer zu 2

...

3. Beschwerdeführerin zu 3

...

4. Beschwerdeführerin zu 4

...

5. Beschwerdeführer zu 5

...

C. Beschwerdegegenstand und Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Befugnis zur Übermittlung von Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden (unten I.). Sie ist zulässig. Insbesondere sind die Beschwerdeführenden beschwerdebefugt (unten II.) und die Verfassungsbeschwerde genügt den Anforderungen an die Subsidiarität (unten III.). Auch die Frist ist gewahrt (unten IV.).

I. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 25 Abs. 4 BayVSG, soweit dadurch dem Landesamt für Verfassungsschutz die Befugnis eingeräumt wird, mit nachrichtendienstlichen Mitteln im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayVSG erhobene personenbezogene Daten an nicht-öffentliche Stellen zu übermitteln.

Die Regelungen zur Mitteilung an Betroffene in Art. 8b BayVSG und zum Auskunftsrecht in Art. 23 Abs. 1 BayVSG sind selbst nicht Beschwerdegegenstand, spielen aber für die Verhältnismäßigkeit des Art. 25 Abs. 4 BayVSG eine Rolle,

siehe unten D. II. und III. und BVerfGE 162, 1 <50 Rn. 90>.

II. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt. Es ist zumindest möglich, dass die Grundrechte der Beschwerdeführenden durch die angegriffenen Regelungen verletzt werden (unten 1.). Die Beschwerdeführenden sind zudem unmittelbar (unten 2.) sowie selbst und gegenwärtig (unten 3.) betroffen.

1. Grundrechtsrügen

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung ihres Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) und des Grundrechts auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG).

Art. 25 Abs. 4 BayVSG ermächtigt das Landesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung personenbezogener und mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobener Daten an nicht-öffentliche Stellen. Die Übermittlung personenbezogener Daten, mit der eine Behörde die von ihr erhobenen Daten einer anderen Stelle zugänglich macht, begründet einen eigenen Grundrechtseingriff,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 83; BVerfGE 154, 152 <266 Rn. 212>; 100, 313 <367 Rn. 119>.

Dieser ist an dem Grundrecht zu messen, in das bei der ursprünglichen Datenerhebung eingegriffen wurde,

BVerfGE 154, 152 <266 Rn. 212>; 100, 313 <367 Rn. 119>; 162, 1 <108 Rn. 230>.

Durch die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die auf der Grundlage des Art. 15 BayVSG erhoben wurden, wird in das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG) eingegriffen. Die Übermittlung mit sonstigen nachrichtendienstlichen Mitteln erhobener Daten greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein.

Die Beschwerdeführenden rügen das Fehlen einer Übermittlungsschwelle, einer Benachrichtigungspflicht und eines Auskunftsanspruchs hinsichtlich der Übermittlung. Hinsichtlich der Transparenzanforderungen berufen sie sich auch auf das Grundrecht auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG),

vgl. BVerfGE 125, 260 <335 Rn. 242>.

2. Unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch die angegriffene Regelung unmittelbar betroffen.

Zwar bedarf die Befugnis des Art. 25 Abs. 4 BayVSG zur Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen der Umsetzung durch Vollzugsakte. Von einer unmittelbaren Betroffenheit durch ein vollziehungsbedürftiges Gesetz ist jedoch auch dann auszugehen, wenn die Beschwerdeführenden den Rechtsweg nicht beschreiten können, weil sie keine Kenntnis von der Maßnahme erlangen, oder wenn eine nachträgliche Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber aufgrund weitreichender Ausnahmetatbestände dauerhaft oder langfristig abgesehen werden kann. In solchen Fällen ist die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz zulässig,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 85 f.; BVerfGE 165, 1 <Rn. 42>; 162,

1 <53 f. Rn. 99>; 155, 119 <159 Rn. 73>; 154, 152 <209 Rn. 72>;
150, 309 <324 Rn. 35>.

So liegt es hier. Die durch Art. 25 Abs. 4 BayVSG ermöglichte Datenübermittlung erfolgt regelmäßig ohne Kenntnis der Betroffenen. Auch eine spätere Kenntniserlangung ist nicht gewährleistet.

Zunächst werden die betroffenen Personen in der Regel nicht über die Datenübermittlung benachrichtigt.

Art. 8b Abs. 1 Satz 1 BayVSG regelt nur die Mitteilung der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel. Nach Satz 2 erfolgt die Mitteilung im Benehmen mit der Stelle, an die die Übermittlung erfolgt ist. Satz 2 bezieht sich auf die Mitteilung nach Satz 1. Die Mitteilungspflicht wird also nicht auf Übermittlungsvorgänge ausgeweitet. Vielmehr wird lediglich das Verfahren für die Mitteilung über die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel in bestimmten Fällen geregelt,

Unterreitmeier, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 8b BayVSG Rn. 21; vgl. *Huber*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 12 G 10 Rn. 55 ff. zum insofern identischen § 12 Abs. 3 Satz 2 G 10.

Dies entspricht dem Zweck der Norm, zu verhindern, dass eventuelle Anschlussmaßnahmen der empfangenden Stelle durch die Mitteilung vereitelt werden,

vgl. LT-Drs. 18/29057, S. 26.

Den Betroffenen wird mithin nur die Datenerhebung, nicht aber die Datenübermittlung mitgeteilt.

Ferner gilt selbst die Pflicht zur Mitteilung der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel gemäß Art. 8b Abs. 1 Satz 1 BayVSG nur, soweit sie in den Art. 9 bis 19a BayVSG bestimmt ist. Dies ist nur bei bestimmten eingriffsintensiven Mitteln nach Art. 11 Abs. 2 Satz 5, Art. 17 Abs. 3 Satz 3, Art. 18 Abs. 4 Satz 3 (hier zudem nur unter weiteren Einschränkungen) und Art. 19a Abs. 2 Satz 4 BayVSG der Fall. Somit gilt insbesondere bei den zahlreichen Maßnahmen nach der

Generalklausel des Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayVSG keine Mitteilungspflicht. Zudem erfolgt die Mitteilung selbst in den gesetzlich vorgesehenen Fällen entweder ausdrücklich nach Art. 18 Abs. 4 Satz 3 BayVSG oder aufgrund der Annahme eines Ausnahmetatbestandes nach Art. 8b Abs. 2 Nr. 2, 3 BayVSG teilweise nur an die Zielperson, nicht jedoch an etwaige Drittbetroffene,

Unterreitmeier, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 8b BayVSG Rn. 18, 24, 25.

Darüber hinaus ist die Mitteilungspflicht über die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel, soweit sie im Grundsatz vorgeschrieben ist, umfangreich durch die weiten Ausnahmetatbestände in Art. 8b Abs. 2 BayVSG ausgeschlossen. Zudem ist die Mitteilung nach Art. 8b Abs. 3 Satz 1 BayVSG zurückzustellen, solange eine Gefährdung zu besorgen ist für den Zweck der Maßnahme, ein Verfassungsschutzgut, Leib, Leben, Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist. Dabei kann eine zunächst temporäre Zurückstellung der Mitteilung gemäß Art. 8b Abs. 3 Satz 2 BayVSG zu einem dauerhaften Ausschluss der Mitteilung führen.

Schließlich lässt auch die Möglichkeit, nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayVSG auf Antrag Auskunft über die gespeicherten Daten zu erhalten, die Unmittelbarkeit der Betroffenheit nicht entfallen, da diese nicht gewährleistet, dass die Beschwerdeführenden zuverlässig von Datenübermittlungen nach Art. 25 Abs. 4 BayVSG Kenntnis erlangen,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 86; BVerfGE 162, 1 <157 Rn. 107>; 154, 152 <210 Rn. 72>; 150, 309 <324 f. Rn. 36>.

Der Auskunftsanspruch bezieht sich nach dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayVSG nur auf die gespeicherten Daten, nicht auf sämtliche Verarbeitungen,

anders etwa Art. 15 Abs. 1 DSGVO und § 57 Abs. 1 Satz 1 BDSG.

Der Auskunftsanspruch erstreckt sich insbesondere gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayVSG ausdrücklich nicht darauf, an wen erhobene Daten übermittelt wurden,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 86 zum insoweit identischen § 15 Abs. 3 BVerfSchG.

Das gilt nach der Systematik des Art. 23 Abs. 1 BayVSG auch für die Auskunft nach pflichtgemäßen Ermessen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 BayVSG,

Meermagen, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 23 BayVSG Rn. 25.1.

Nichts anderes ergibt sich aus der Gesetzesbegründung,

LT-Drs. 17/11609, S. 24.

Der Auskunftsanspruch unterliegt zudem nach Art. 23 Abs. 2 BayVSG sehr weitreichenden Ausnahmen, die dazu führen, dass in vielen Fällen die Auskunft verweigert werden darf.

Ferner kann den Beschwerdeführenden nicht zugemutet werden, regelmäßig ins Blaue hinein Auskunftsansprüche an die Verfassungsschutzbehörden zu stellen.

Der Grundrechtseingriff in Form der Datenübermittlung ist darüber hinaus auch irreversibel, da die Kenntnis der nicht-öffentlichen Stelle von der Information nicht mehr aus der Welt geschaffen werden kann.

Insofern hat die gesetzliche Ermächtigung als solche bereits unmittelbare Wirkung für die Beschwerdeführenden. Sie müssen damit rechnen, dass ohne ihr Wissen personenbezogene Daten an nicht-öffentliche Stellen übermittelt werden.

3. Eigene und gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch Übermittlungen auf der Grundlage von Art. 25 Abs. 4 BayVSG selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen.

Zur Begründung der Möglichkeit eigener und gegenwärtiger Betroffenheit durch eine gesetzliche Ermächtigung zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen, bei der die konkrete Beeinträchtigung zwar erst durch eine Vollziehung erfolgt, die Betroffenen in der Regel aber keine Kenntnis von Vollzugsakten erlangen, reicht es aus, wenn die Beschwerdeführenden darlegen, mit einiger Wahrscheinlichkeit durch auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhende Maßnahmen in eigenen Grundrechten berührt zu werden,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 87; BVerfGE 162, 1 <53 Rn. 96>; 155, 119 <160 Rn. 75>; 150, 309 <325 f. Rn. 39>; 109, 279 <307 f. Rn. 99 f.>; 115, 118 <137 Rn. 78>.

Ein Vortrag, für sicherheitsgefährdende oder nachrichtendienstlich relevante Aktivitäten verantwortlich zu sein, ist zum Beleg der Selbstbetroffenheit grundsätzlich ebenso wenig erforderlich wie Darlegungen, durch die sich die Beschwerdeführenden selbst einer Straftat bezichtigen müssten,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 87; BVerfGE 162, 1 <53 Rn. 96>; 130, 151 <176 f.>.

Es genügt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, weil auch die Übermittlungen durch das Landesamt heimlich erfolgen,

siehe BVerfGE 162, 1 <61 Rn. 120> und oben unter C. II. 2.

...

III. Subsidiarität

Die Verfassungsbeschwerde genügt den Anforderungen der Subsidiarität. Das gilt sowohl hinsichtlich der Datenübermittlung als solcher (unten 1.) als auch hinsichtlich der Rügen, eine Benachrichtigungspflicht sei nicht vorgesehen (unten 2.) und das Auskunftsrecht sei in seiner Reichweite begrenzt (unten 3.).

1. Übermittlungsbefugnis

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität sind auch vor der Erhebung von Rechtssatzverfassungsbeschwerden grundsätzlich alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können.

Zu den insoweit einzulegenden Rechtsbehelfen kann gegebenenfalls die Feststellungs- oder Unterlassungsklage gehören, die eine fachgerichtliche Klärung entscheidungserheblicher Tatsachen- oder Rechtsfragen des einfachen Rechts ermöglicht.

Anders liegt dies jedoch, soweit es allein um die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Grenzen für die Auslegung der Normen geht. Soweit die gegen ein Gesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde im Kern allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das

Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangen fachgerichtlichen Prüfung substantiell verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären, bedarf es einer vorangehenden fachgerichtlichen Entscheidung nicht,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 91; BVerfGE 165, 1 <Rn. 47>; 162, 1 <55 Rn. 102>; 154, 152 <212 Rn. 78>; 123, 148 <172 f. Rn. 154>; 143, 246 <322 Rn. 211>.

Dies ist vorliegend in Bezug auf Art. 25 Abs. 4 BayVSG der Fall, sodass die Beschwerdeführenden nicht zunächst fachgerichtlichen Rechtsschutz suchen müssen. Die verfassungsrechtliche Beurteilung von Art. 25 Abs. 4 BayVSG hängt nicht von der Klärung von Tatsachen oder der fachrechtlichen Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale ab, sondern maßgeblich von deren hinreichender gesetzlicher Begrenzung und Bestimmtheit,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 91; BVerfGE 154, 152 <213 Rn. 79> zu insofern vergleichbaren Normen.

Eine vorgängige fachgerichtliche Klärung dieser Frage ist entbehrlich, weil die angegriffenen Regelungen gerade auch wegen ihrer Unbestimmtheit die verfassungsrechtlichen Anforderungen verfehlen. Darüber hinaus verletzt Art. 25 Abs. 4 BayVSG auch bei denkbar restriktiver Auslegung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Ferner ist eine gesetzesunmittelbare Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise dann zulässig, wenn den Beschwerdeführenden das Beschreiten des Instanzenwegs oder das Ergreifen anderweitiger Rechtsschutzmöglichkeiten unzumutbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die angegriffene Regelung die Beschwerdeführenden zu gewichtigen Dispositionen zwingt, die später nicht mehr korrigiert werden können, wenn die Anrufung der Fachgerichte offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre oder sie sonst nicht zumutbar ist,

vgl. BVerfGE 162, 1 <55 Rn. 102>; 133, 277 <311 Rn. 83 f.>.

Auch dies ist vorliegend der Fall. Die Beschwerdeführenden haben keine zumutbare Möglichkeit, gegen Datenübermittlungen nachträglich vor den Fachgerichten vorzugehen, da sie von Datenübermittlungen nach Art. 25 Abs. 4 BayVSG in aller Regel keine Kenntnis oder – wenn überhaupt – erst nachträglich nach Ablauf längerer Zeit Kenntnis erlangen,

siehe oben C. II. 2.

Vorbeugender Rechtsschutz in Gestalt einer vorbeugenden Unterlassungs- oder Feststellungsklage gegen zukünftige Datenübermittlungen ist für die Beschwerdeführenden nicht eröffnet. Solche Klagen setzen nach gefestigter Rechtsprechung voraus, dass sich ein drohendes Verwaltungshandeln bzw. ein zukünftiges Rechtsverhältnis bereits hinreichend konkret abzeichnet und die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit aufweist,

vgl. zur vorbeugenden Unterlassungsklage Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. März 1974 – I C 7.73 –, BVerwGE 45, 99, Rn. 41; Urteil vom 13. Dezember 2017 – 6 A 6.16 –, Rn. 12; *Pietzcker/Marsch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 163; zur Feststellungsklage Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. Januar 1980 – VII C 63.77 –, BVerwGE 59, 310-319, Rn. 28; Urteil vom 7. Mai 1987 – 3 C 53/85 –, BVerwGE 77, 207-214, Rn. 24; Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6/15 –, BVerwGE 157, 126-168, Rn. 15; Urteil vom 30. Mai 2018 – 6 A 3/16 –, BVerwGE 162, 179-202, Rn. 53; *Marsch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 43 VwGO Rn. 17 ff..

Eine nähere Bestimmung drohender Überwachungsmaßnahmen und anschließender Datenübermittlungen ist den Beschwerdeführenden jedoch nicht möglich. Hierzu müssten sie einen konkreten zukünftigen Übermittlungsanlass benennen können. Aus der Perspektive der Beschwerdeführenden lassen sich solche Anlässe jedoch nicht im Voraus absehen. Darüber hinaus ist den Beschwerdeführenden nicht zumutbar, im Rahmen des vorbeugenden Rechtsschutzes Gründe zu nennen, deretwegen Daten übermittelt werden könnten.

Als Alternative bliebe den Beschwerdeführenden lediglich eine vorbeugende Klage gegen unbestimmte Datenübermittlungen. Eine solche Klage „ins Blaue hinein“ sprengte jedoch den in langjähriger Rechtsprechung entwickelten Rahmen des vorbeugenden Rechtsschutzes und wäre aller Voraussicht nach unzulässig. Selbst wenn dies anders zu sehen wäre, wäre ein solcher Rechtsschutz so inadäquat, dass der Subsidiaritätsgrundsatz nicht dazu zwingt, ihn vorrangig zu ergreifen. Denn weil die Beschwerdeführenden konkrete Übermittlungsanlässe im Voraus nicht absehen und nicht benennen können, müsste eine solche Klage darauf gerichtet sein, eine Datenübermittlung über sie nach den angegriffenen Regelungen generell zu unterlassen. Diese Klage wäre nur begründet, wenn es keinen denkbaren Sachverhalt gäbe, in dessen Rahmen personenbezogene Daten über die Beschwerdeführenden übermittelt werden dürfen. Dies ließe sich nur annehmen, wenn die angegriffenen Regelungen auch bei restriktiver Interpretation und unabhängig von ihrer tatsächlichen Handhabung verfassungswidrig wären. Ausführungen zur Auslegung und Anwendung der Normen könnten die Fachgerichte allenfalls als obiter dicta machen, zu denen sie nicht gehalten sind und deren bloße Möglichkeit unter Subsidiaritätsgesichtspunkten keinen fachgerichtlichen Rechtsschutz gebieten kann. Vielmehr wäre eine Aufklärung der einfachrechtlichen Rechtslage und der tatsächlichen Gegebenheiten im Verwaltungsprozess nicht angezeigt. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wäre materiell als reiner Verfassungsprozess zu führen, was der Subsidiaritätsgrundsatz gerade nicht verlangt.

Mangels der Eröffnung vorbeugenden Rechtsschutzes wären die Beschwerdeführenden in der Konsequenz schließlich zur Inkaufnahme negativer Konsequenzen gezwungen, die später nicht mehr korrigiert werden können, da eine Kenntnisnahme durch die empfangenden Stellen nicht mehr rückgängig gemacht werden kann,

vgl. BVerfGE 43, 291 <386 Rn. 190>.

2. Fehlen einer Benachrichtigungspflicht

Auch hinsichtlich der Rüge der fehlenden Benachrichtigungspflicht genügt die Verfassungsbeschwerde dem Grundsatz der Subsidiarität.

Da Betroffene auch über eine unterlassene Benachrichtigung nicht benachrichtigt werden, ist nachträglicher Rechtsschutz nicht zu erlangen,

vgl. oben C. III. 1.

Vorbeugender Rechtsschutz ist nicht möglich, da sich ein drohendes Verwaltungshandeln bzw. ein zukünftiges Rechtsverhältnis nicht hinreichend konkret abzeichnet und die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit nicht aufweist. Die Beschwerdeführenden wissen weder, welche Daten über sie erhoben werden, noch können sie Übermittlungsanlässe absehen. Möglich wäre wiederum nur eine vorbeugende Klage auf unbestimmte Benachrichtigungen,

vgl. oben C. III. 1.

Darüber hinaus ist eine vorherige Anrufung der Fachgerichte auch nicht angezeigt, weil die Rüge allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung substantiell verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären. Die Beschwerdeführenden rügen insbesondere nicht, dass die Benachrichtigungspflichten zu sehr beschränkt seien, sondern dass eine Benachrichtigungspflicht gar nicht vorgesehen ist,

vgl. BVerfGE 162, 1<66 Rn. 135 f.>.

3. Fehlen eines Auskunftsanspruchs hinsichtlich der Übermittlung

Auch die Rüge, dass der Auskunftsanspruch in seiner Reichweite zu beschränkt ist und die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nicht erfasst, genügt dem Grundsatz der Subsidiarität.

Insofern ist es den Beschwerdeführenden zwar möglich, einen Auskunftsantrag zu stellen und bei einer zu erwartenden Ablehnung die Fachgerichte anzurufen. Hiervon ist jedoch ebenfalls keine verbesserte Entscheidungsgrundlage zu erwarten.

Die Beschwerdeführenden rügen nicht die Beschränkung eines dem Grunde nach bestehenden Auskunftsanspruchs, sondern die Begrenzung seiner Reichweite in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayVSG, der eine Auskunft über die Empfänger*innen von Informationsübermittlungen ausschließt,

vgl. BVerfGE 162, 1<66 f. Rn. 137 f.>.

IV. Frist

Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist gewahrt.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 25 Abs. 4 BayVSG, der durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 374) geändert worden ist. Mit dem Inkrafttreten dieser Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes am 1. August 2023 begann die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG neu zu laufen.

Die Ausschlussfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG soll aus Gründen der Rechtssicherheit die zu prozessualen Handlungen Berechtigten veranlassen, diese Handlungen nicht beliebig lange hinauszuschieben, sondern innerhalb einer bestimmten Frist vorzunehmen, nach deren Ablauf sie mit den Handlungen ausgeschlossen sind.

Die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG wird durch eine Gesetzesänderung auch dann neu in Lauf gesetzt, wenn die Gesetzesänderung die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm begründet oder zumindest verstärkt,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 92; BVerfGE 154, 152 <214 Rn. 83>; 141, 220 <262 f. Rn. 85>; 111, 382 <411 Rn. 111>.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Gesetzgeber das materielle Gewicht der Regelung verändert,

vgl. BVerfGE 79, 1 <14 Rn. 37>,

oder ihren Anwendungsbereich erweitert,

vgl. BVerfGE 12, 10 <24 Rn. 59>.

Art. 25 Abs. 4 BayVSG erhielt durch die Gesetzesänderung durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 374) im Vergleich zu seiner Vorgängerregelung sowohl ein verändertes materielles Gewicht in Form einer gesteigerten Eingriffsintensität als auch einen erheblich erweiterten Anwendungsbereich. Es handelt sich damit nicht um eine bloß redaktionelle oder deklaratorische Anpassung der Norm.

Art. 25 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayVSG a.F. ermächtigte das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass dies zum Schutz der von Art. 3 BayVSG a.F. umfassten Rechtsgüter erforderlich ist und das Staatsministerium der Übermittlung zugestimmt hat.

Demgegenüber ermächtigt Art. 25 Abs. 4 BayVSG n.F. zur Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen zum Schutz eines in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsguts, (1.) wenn dies erforderlich ist (a) zur Verhütung oder Beseitigung sonstiger erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder (b) zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Empfängers und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat und (2.) das Staatsministerium der Übermittlung zugestimmt hat.

Vor der Neufassung der Norm durch das Gesetz vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 374) verlangte die Norm somit auf Tatbestandsebene das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, dass die Übermittlung zum Schutz der von Art. 3 BayVSG a.F. umfassten Rechtsgüter erforderlich ist,

vgl. BVerfGE 162, 1 <64 Rn. 130> zu darauf bezogenen Substantiierungsanforderungen.

Durch die Gesetzesänderung wird auf dieses Tatbestandsmerkmal verzichtet, denn es wird allein auf den Zweck des Schutzes von bestimmten Rechtsgütern abgestellt („zum Schutz eines in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsguts“). Das neu geschaffene Kriterium der Erforderlichkeit bezieht sich nicht mehr auf diese Rechtsgüter, sondern gemäß Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a und b BayVSG auf andere,

erheblich weitergehende und unbestimmt formulierte Belange und Interessen.

Darüber hinaus werden auch die zu schützenden Rechtsgüter teilweise neu definiert und im Übrigen durch Individualrechtsgüter (Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben b und c BayVSG) ergänzt.

Darüber hinaus entfiel durch die Gesetzesänderung Art. 25 Abs. 3 Satz 2 BayVSG a.F., der vorsah, dass eine Übermittlung zu unterbleiben hat, wenn im Einzelfall ein datenschutzrechtlich angemessener und die elementaren Menschenrechte wahrerender Umgang mit den Daten beim Empfänger nicht hinreichend gesichert ist,

vgl. BVerfGE 162, 1 <64 Rn. 130> zu darauf bezogenen Substantiierungsanforderungen.

Dieses Übermittlungsverbot gilt nunmehr gemäß Art. 26 Abs. 2 Nr. 2 BayVSG nur noch für Datenübermittlungen ins Ausland. Auch daraus folgt ein gegenüber der Vorgängerregelung gesteigerter Anwendungsbereich.

Ferner ergibt sich der neue materielle Gehalt des Art. 25 Abs. 4 BayVSG aus der mit der umfassenden Gesetzesänderung vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 374) einhergehenden Einbettung der Norm in ein neues gesetzliches Umfeld. Auch dadurch wird die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG neu in Gang gesetzt,

vgl. BVerfGE 100, 313 <356 Rn. 153>; 78, 350 <356 Rn. 23>.

Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verfassungswidrigkeit zahlreicher Datenerhebungsbefugnisse des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes wurden die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen umfassend geändert.

So wurde zum Beispiel die Befugnis zur Ortung von Mobilfunkendgeräten ausgeweitet. Art. 12 Abs. 1 BayVSG a.F. setzte voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte für eine schwerwiegende Gefahr für die von Art. 3 BayVSG a.F. umfassten Schutzgüter vorliegen. Demgegenüber genügt nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayVSG n.F., dass

die Ortung zur Aufklärung einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit erforderlich ist.

Ähnliches gilt für die Befugnisnormen des Art. 15 Abs. 2 BayVSG für Auskunftersuchen im Schutzbereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie des Art. 16 Abs. 1 BayVSG für weitere Auskunftersuchen, die ebenfalls im Unterschied zu ihren Vorgängerregelungen auf das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine schwerwiegende Gefahr für die von Art. 3 BayVSG umfassten Schutzgüter verzichten, allerdings nun eine erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit erfordern.

Da Art. 25 Abs. 4 BayVSG die Weiterverarbeitung der unter anderem auf diesen Datenerhebungsbefugnissen beruhenden Daten regelt, ist die Vorschrift nun in ein neues gesetzliches Umfeld eingebettet. Diese Änderung der Datenerhebungsbefugnisse hat erhebliche Auswirkungen auf den Umfang und damit den Anwendungsbereich sowie die Eingriffsintensität der Datenübermittlungsbefugnisse, da nun andere und insbesondere mit anderen Mitteln sowie unter anderen Voraussetzungen erhobene personenbezogene Daten übermittelt werden können.

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Art. 25 Abs. 4 BayVSG verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG), soweit die Vorschrift zur Übermittlung von Daten ermächtigt, die unter Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden. Das Fehlen von Transparenzvorschriften verletzt zudem das Recht auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG).

Art. 25 Abs. 4 BayVSG enthält keine Übermittlungsschwelle, ohne dass dieser Verzicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (unten I.). Es fehlt darüber hinaus an einer Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Datenübermittlung (unten II.) und an einem Recht auf Auskunft über Datenübermittlung und die empfangende Stelle (unten III.).

I. Fehlen einer Übermittlungsschwelle

Art. 25 Abs. 4 BayVSG verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Fernmeldegeheimnis, weil die Norm keine Übermittlungsschwelle enthält.

Der Maßstab ergibt sich insofern aus dem Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (unten 1.). Art. 25 Abs. 4 BayVSG verfehlt diese Anforderungen (unten 2.).

1. Verfassungsrechtlicher Maßstab

Die Übermittlung personenbezogener Daten, mit der eine Behörde die von ihr erhobenen Daten einer anderen Stelle zugänglich macht, begründet einen eigenen Grundrechtseingriff. Dieser ist an dem Grundrecht zu messen, in das bei der ursprünglichen Datenerhebung eingegriffen wurde,

BVerfGE 162, 1 <108 Rn. 230>; BVerfGE 154, 152 <266 Rn. 212>; st. Rspr.

Gesetze, die eine Übermittlung ermöglichen, müssen normenklar und hinreichend bestimmt sein (unten a)) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (unten b)).

a) Normenklarheit und Bestimmtheit

Als neuerliche Grundrechtseingriffe bedürfen Übermittlungen personenbezogener Daten einer eigenen hinreichend bestimmten und normenklaren Rechtsgrundlage. Der Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit dient dabei der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für die Bürger*innen, einer wirksamen Begrenzung der Befugnisse gegenüber der Verwaltung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 108.

Bei der Bestimmtheit geht es vornehmlich darum, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame

Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 109.

Bei der Normenklarheit steht die inhaltliche Verständlichkeit der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit Bürger*innen sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können. Bei der heimlichen Datenerhebung und -verarbeitung, die tief in die Privatsphäre einwirken können, stellt sie besonders strenge Anforderungen. Da deren Handhabung von den Betroffenen weitgehend nicht wahrgenommen und angegriffen werden kann, kann ihr Gehalt nur sehr eingeschränkt im Wechselspiel von Anwendungspraxis und gerichtlicher Kontrolle konkretisiert werden. Im Einzelnen unterscheiden sich hierbei die Anforderungen allerdings maßgeblich nach dem Gewicht des Eingriffs und sind insoweit mit den jeweiligen materiellen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit eng verbunden,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 110.

Weil die Grundrechte hier ohne Wissen der Bürger*innen und oft ohne die Erreichbarkeit gerichtlicher Kontrolle durch die Verwaltung, durch Polizei und Nachrichtendienste eingeschränkt werden, muss der Inhalt der einzelnen Norm verständlich und ohne größere Schwierigkeiten durch Auslegung zu konkretisieren sein. So mag eine Regelung durch Auslegung bestimmbar oder der verfassungskonformen Auslegung zugänglich und damit im Verfassungssinne bestimmt sein, jedoch geht

damit nicht zwingend auch ihre Normenklarheit für die Adressat*innen einher,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 111.

b) Verhältnismäßigkeit

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgen Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörden an andere Stellen. Diese Anforderungen hat das angerufene Gericht in seinen Entscheidungen zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz und zum Bundesverfassungsschutzgesetz konkretisiert (unten aa)). Das danach für die Übermittlung an Stellen mit operativen Befugnissen geltende Erfordernis einer zumindest konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut gilt grundsätzlich auch für die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen (unten bb)). Eine Abweichung hiervon kommt allenfalls für eng umgrenzte Zwecke in Betracht, wenn sichergestellt ist, dass die Betroffenen keine erheblichen Nachteile erleiden (unten cc)).

aa) Allgemeine Anforderungen an die Übermittlung

Die gesetzlichen Ermächtigungen zur Datenübermittlung als auch die Übermittlungsmaßnahmen im Einzelfall müssen den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen. Die Übermittlung muss zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

Nachrichtendienstliche Behörden schöpfen ihre Erkenntnisse aus einer Fülle von Daten, die sie weit im Vorfeld konkreter Gefahren und operativer Tätigkeit erheben, miteinander und mit Erkenntnissen anderer Stellen verknüpfen und filtern, um daraus relevante Informationen zu gewinnen und auch weiterzugeben; dies ist eine Besonderheit ihrer Aufgabe,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 117.

Die weitreichenden Überwachungsbefugnisse der Verfassungsschutzbehörden können verfassungsrechtlich aber nur

gerechtfertigt werden, wenn die aus der Überwachung gewonnenen Informationen nicht ohne Weiteres übermittelt werden dürfen,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 120.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne stellt deshalb besondere Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Übermittlungsbefugnisse von Verfassungsschutzbehörden,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 121.

Je nachdem, an welche Stelle übermittelt wird, können sich die Übermittlungsvoraussetzungen unterscheiden. So setzt die Übermittlung an eine Gefahrenabwehrbehörde voraus, dass sie dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dient, für das wenigstens eine hinreichend konkretisierte Gefahr besteht. Die Übermittlung an eine Strafverfolgungsbehörde kommt nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht und setzt voraus, dass ein durch bestimmte Tatsachen begründeter Verdacht vorliegt, für den konkrete und verdichtete Umstände als Tatsachenbasis vorhanden sind,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 121 ff.

Auch an sonstige Stellen dürfen die aus Überwachungsmaßnahmen des Verfassungsschutzes erlangten Informationen und personenbezogenen Daten nur zum Schutz eines Rechtsguts von besonderem Gewicht übermittelt werden,

BVerfGE 162, 1 <119 f. Rn. 255 f.>.

Hinsichtlich der Übermittlungsschwelle ist bei sonstigen Stellen zu differenzieren. Hat die empfangende Stelle operative Befugnisse, gelten dieselben Grundsätze wie bei der Weitergabe an Polizeibehörden; für eine Absenkung der Schwelle unter den Anlass der konkreten oder konkretisierten Gefahr ist kein Raum. Hat sie hingegen keine operativen Anschlussbefugnisse, kommt je nach dem Gewicht des ursprünglichen

Datenerhebungseingriffs eine Absenkung in Betracht. In Abhängigkeit von den konkreten Umständen kommt dann aber etwa eine Übermittlung in Betracht, wenn die empfangende Stelle die Information ihrerseits im Rahmen eigener Verfassungsschutzaufgaben verwenden will und hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Information zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall benötigt wird,

BVerfGE 162, 1 <120 Rn. 258>.

Dies rechtfertigt jedoch keine pauschale Absenkung der Anforderungen an die Übermittlung nachrichtendienstlich erhobener Daten an andere Stellen, die keine operativen Anschlussbefugnisse haben. Vielmehr ist dem jeweiligen Gewicht des Grundrechtseingriffs Rechnung zu tragen. Denn je nach Aufgaben- und Befugnisbereich der empfangenden Stelle kann die Übermittlung auch dann noch massive Folgen für die Grundrechte der Betroffenen haben. Dass die Übermittlung in einem solchen Fall nur unter strengen Voraussetzungen erfolgt, ist in der Übermittlungsermächtigung sicherzustellen,

BVerfGE 162, 1 <121 Rn. 259>.

bb) Anforderungen an die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar noch nicht in der Sache mit der Übermittlung personenbezogener und mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobener Daten von Verfassungsschutzbehörden an nicht-öffentliche Stellen befasst. Es hat jedoch in seinem Urteil zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes eine gesetzliche Ermächtigung zu Übermittlungen an private Stellen an denselben Maßstäben gemessen, die für eine Datenübermittlung an öffentliche Stellen zum Zweck der Gefahrenabwehr beziehungsweise der Strafverfolgung gelten,

vgl. BVerfGE 154, 152 <305 Rn. 313>, unter Verweis auf Rn. 216 ff. und Rn. 222.

Diese Übertragung der Übermittlungsschwellen auf die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen ist sachgerecht. Denn auch eine Übermittlung

an nicht-öffentliche Stellen birgt hohe Risiken für die betroffene Person, da die von nicht-öffentlichen Stellen ausgehenden Beeinträchtigungen schwerwiegend sein können (unten (1)), nicht-öffentliche Stellen weniger rechtlichen Bindungen unterliegen (unten (2)) und das Risiko einer unkontrollierten Weitergabe der Daten höher ist (unten (3)).

(1) Mögliche schwerwiegende Beeinträchtigungen

Zwar stehen Privaten keine hoheitlichen Befugnisse zur Verfügung. In diesem Sinne haben sie keine „operativen Anschlussbefugnisse“, mittels derer sie Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchsetzen könnten. Gleichwohl können auch Private die Interessen der Betroffenen empfindlich beeinträchtigen, etwa durch das Vorenthalten von Leistungen, auf die Betroffene in ihrer Lebensgestaltung angewiesen sind, oder den Ausschluss aus sozialen Zusammenhängen mit hoher Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit,

vgl. BT-Drucks. 20/9345, S. 30 zu § 22a BVerfSchG.

Hierbei ist zu beachten, dass die empfangenden Stellen durch das Gesetz nicht eingegrenzt werden. Die Gesetzesbegründung nennt beispielhaft Fluggesellschaften oder Banken,

LT-Drs. 14/10180, S. 17 und LT-Drs. 17/10014, S. 52, zu den Vorgängernormen.

In Betracht kommen aber etwa auch Arbeitgeber*innen, Vermieter*innen, Geschäftspartner*innen, Parteien, Vereine, Bekannte und Freund*innen. Denkbar ist sogar die Veröffentlichung von Informationen über die Presse oder im Internet. So könnte etwa das Landesamt für Verfassungsschutz eine öffentliche Warnung vor einer Person aussprechen,

vgl. zu vergleichbaren Vorschriften im Polizeirecht: Hamburgisches Obergericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 36, 43 f. und 56; *Müller/Schwabenbauer*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G Rn. 908; *Prange*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher

Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 45 ff.; *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz, 6. Aufl. 2023, Art. 59 PAG Rn. 10 ff.; unklar ist, ob und in welchem Umfang Art. 27 Abs. 3 BayVSG, der die Bekanntgabe von personenbezogenen Daten im Rahmen der Aufklärung der Öffentlichkeit regelt, Art. 25 Abs. 4 BayVSG verdrängt.

Derartige Bekanntmachungen stellen „die intensivste Form einer Übermittlung personenbezogener Daten“ dar,

BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 1990 – 1 BvR 1244/87 –, Rn. 4.

Erschwerend kommt hinzu, dass angesichts der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden, insbesondere dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, eine Kontaktaufnahme durch Verfassungsschutzbehörden ein besonderes Gewicht innehat, sodass die potenzielle Stigmatisierungswirkung hoch ist.

Zudem ist es möglich, dass die Informationen falsch oder unvollständig sind beziehungsweise einen falschen Verdacht erwecken,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. November 1997 – 1 C 25/95 –, Rn. 1; vgl. zu Schutzvorkehrungen unten D. I. 2. e).

Die möglichen Beeinträchtigungen, denen Betroffene in Folge der Entscheidungen von Privaten auf der Grundlage der Datenübermittlung ausgesetzt sein können, sind vielfältig und können das gesamte private wie auch berufliche Leben erfassen.

Im privaten Bereich reichen sie von vergleichsweise unbedeutenden Maßnahmen, etwa einem privatrechtlichen Hausverbot bei einer einzelnen Veranstaltung, bis hin zu sehr starken Beeinträchtigungen, etwa dem Ausschluss der Betroffenen aus einem Verein. Die Weitergabe von Informationen an den persönlichen Bekanntenkreis der Betroffenen kann ebenfalls schwerwiegende Folgen haben. Hier besteht die Gefahr, dass die persönlichen Beziehungen der Betroffenen – von bloßen Bekanntschaften bis hin zu intimen Partnerschaften – durch die Weitergabe belastet werden. Eine Übermittlung kann – je

nach Größe des Empfänger*innenkreises – im Extremfall zur vollständigen sozialen Isolation der Betroffenen führen. Weitere negative Folgen im privaten Bereich können die Kündigung von Wohnraummietverhältnissen umfassen oder den Ausschluss von Ehrenämtern.

Im beruflichen Bereich besteht die Gefahr, dass der betroffenen Person gekündigt wird oder befristete Arbeitsverträge nicht verlängert werden. Das Risiko der Beeinträchtigung oder Beendigung von Geschäftsbeziehungen besteht hier ebenso wie die Gefahr eines Absehens von privatrechtlichen Auftragsvergaben auf der Grundlage der erhaltenen Informationen mit potenziell schwerwiegenden Folgen für die betroffene Person bis hin zur Privat- oder Unternehmensinsolvenz.

Dass diese Gefahren keine bloß theoretischen Überlegungen sind, illustriert der Fall eines muslimischen Nachwuchswissenschaftlers aus Sachsen. Dieser war zu einem nicht näher bestimmbareren Zeitpunkt im Jahr 2007 wegen seiner Mitgliedschaft in einem muslimischen Studierendenverein in das Visier des sächsischen Landesamts für Verfassungsschutz geraten,

Winter, Wie der Verfassungsschutz eine Forscherkarriere sabotierte, Spiegel vom 2. Januar 2021, S. 46, **Anlage 6**.

In der Folgezeit nahm das sächsische Landesamt für Verfassungsschutz Kontakt mit dem Kanzler und dem Rektor der Universität sowie mit dem Inhaber des Lehrstuhls, an dem dieser arbeitete, auf. In der Folge dieses Gesprächs wurde 2011 der bestehende Arbeitsvertrag als wissenschaftlicher Mitarbeiter nicht wie vorgesehen um drei Jahre verlängert und dieser zunächst an einem selbständigen Institut der Universität untergebracht, wo ihm dann nach Ablauf der Probezeit gekündigt wurde.

Daraufhin nahm der Nachwuchswissenschaftler eine Stelle an einem angesehenen privaten Forschungsinstitut an. Im Mai 2012 nahm das Landesamt für Verfassungsschutz Kontakt mit dem dortigen kaufmännischen Direktor auf und informierte diesen ausweislich eines Gesprächsvermerks in „groben Umrissen“ über die Gründe, weshalb

der Nachwuchswissenschaftler an der Universität nicht weiter beschäftigt wurde. Dies führte dazu, dass er im Juni 2012 auch dort innerhalb der Probezeit entlassen und zusätzlich mit einem Hausverbot belegt wurde. In der Folge befand sich der Forscher in einer schwierigen finanziellen Situation und bezog zeitweise existenzsichernde Leistungen,

Winter, Wie der Verfassungsschutz eine Forscherkarriere sabotierte, Spiegel vom 2. Januar 2021, S. 46 f., **6**.

Das Beispiel zeigt, welche persönlichen und finanziellen Folgen die Informationsweitergabe an Private für Betroffene haben kann. Diese stehen den möglichen Beeinträchtigungen durch das operative Handeln öffentlicher Stellen in vielen Konstellationen in nichts nach.

(2) Geringere rechtliche Bindung und Kontrolle

Private sind in ihrem Handeln zudem nicht durch die rechtsstaatlichen und demokratischen Bindungen und Kontrollmechanismen beschränkt, wie sie für Hoheitsträger gelten,

vgl. BT-Drucks. 20/9345, S. 30 zu § 22a BVerfSchG.

Sie entscheiden grundsätzlich selbst, mit wem sie Kontakte pflegen und soziale Verbindungen eingehen. Ebenso gestalten sie ihre Rechtsverhältnisse grundsätzlich frei und privatautonom,

vgl. BVerfGE 89, 214 <231 Rn. 53>.

Entsprechend müssen Private ihr Handeln grundsätzlich nicht begründen. Sie müssen somit auch nicht offenlegen, welche Informationen ihren Entscheidungen zugrunde liegen. Die Entscheidungen, die ein privater Datenempfänger auf der Grundlage der erhaltenen Informationen trifft, sind auch weniger vorhersehbar und nur in deutlich geringerem Umfang justiziabel als die Maßnahmen, die eine öffentliche Stelle gegen den Betroffenen ergreifen kann.

Grundrechtsbeschränkende Befugnisse öffentlicher Stellen sind ihrem Inhalt und ihren Voraussetzungen nach klar im Gesetz geregelt und unterliegen umfassender gerichtlicher Kontrolle. Anders stellt sich die Situation jedoch bei den „Maßnahmen“ privater Dritter dar. Wie eine

Privatperson auf eine nachrichtendienstlich erhaltene Information reagiert, wird nach allgemeiner Lebenserfahrung stark von den individuellen Überzeugungen und Prägungen bestimmt sein. Objektive „Tatbestandsvoraussetzungen“ für die Entscheidung, soziale oder geschäftliche Beziehungen auszunehmen oder zu beenden, existieren ebenso wenig wie Rechtsbehelfe, mit denen Betroffene gegen solche privaten Entscheidungen vorgehen können.

Auch insofern dient das Beispiel des Nachwuchswissenschaftlers aus Sachsen als Illustration. Die unterlassene Vertragsverlängerung sowie die Kündigungen in der Probezeit mussten nicht begründet werden. Von keinem seiner früheren Arbeitgeber erhielt der Nachwuchswissenschaftler Hinweise auf die vorangegangenen Gespräche mit dem Landesamt für Verfassungsschutz. Klagen gegen die Beendigungen der Arbeitsverhältnisse wären wohl aussichtslos gewesen,

vgl. *Winter*, Wie der Verfassungsschutz eine Forscherkarriere sabotierte, Spiegel vom 2. Januar 2021, S. 46, **Anlage 6**; zu einem ähnlichen Fall: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. November 1997 – 1 C 25/95 –, Rn. 1.

(3) Erhöhtes Risiko der unkontrollierten Weiterverbreitung

Darüber hinaus besteht bei einer Übermittlung von personenbezogenen Daten an Private stets die Gefahr, dass diese – trotz etwaiger Vereinbarungen – an weitere Privatpersonen weitergegeben werden und sich dadurch unkontrolliert verbreiten.

Im Extremfall führt die Weitergabe zu Veröffentlichungen in der Presse oder in sozialen Medien. Die Gefahr einer solchen unkontrollierten Verbreitung von Informationen ist im Fall der Übermittlung an öffentliche Stellen geringer, da diese spezifischen rechtlichen Geheimhaltungsverpflichtungen unterliegen. In dieser Hinsicht stellt sich die Übermittlung an Private sogar als risikointensiver dar,

vgl. Roggan, NVwZ 2024, 193 (197).

cc) Mögliche Absenkung der Übermittlungsschwelle

Aus den vorgenannten Gründen ist auch für die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen grundsätzlich eine wenigstens konkretisierte Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter erforderlich.

Eine Abweichung hiervon kommt allenfalls für eng umgrenzte Zwecke in Betracht. Diese müssen jedoch normenklar und hinreichend bestimmt im Gesetz festgelegt werden,

siehe dazu oben D. I. 1. a).

Zudem muss durch gesetzliche Vorschriften so weit wie möglich sichergestellt werden, dass die Daten nicht für Maßnahmen verwendet werden, die erhebliche Nachteile für die Betroffenen haben und daher behördlichen Zwangsmaßnahmen gleichkommen, wie zum Beispiel die Kündigung eines Beschäftigungsverhältnisses.

Im Einklang damit sieht § 22a Satz 1 Nr. 2 BVerfSchG für die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen vor, dass grundsätzlich eine zumindest konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut erforderlich ist. Abweichungen davon sind nach § 22a Satz 1 Nr. 3 Buchstaben a bis h BVerfSchG nur zu bestimmten, eng umgrenzten Zwecken zulässig, etwa zum Schutz kritischer Infrastruktur oder zum Schutz von Deradikalisierungsprojekten. Auch in diesen Fällen darf die nicht-öffentliche Stelle die erhaltenen Daten gemäß § 22a Satz 2 BVerfSchG nur dann für rechtlich nachteilige Handlungen oder erhebliche Beeinträchtigungen der betroffenen Person verwenden, wenn eine konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut vorliegt und das Bundesamt für Verfassungsschutz zustimmt.

2. Verletzung durch Art. 25 Abs. 4 BayVSG

Art. 25 Abs. 4 BayVSG verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es fehlt an einer zumindest konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut als Übermittlungsschwelle (unten a)). Dieser Verzicht auf eine Übermittlungsschwelle ist auch nicht durch hinreichend normenklar und bestimmt geregelte Übermittlungszwecke gerechtfertigt (unten b)). Er wird auch nicht durch den Zweckbindungsgrundsatz bei der Verwendung der übermittelten Daten (unten c)), durch Übermittlungsverbote (unten d)), Pflichten bei der

Verarbeitung unrichtiger Daten (unten e)) oder Verfahrensanforderungen und Kontrollmöglichkeiten (unten f)) ausgeglichen.

a) Keine Übermittlungsschwelle

Art. 25 Abs. 4 BayVSG genügt zwar den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Rechtsgüterschutz. Denn bei den in Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 BayVSG genannten Rechtsgütern handelt es sich um solche von besonderem Gewicht.

Es fehlt jedoch an einer hinreichende Übermittlungsschwelle. Weder Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG (unten aa)) noch die in Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a und b BayVSG genannten Voraussetzungen (unten bb) und cc)) verlangen eine zumindest konkretisierte Gefahr für die genannten Rechtsgüter.

aa) Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG

Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG verlangt, dass die Übermittlung „zum Schutz“ eines in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsguts erfolgt. Damit legt das Gesetz lediglich den Übermittlungszweck fest. Es genügt, dass mit der Übermittlung der Schutz der in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsgüter bezweckt wird. Die Übermittlung wird somit allein final angeleitet und begrenzt. Anders als Art. 25 Abs. 3 Nr. 3 BayVSG in der bis zum 31. Juli 2023 geltenden Fassung setzt der Wortlaut von Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG nicht einmal voraus, dass die Übermittlung zum Schutz dieser Rechtsgüter objektiv erforderlich ist. Jedenfalls verlangt Art. 25 Abs. 4 1. Halbsatz BayVSG keine konkretisierte Gefahr für die genannten Rechtsgüter. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut und der Abgrenzung zu Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 BayVSG. Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet daher aus.

bb) Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG

Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG setzt voraus, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verhütung oder Beseitigung sonstiger erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl. Auch dieser Tatbestand enthält keine hinreichende Übermittlungsschwelle, da er sich nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter bezieht (unten (1)) und keine konkretisierte Gefahr voraussetzt (unten (2)). Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet aus (unten (3)).

(1) Kein Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter

Dass Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG die Übermittlung nicht hinreichend beschränkt, folgt schon daraus, dass sich der Tatbestand nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter bezieht.

Der Begriff des Gemeinwohls wird weder im Bayerischen Verfassungsschutzgesetz legaldefiniert noch wird er in der Gesetzesbegründung näher erläutert,

vgl. LT- Drucks. 18/29057, S. 45.

Der Begriff ist aus dem Datenschutz- und Polizeirecht entlehnt und in mehreren Landespolizeigesetzen im Rahmen von Übermittlungsbefugnissen der Polizei an nicht-öffentliche Stellen normiert,

vgl. für eine Übersicht *Müller/Schwabenbauer*, in: Lisken/Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Abschnitt G, Rn. 905 f.

Die Formulierung in Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG entspricht fast wortgleich der in Art. 59 Abs. 1 Nr. 2 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (BayPAG).

Der Begriff ist äußerst weit und kann „alle denkbaren öffentlichen Interessen, zum Beispiel wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, umweltpolitischer oder infrastruktureller Art“ erfassen,

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 46; *Prange*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 53.

Es handelt sich, so der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu einer vergleichbaren Regelung in einem das Bundespolizeigesetz betreffenden Gesetzentwurf, um eine „sehr weitreichende generalklauselartige Übermittlungsbefugnis“, die „lediglich durch eine Erheblichkeitsschwelle beschränkt ist“,

BT-Aussch.-Drs. 19(4)774, S. 14 f.

Der Tatbestand genügt daher schon nicht dem Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit,

kritisch auch Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 54 ff.; *Prange*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 90 ff.; *Zöller/Doneleit/Klotz/Schach*, KriPoZ 2024, 51 (61); anders: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 19. Oktober 1994 – Vf. 12-VII-92 –, Rn. 259.

Jedenfalls ist der Begriff des Gemeinwohls deutlich weiter als der Begriff der besonders gewichtigen Rechtsgüter,

Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorrganisationsgesetz, 6. Aufl. 2023, Art. 56 PAG Rn. 24.

Auch das Erfordernis der „Erheblichkeit“ des Nachteils kann dieses Defizit nicht kompensieren. Denn das Gewicht des Nachteils sagt nichts darüber aus, um welche Belange es geht,

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 57.

Was mit „sonstigen“ erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl gemeint ist, ist unklar,

vgl. *Zöller/Doneleit/Klotz/Schach*, KriPoZ 2024, 51 (61),

sodass die Norm auch insoweit gegen den Grundsatz der Normenklarheit verstößt.

Laut *Unterreitmeier* grenzt das Attribut „sonstiger“ den Zweck der an nicht-öffentliche Stellen erfolgenden Übermittlung von den zuvor in Art. 25 Abs. 1 bis 3 BayVSG genannten Zwecken für eine Übermittlung an öffentliche Stellen ab. Es werde unterstrichen, dass der Schutz der in Abs. 1 Nr. 1 genannten besonders gewichtigen Rechtsgüter primär Aufgabe des Staates sei, so dass eine Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nur ausnahmsweise in Betracht komme, wenn öffentliche Stellen diesen Schutz nicht, nicht in gleicher Weise oder nicht genauso effektiv

gewährleisten könnten, mithin ein „sonstiger Schutz“ durch nicht-öffentliche Stellen erforderlich sei,

Unterreitmeier, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 25 BayVSG Rn. 243.

Eine effektive Eingrenzung des Begriffs der erheblichen Nachteile für das Gemeinwohl wird auch damit nicht vorgenommen. Selbst eine erforderliche Vergleichbarkeit mit den in Art. 25 Abs. 1 bis 3 BayVSG genannten Zwecken verleiht dem Begriff keine Konturen.

(2) Keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle

Zudem wird auch in Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a BayVSG keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle festgelegt.

Der Begriff des „Nachteils“ setzt unterhalb der Schwelle zur Gefahr an,

Prange, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 53 m.w.N.

Laut dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht lässt sich zudem „der Begriff der Verhütung auch auf das erstrecken, was bislang als Gefahrenvorsorge bezeichnet wurde, nämlich zu verhindern oder unwahrscheinlicher zu machen, dass künftig konkrete Gefahren entstehen“,

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 63.

(3) Keine verfassungskonforme Auslegung

In der Rechtsprechung und Literatur zu polizeirechtlichen Übermittlungsbefugnissen wird eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend vertreten, dass die Übermittlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder für bestimmte Rechtsgüter voraussetzt,

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 2009 – 4 Bf 213/07 –, Rn. 73 ff.; *Roggenkamp*, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Auflage 2019, § 21, Rn. 83; *Müller/Schwabenauer*, in:

Lisken/Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Abschnitt G, Rn. 906; für eine restriktive Auslegung auch Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29. September 2020 – 5 ZB 19.1187 –, Rn. 10.

Vorliegend scheidet eine verfassungskonforme Auslegung jedoch aus, da sie erkennbar dem Willen des Gesetzgebers widerspricht. Hätte dieser eine konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut verlangen wollen, hätte er auf die Voraussetzungen des Abs. 1 verweisen können. Art. 25 Abs. 4 BayVSG folgt jedoch erkennbar dem Regelungskonzept des Art. 25 Abs. 2 BayVSG, der eine Übermittlung unterhalb der Schwelle der konkretisierten Gefahr ermöglicht,

vgl. LT-Drs. 18/29057, S. 42.

Darüber hinaus scheidet eine verfassungskonforme Auslegung aus, weil dies den für heimliche Datenverarbeitungen geltenden strengen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit nicht genüge,

siehe oben D. I. 1. a) und BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 –, Rn. 121.

cc) Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b BayVSG

Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b BayVSG setzt voraus, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Empfängers und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat.

Auch dieser Tatbestand enthält keine hinreichende Übermittlungsschwelle, da er sich nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter bezieht (unten (1)) und keine konkretisierte Gefahr voraussetzt (unten (2)). Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet aus, auch unter Berücksichtigung der Voraussetzung, dass der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat (unten (3)).

(1) Kein Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter

Auch zu dem Begriff der schutzwürdigen Interessen der empfangenden Stelle enthält das Bayerische Verfassungsschutzgesetz weder eine

Legaldefinition noch eine exemplarische Auflistung solcher schutzwürdigen Interessen.

Der Begriff ist ebenfalls aus dem Polizeirecht entlehnt, wo er insbesondere in Art. 56 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c und Art. 59 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG genutzt wird.

In systematischer Hinsicht können in Abgrenzung zur Variante des „Gemeinwohls“ nur Individualinteressen – eben die der empfangenden Stelle – gemeint sein. Mangels einer gesetzlichen Eingrenzung oder Konkretisierung kommt jedes denkbare ideelle, wirtschaftliche oder rechtliche Interesse in Betracht,

vgl. *Aulehner*, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 56 PAG Rn. 22; *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorganisationsgesetz, 6. Aufl. 2023, Art. 56 PAG Rn. 25; *Prange*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 54.

Neben gewichtigen schutzwürdigen Interessen – etwa der Abwendung von konkreten Gefahren für Leib oder Leben – sind daher auch weniger bedeutsame Interessen vom Wortlaut der Norm umfasst. Zu denken ist etwa an rein wirtschaftliche Interessen, zum Beispiel dem Interesse einer Arbeitgeberin an Informationen über geschäftsschädigendes Verhalten einzelner Beschäftigter. Auch rein rechtliche Interessen, zum Beispiel die Erlangung von personenbezogenen Daten über einen Schädiger, um eine Schadensersatzklage erheben zu können, fallen unter den Wortlaut der Norm.

Damit geht der Schutz weit über den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter hinaus.

(2) Keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle

Zudem enthält die Vorschrift keine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle. Die Übermittlung muss lediglich erforderlich sein zur „Wahrung“ schutzwürdiger Interessen. Ein objektiver Anlass für die Übermittlung wird nicht verlangt.

(3) Keine verfassungskonforme Auslegung

Auch Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b BayVSG ist keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich. Eine Beschränkung auf besonders gewichtige (Individual-)Rechtsgüter ist im Wortlaut nicht angelegt und widerspricht erkennbar dem gesetzgeberischen Willen. Anders als Art. 59 Abs. 3 Abs. 3 Satz 1 BayPAG nimmt Art. 25 Abs. 4 BayVSG keine derartige Beschränkung auf bestimmte Rechtsgüter vor.

Der Gesetzgeber hat zudem bewusst auf eine Übermittlungsschwelle verzichtet,

siehe oben D. I. 2. bb) (3).

Der Tatbestand lässt sich auch nicht durch die Voraussetzung, dass der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat, auf ein verfassungskonformes Maß reduzieren. Nach dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b BayVSG ist die Übermittlung ausgeschlossen, wenn ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss besteht. Damit unterscheidet sich der Wortlaut von Art. 59 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG, der an ein *Überwiegen* der schutzwürdigen Interessen des Betroffenen anknüpft. Gleichwohl dürfte nicht jedes schutzwürdige Interesse für den Ausschluss ausreichen. Denn aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgt, dass grundsätzlich jedes Interesse am Ausschluss einer weiteren Datenverarbeitung schutzwürdig ist. Dies würde der Tatbestand leerlaufen lassen und ist offensichtlich nicht vom Gesetzgeber intendiert. Die Gesetzesbegründung verweist vielmehr auf datenschutzrechtliche Regelungen, mit denen ein Einklang hergestellt werden sollte,

LT-Drs. 18/29057, S. 45.

Hinsichtlich der dort genannten Normen ist anerkannt, dass eine Abwägung mit dem Interesse an der Übermittlung vorgenommen werden muss. Schutzwürdig im Sinne dieser Gesetze sind somit nur solche Interessen, die das Interesse an der Übermittlung überwiegen,

Verwaltungsgericht München, Urteil vom 28. August 2019 – M 9 K 18.4706 –, Rn. 31; *Stief*, in: Schröder, Bayerisches Datenschutzgesetz, 1. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 64 zu Art. 5 Abs. 1

Satz 1 Nr. 2 BayDSG; *Aßhoff*, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. 1.11.2021, § 25 BDSG Rn. 29; *Herbst*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Aufl. 2024, § 25 BDSG Rn. 14 zu § 25 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BDSG.

Mit einem solchen Abwägungserfordernis wird jedoch lediglich das normiert, was sich ohnehin aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt. Es ist jedoch Aufgabe des Gesetzgebers die Voraussetzungen der Übermittlung zu regeln und insbesondere einen Übermittlungsanlass festzulegen.

Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet aus, weil dies den für heimliche Datenverarbeitungen geltenden strengen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit nicht genügt,

siehe oben D. I. 1. a).

b) Kein Verzicht auf Übermittlungsschwelle wegen bestimmter Übermittlungszwecke

Der Verzicht auf eine konkretisierte Gefahr als Übermittlungsschwelle ist auch nicht mit Blick auf bestimmte im Gesetz festgelegte Zwecke gerechtfertigt,

vgl. zum Maßstab oben D. I. 1. b) cc).

Anders als § 22a Satz 1 Nr. 3 BVerfSchG enthält Art. 25 Abs. 4 BayVSG keine Beschränkung auf solche eng umgrenzten Zwecke. Die in Art. 25 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a und b BayVSG genannten Zwecke sind so weit und unbestimmt, dass sie die Übermittlung faktisch kaum eingrenzen,

siehe zur Auslegung dieser Tatbestände oben D. I. 2. a) bb) und cc).

Darüber hinaus fehlt es an einer mit § 22a Satz 2 BVerfSchG vergleichbaren Norm, die verhindert, dass die übermittelten Daten für Handlungen verwendet werden, welche die betroffene Person erheblich beeinträchtigen.

Nach Art. 25 Abs. 5 Satz 1 BayVSG darf der Empfänger zwar die personenbezogenen Daten ohne Zustimmung des Landesamts nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt worden sind. Hierauf ist die empfangende Stelle nach Art. 25 Abs. 5 Satz 2 BayVSG hinzuweisen. Die Norm regelt jedoch nur die Zweckänderung und nicht die ursprünglichen Übermittlungszwecke. Die Zwecke der Übermittlung sind jedoch – wie bereits dargelegt – äußerst weit und schließen eine Verwendung zu Handlungen mit erheblichen Beeinträchtigungen nicht aus. Zudem steht die Zustimmung des Landesamtes für Verfassungsschutz zur Zweckänderung in dessen Ermessen,

Unterreitmeier, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 25 BayVSG Rn. 253.

Die Zustimmung zur Verwendung für Maßnahmen, die unmittelbar mit Zwangswirkung vollzogen werden, wird zwar nach Art. 25 Abs. 4 Satz 4 BayVSG eingeschränkt. Diese Einschränkung ist jedoch auf öffentliche Stellen zugeschnitten. Für die Zustimmung zu Handlungen von Privaten, die zwar keine Zwangswirkung haben, aber nicht weniger schwerwiegende Folgen nach sich ziehen, macht das Gesetz keine Vorgaben.

c) Kein Ausgleich durch Zweckbindung

Aus diesen Gründen rechtfertigt der in Art. 25 Abs. 5 Satz 1 BayVSG normierte Zweckbindungsgrundsatz auch für sich genommen keinen Verzicht auf eine Übermittlungsschwelle.

Diese mindern zwar das Risiko einer unkontrollierten Weiterverarbeitung der Daten,

siehe dazu oben D. I. 1. b) bb) (3).

Das entbindet den Gesetzgeber jedoch nicht von der Pflicht zur Festlegung von Übermittlungsschwellen für die Übermittlung. Zudem fehlt es an Kontroll- und Sanktionsmechanismen zur Verhinderung von Verstößen,

vgl. zu abweichenden Regelungsmöglichkeiten § 25 Abs. 2 Satz 1 a.E. Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), § 9a Abs. 2 und Abs. 3

Nr. 2 BNDG; *Moini*, Staatliche Warnungen vor entlassenen Straftätern, 2013, S. 210.

Auch die Datenschutzgrundverordnung gewährleistet nur eingeschränkt und nicht in allen Fällen Schutz gegen unbefugte Weiterverarbeitung,

vgl. *Prange*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private, 2024, S. 60.

d) Kein Ausgleich durch Übermittlungsverbote

Auch die in Art. 28 BayVSG geregelte Übermittlungsverbote entbinden den Gesetzgeber nicht von seiner Pflicht, eine Übermittlungsschwelle festzulegen.

Nach Art. 28 Abs. 1 Nr. 1 BayVSG hat die Übermittlung zu unterbleiben, wenn erkennbar ist, dass die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person das Interesse der Allgemeinheit oder der empfangenden Stelle an der Übermittlung überwiegen. Damit wird lediglich normiert, was sich ohnehin aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für jede Übermittlung ergibt.

Im Gesetz wird lediglich konkretisiert, dass die Interessenabwägung „unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung“ zu erfolgen hat. Damit wird die Abwägung zwar rudimentär angeleitet. Greifbare Kriterien, insbesondere für den erforderlichen Übermittlungsanlass, ergeben sich daraus jedoch nicht. Solche wären aber notwendig, um den Anforderungen an Normenklarheit und Bestimmtheit gerecht zu werden.

Art 28 Abs. 2 Satz 1 BayVSG legt daneben fest, wann ein Überwiegen nicht vorliegt. Konkretisierungen für ein Überwiegen der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person enthält das Gesetz hingegen nicht.

Das Übermittlungsverbot des Art. 28 Abs. 1 Nr. 2 BayVSG, nach dem eine Mitteilung zu unterbleiben hat, wenn überwiegende Sicherheitsinteressen, insbesondere Gründe des Quellenschutzes oder des Schutzes operativer Maßnahmen, dies erfordern, dient nicht dem Grundrechtsschutz. Das Übermittlungsverbot greift mithin nur in bestimmten Konstellationen und vermag das Fehlen einer Übermittlungsschwelle nicht auszugleichen.

Bei den besonderen gesetzlichen Regelungen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Nr. 3 1. Halbsatz BayVSG handelt es sich um bereichsspezifisch normierte Zweckbindungen und gesetzliche Geheimhaltungspflichten wie zum Beispiel das Steuergeheimnis,

Unterreitmeier, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Ed. 1.3.2024, Art. 28 BayVSG Rn. 27.

Sie erfassen daher nur einen Teil der Daten, die potenziell übermittelt werden können. Dasselbe gilt für die außergesetzlichen Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse.

e) Kein Ausgleich durch Pflichten bei unrichtigen Daten

Nach Art. 21 Abs. 3 Satz 1 BayVSG sind unrichtige personenbezogene Daten zu berichtigen. Diese Pflicht wird durch Dokumentationspflichten nach Art. 21 Abs. 3 Satz 2 BayVSG flankiert. Erweisen sich bereits übermittelte Daten als unvollständig oder unrichtig, so sind sie gemäß Art. 21 Abs. 3 Satz 3 BayVSG unverzüglich gegenüber der empfangenden Stelle zu berichtigen, es sei denn, dass die Berichtigung sich als unmöglich erweist oder mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist.

Diese Vorkehrungen sind notwendig, mindern aber lediglich das von einer Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen ausgehende Risiko. In der Praxis kann die Übermittlung unrichtiger Daten nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Eine nachträgliche Berichtigung kann den Schaden nicht vollständig beseitigen. Jedenfalls lassen diese ohnehin notwendigen Schutzvorkehrungen nicht das Erfordernis einer Übermittlungsschwelle entfallen.

f) Kein Ausgleich durch Verfahrensanforderungen und Kontrollmöglichkeiten

Die fehlende Übermittlungsschwelle wird auch nicht durch das in Art. 25 Abs. 4 Nr. 2 BayVSG normierte Erfordernis, dass die Staatsregierung der Übermittlung zustimmen muss, kompensiert. Denn dabei handelt es sich um eine lediglich formelle Anforderung, welche die Übermittlung inhaltlich nicht einschränkt.

Dasselbe gilt für die Kontrollmöglichkeiten des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Art. 32 BayVSG. Bei diesen handelt es sich um ein eigenständiges verfassungsrechtliches Erfordernis, das neben die materiellen Anforderungen an die Übermittlungsschwelle tritt,

vgl. BVerfGE 156, 11 <46 Rn. 89>.

II. Fehlen einer Benachrichtigungspflicht

Art. 25 Abs. 4 BayVSG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil es an einer Benachrichtigungspflicht fehlt.

Die besondere Eingriffsintensität und die Risiken der Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen erfordern eine nachträgliche Benachrichtigung (unten 1.). Die Gründe, die einer Benachrichtigung entgegenstehen können, rechtfertigen keinen pauschalen Ausschluss der Benachrichtigung (unten 2.). Das Bayerische Verfassungsschutzgesetz enthält jedoch gar keine Benachrichtigungspflicht (unten 3.). Dies wird auch weder durch die Benachrichtigungspflicht für die Anwendung bestimmter nachrichtendienstlicher Mittel (unten 4.) noch durch ein Auskunftsrecht (unten 5.) oder eine objektivrechtliche Kontrolle (unten 6.) ausgeglichen.

1. Grundsätzliches Erfordernis einer Benachrichtigungspflicht

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die verhältnismäßige Ausgestaltung von Datenverarbeitungsbefugnissen können Benachrichtigungspflichten gehören. Sie fangen die diffuse Bedrohlichkeit, die die Datenverarbeitung erhalten kann, auf und gehören zu den elementaren Instrumenten des grundrechtlichen Datenschutzes,

vgl. BVerfGE 125, 260 <335 Rn. 242>.

Sie haben zum einen die Aufgabe, eine sich aus dem Nichtwissen um die tatsächliche Relevanz der Daten ergebende Bedrohlichkeit zu mindern, verunsichernden Spekulationen entgegenzuwirken und den Betroffenen die Möglichkeit zu schaffen, solche Maßnahmen in die öffentliche Diskussion zu stellen. Zum anderen sind solche Anforderungen auch aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes

herzuleiten. Ohne Kenntnis können die Betroffenen weder eine Unrechtmäßigkeit der behördlichen Datenverarbeitung noch etwaige Rechte auf Löschung, Berichtigung oder Genugtuung geltend machen,

BVerfGE 125, 260 <335 Rn. 242>.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Kenntnisance des von einer informationsbezogenen staatlichen Maßnahme Betroffenen zu stellen sind, richten sich auch nach dem Gewicht der Maßnahme,

BVerfGE 118, 168 <210 Rn. 180>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juli 2007 – 1 BvR 2092/02 –, Rn. 8.

Benachrichtigungspflichten sind grundsätzlich etwa erforderlich bei Telekommunikationsüberwachung,

BVerfGE 100, 313 <361 Rn. 169 f.>,

akustischer Wohnraumüberwachung,

BVerfGE 109, 279 <364 Rn. 292>,

der Abfrage beziehungsweise Übermittlung von anlasslos gespeicherten Telekommunikationsverkehrsdaten, es sei denn diese wurden nur zufällig miterfasst,

BVerfGE 125, 260 <336 f. Rn. 244 f.>,

und dem Einsatz von Verdeckten Ermittler*innen,

BVerfGE 141, 220 <282 f. Rn. 136; 320 Rn. 261>, auch zu anderen nicht spezifizierten eingriffsintensiven Überwachungsmaßnahmen.

Auch die Nachrichtendienste können Benachrichtigungspflichten unterliegen, etwa wenn erst im Rahmen der manuellen Auswertung erkannt wird, dass Daten aus der strategischen Fernmeldeaufklärung von Personen im Inland stammen,

BVerfGE 154, 152 <287 f. Rn. 267 f.>.

Benachrichtigungspflichten sind nicht auf Datenerhebungen beschränkt. Auch die Speicherung und Nutzung von Daten können ein solches Eingriffsgewicht haben, dass eine Benachrichtigung erforderlich ist. So hat das angerufene Gericht den Verzicht auf eine Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Speicherung und Nutzung von Daten nach dem Antiterrordateigesetz nur deshalb nicht beanstandet, weil die Antiterrordatei der Informationsanbahnung zur Vorbereitung weiterer Ermittlungen im Rahmen der Abwehr des internationalen Terrorismus diene, die grundsätzlich nicht dem Grundsatz der Offenheit folgen könnten,

vgl. BVerfGE 133, 277 <369 Rn. 213>.

Auch Datenübermittlungen können eine Eingriffsintensität haben, die eine Benachrichtigung erforderlich macht,

vgl. *Huber*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 12 G 10 Rn. 56.

Für Daten aus Telekommunikationsüberwachung führt das angerufene Gericht aus, dass in der „Übermittlung der personenbezogenen Daten eine erneute Durchbrechung des Fernmeldegeheimnisses liegt, die größere Beeinträchtigungen als der Ersteingriff zur Folge haben kann“,

BVerfGE 100, 313 <391 Rn. 269>.

Es sei die „Verwendung, die sich in der Regel als besonders belastend für den Betroffenen auswirkt“,

BVerfGE 100, 313 <398 f. Rn. 292>.

Das gilt insbesondere für die Übermittlung von Nachrichtendiensten, die selbst über keine operativen Befugnisse verfügen, an andere Stellen,

vgl. BVerfGE 162,1 <82 f Rn. 170 f.>; 100, 313 <391 Rn. 269>.

Auch die Übermittlung von Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an nicht-öffentliche Stellen haben ein solches Eingriffsgewicht, dass eine Benachrichtigung erforderlich ist. Aus diesem Grund ist im Bundesverfassungsschutzgesetz eine Benachrichtigung vorgesehen,

§ 25c Abs. 3 Satz 3 BVerfSchG.

Die Eingriffsintensität ergibt sich zunächst daraus, dass nachrichtendienstliche Behörden ihre Erkenntnisse aus einer Fülle von Daten, die sie weit im Vorfeld konkreter Gefahren und operativer Tätigkeit erheben, miteinander und mit Erkenntnissen anderer Stellen verknüpfen und filtern, um daraus relevante Informationen zu gewinnen,

vgl. BVerfGE 162, 1 <112 Rn. 239>.

Dafür haben sie breite Befugnisse zur Datensammlung, die teilweise weder hinsichtlich der konkreten Tätigkeitsfelder spezifisch ausdefiniert noch hinsichtlich der jeweils einzusetzenden Mittel und der betroffenen Personen detailscharf ausgestaltet sind,

vgl. BVerfGE 162, 1 <112 Rn. 240> und Art. 8 bis 19a BayVSG.

Der Eingriff der Datenübermittlung wird zudem maßgeblich dadurch intensiviert, dass die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen schwerwiegende Beeinträchtigungen nach sich ziehen kann. Zudem unterliegen nicht-öffentliche Stellen weniger rechtlichen Bindungen und das Risiko einer unkontrollierten Weiterverbreitung der Daten ist höher,

siehe oben D. I. 1. b) bb) (1) bis (3).

Insbesondere erlangt die betroffene Person anders als in Fällen der Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden oder andere öffentliche Stellen, die anschließend Maßnahmen gegenüber dem Betroffenen ergreifen, in der Regel auch über die empfangende Stelle keine Kenntnis von der Datenübermittlung. Anders als öffentliche Stellen müssen nicht-öffentliche Stellen ihr Handeln nicht rechtfertigen und in der Regel nicht die Tatsachen offenlegen, auf deren Grundlage sie ihre Entscheidungen treffen,

siehe oben D. I. 1. b) bb) (2).

Die Betroffenen können sich in einer kafkaesken Situation wiederfinden, wie in dem Fall des Nachwuchswissenschaftlers aus Sachsen, der mehrere Beschäftigungen verlor, ohne den Grund dafür zu erfahren,

siehe oben D. I. 1. b) bb) (2).

Daher ist gerade in den Fällen der Übermittlung an private Stellen eine Benachrichtigungspflicht zur Herstellung von Transparenz und Ermöglichung von Kontrolle besonders relevant.

2. Keine Rechtfertigung des Ausschlusses der Benachrichtigung

Der Gesetzgeber kann in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter und zur Gewährleistung einer wirksamen Aufgabenwahrnehmung Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht vorsehen,

BVerfGE 154, 152 <287 Rn. 267>; 141, 220 <283 Rn. 136>; 125, 260 <336 Rn. 244>.

Sie sind jedoch auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken,

BVerfGE 125, 260 <336 Rn. 244>.

Bei der Datenverarbeitung durch Nachrichtendienste kommen weitgehende Ausnahmen in Betracht. Das gilt etwa für die Informationsanbahnung zur Vorbereitung weiterer Ermittlungen im Rahmen der Abwehr des internationalen Terrorismus,

vgl. BVerfGE 133, 277 <369 Rn. 213>,

und für die strategische Fernmeldeaufklärung,

vgl. BVerfGE 154, 152 <287 Rn. 267>.

Für die Gefahrenabwehr und die Wahrnehmung der Aufgaben der Nachrichtendienste darf der Gesetzgeber grundsätzlich annehmen, dass der Zweck der Untersuchung, dem ein Datenabruf dient, vereitelt wird,

BVerfGE 125, 260 <336 Rn. 243>.

Dies befreit den Gesetzgeber aber nicht von einer verhältnismäßigen Ausgestaltung der Ausnahmen,

vgl. BVerfGE 125, 260 <336 Rn. 244>.

Ein vollständiger Ausschluss der Benachrichtigung ist nur gerechtfertigt, wenn der Nutzen einer weitgehend beschränkten Benachrichtigungspflicht im Vergleich zum damit verbundenen Aufwand zu gering wäre, als dass sie unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten wäre,

vgl. BVerfGE 133, 277 <369 Rn. 213>.

Daran gemessen ist ein pauschaler Ausschluss der Benachrichtigungspflicht bei Übermittlungen an nicht-öffentliche Stellen nicht gerechtfertigt.

Anders als Nachrichtendienste und – eingeschränkt – Polizei- und Strafverfolgungsbehörden,

vgl. zu Differenzierungen BVerfGE 125, 260 <336 Rn. 243>,

handeln Private grundsätzlich nicht heimlich. Sie haben insbesondere keine Befugnisse zu verdeckten Ermittlungen, die durch eine Benachrichtigung des Betroffenen vereitelt werden könnten. Etwaigen Geheimhaltungsinteressen der empfangenden Stelle kann durch die Anwendung von Ausnahme- und Zurückstellungsgründen im Einzelfall Rechnung getragen werden,

vgl. § 8b Abs. 2 und Abs. 3 BayVSG.

Auch das Interesse des Landesamtes für Verfassungsschutz an einer Zusammenarbeit mit den empfangenden Stellen kann auf diese Weise berücksichtigt werden. Anders als die Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. Juni 2016 – 6 A 7/14 –, Rn. 18,

verlangt die Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Stellen grundsätzlich keine Geheimhaltung.

Auch der nachrichtendienstliche Quellen- und Methodenschutz,

vgl. dazu BVerfGE 156, 270 <305 ff. Rn. 109 ff.>,

rechtfertigen kein pauschales Absehen von Benachrichtigungen. Denn eine Benachrichtigung über die Übermittlung lässt als solche keine Rückschlüsse auf die Quellen der Daten oder die Methoden, mit denen die Daten erhoben wurden, zu. Selbst die Kenntnis der übermittelten Daten lässt solche Rückschlüsse nicht zu, da in der Regel unklar bleiben kann, ob und welche nachrichtendienstlichen Mittel zur Erlangung eingesetzt wurden.

Selbst wenn Rückschlüsse auf die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel gezogen werden könnten, wäre ein pauschaler Ausschluss nicht gerechtfertigt. Denn nach Art. 8b Abs. 1 Satz 1 BayVSG ist die Anwendung bestimmter nachrichtendienstlicher Mittel nach Beendigung grundsätzlich den Betroffenen mitzuteilen. In diesen Fällen kann der Quellen- und Methodenschutz konsequenterweise auch nicht einer Benachrichtigung über die sich anschließenden Übermittlungen entgegengehalten werden. Dem Quellen- und Methodenschutz kann daher ebenfalls durch die Anwendung von Ausnahme- und Zurückstellungsgründen im Einzelfall Rechnung getragen werden,

vgl. § 8b Abs. 2 und Abs. 3 BayVSG.

3. Keine Benachrichtigungspflicht im BayVSG

Art. 8b Abs. 1 Satz 1 BayVSG sieht lediglich eine Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Anwendung bestimmter nachrichtendienstlicher Mittel vor. Eine Benachrichtigung über die Datenübermittlung ist nicht vorgesehen,

siehe oben C. II. 2.

4. Kein Ausgleich durch Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel

Dieses Defizit wird nicht durch die Benachrichtigungspflicht hinsichtlich der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ausgeglichen.

Denn diese gilt gemäß Art. 8b Abs. 1 Satz 1 BayVSG nur hinsichtlich bestimmter nachrichtendienstlicher Mittel,

siehe oben C. II. 2.

Überdies ist die Benachrichtigungspflicht über die ursprüngliche Datenerhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln erheblich eingeschränkt,

siehe oben C. II. 2.

sodass die Betroffenen über Datenerhebung in der Regel nicht und über die Datenübermittlung auch nicht ausnahmsweise benachrichtigt werden.

Selbst wenn die Betroffenen über die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel informiert werden, besteht ein grundrechtlich geschütztes Interesse an einer weitergehenden Benachrichtigung über etwaige sich anschließende Datenübermittlungen. Die Betroffenen wüssten zwar, dass Daten erhoben worden sind. Sie könnten auch einen Auskunftsantrag stellen. Sie hätten aber keine Kenntnis davon, wer außerhalb des Landesamtes für Verfassungsschutz über die Daten verfügt.

5. Kein Ausgleich durch Auskunftsrecht

Auch der Auskunftsanspruch nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayVSG vermag das verfassungsrechtliche Defizit nicht zu kompensieren. Denn dieser erstreckt sich nicht auf Datenübermittlungen,

siehe oben C. II. 2.

Außerdem ist bei Grundrechtseingriffen von erheblichem Gewicht – wie der Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen – die Benachrichtigungspflicht neben dem Auskunftsanspruch verfassungsrechtlich geboten,

vgl. BVerfGE 141, 220 <283 f. Rn. 136 ff.>.

6. Kein Ausgleich durch objektiv-rechtliche Kontrolle

Schließlich kompensiert auch die objektiv-rechtliche Kontrolle nicht das Fehlen einer Benachrichtigungspflicht.

Eine unabhängige Vorabkontrolle durch ein Gericht oder eine gerichtsähnliche Stelle ist nicht vorgesehen. Für die Datenübermittlung

gilt lediglich das in Art. 25 Abs. 4 Nr. 2 BayVSG normierte Erfordernis, dass die Staatsregierung der Übermittlung zustimmen muss.

Auch die Kontrollmöglichkeiten des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Art. 32 BayVSG ersetzen keine Benachrichtigung, die aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des effektiven Rechtsschutzes geboten ist.

III. Fehlen eines Auskunftsanspruchs hinsichtlich der Übermittlung

Art. 25 Abs. 4 BayVSG ist auch unverhältnismäßig, weil ein Auskunftsanspruch hinsichtlich der Übermittlung ausgeschlossen ist.

Zur Flankierung von informationsbezogenen Eingriffen, deren Vornahme oder Umfang die Betroffenen nicht sicher abschätzen können, hat der Gesetzgeber Auskunftsrechte vorzusehen. Einschränkungen sind nur zulässig, wenn sie gegenläufigen Interessen von größerem Gewicht dienen. Gesetzliche Ausschlussstatbestände müssen sicherstellen, dass die betroffenen Interessen einander umfassend und auch mit Blick auf den Einzelfall zugeordnet werden,

BVerfGE 141, 220 <283 Rn. 137>.

Dabei sind grundsätzlich beide Formen der Kenntnisgewähr, d.h. Benachrichtigungspflicht und Auskunftsanspruch, kumulativ erforderlich,

vgl. *Kornblum*, Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten, 2011, S. 235.

Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayVSG sieht zwar dem Grunde nach einen Auskunftsanspruch vor. Dieser bezieht sich nach dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayVSG jedoch nur auf die gespeicherten Daten, nicht auf sämtliche Verarbeitungen, also auch nicht auf Übermittlungen. Der Auskunftsanspruch erstreckt sich insbesondere gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayVSG ausdrücklich nicht darauf, an wen erhobene Daten übermittelt wurden,

siehe oben C. II. 2. mit weiteren Nachweisen.

Im Unterschied zur Rechtslage auf Bundesebene,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. Juni 2016 – 6 A 7/14 –, Rn. 21,

scheidet auch eine Auskunft nach pflichtgemäßem Ermessen aus,

siehe oben C. II. 2. mit weiteren Nachweisen.

Diese pauschale Ausnahme ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Laut der Gesetzesbegründung trägt die inhaltliche Begrenzung der Auskunftspflicht den spezifischen Geheimhaltungsinteressen des Landesamts für Verfassungsschutz Rechnung,

LT-Drs. 17/10014, S. 47; LT-Drs. 15/10313, S. 26.

Laut Bundesverwaltungsgericht will der Gesetzgeber mit dem insoweit identischen § 15 Abs. 3 BVerfSchG zum einen die Arbeitsweise der Nachrichtendienste und zum anderen das öffentliche Interesse, die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und damit die öffentliche Sicherheit sicherzustellen, schützen. Ebenso wie die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 BVerfSchG solle die Norm damit vor allem Ausforschungsgefahren begegnen. Angaben über Herkunft und Empfänger von Übermittlungen personenbezogener Daten seien geeignet, die Art und Weise der Informationsbeschaffung und Verwendung von Daten offenzulegen und damit die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste zu gefährden. Die Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten setze voraus, dass diese sich wechselseitig darauf verlassen können, dass von ihnen für geheimhaltungsbedürftig angesehene Informationen auch von der anderen Seite geheim gehalten werden. Eine Erstreckung der Auskunftspflicht des Bundesnachrichtendienstes auf Angaben über die Herkunft und Empfänger personenbezogener Daten ermögliche dem Betroffenen zugleich die Kenntnis, ob ein Interesse anderer Nachrichtendienste an seiner Person bestehe,

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. Juni 2016 – 6 A 7/14 –, Rn. 18.

Diese Argumentation ist jedenfalls nicht auf die Auskunft über die Übermittlung an eine nicht-öffentliche Stelle übertragbar.

Denn nicht-öffentliche Stellen sind grundsätzlich nicht auf Geheimhaltung angewiesen und verlangen diese regelmäßig auch nicht,

siehe oben D. II. 2.

Etwaigen Geheimhaltungsinteressen der nicht-öffentlichen Stelle kann durch Anwendung von Ausschlussgründen nach Art 23 Abs. 2 BayVSG Rechnung getragen werden,

vgl. oben D. II. 2.

Dasselbe gilt für den nachrichtendienstlichen Quellen- und Methodenschutz,

vgl. oben D. II. 2.

David Werdermann
Rechtsanwalt