



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/6008

POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Herrn Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

- ausschließlich per Mail -

Prof. Dr. Markus Löffelmann

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 40527, 10063 Berlin

TEL 030 – 22 00 89 – 85513

E-MAIL markus.loeffelmann@hsbund-nd.de

DATUM Berlin, 26.01.2026

BETREFF **Stellungnahme zu LT-Drs. 20/3754**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich die erbetene Stellungnahme zu dem

Entwurf der Landesregierung eines

Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein,
Landtags-Drucksache 20/3754



I. Vorbemerkung

Mit dem gegenständlichen Entwurf soll das LVerfSchG umfassend novelliert werden. Anlass hierfür ist die jüngere Rechtsprechung des BVerfG zum Nachrichtendienstrecht, die in anderen Ländern und auf Bundesebene teilweise bereits umgesetzt wurde. Ziel ist dabei neben der Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben eine klarere Herausstellung der Regelungsinhalte und Reduktion von Verweisungsketten. Im Bereich der Übermittlungsvorschriften soll eine Angleichung an die Rechtslage auf Bundesebene erfolgen.

Diese Ziele werden durch den Entwurf weitgehend erreicht. Dennoch besteht bei einzelnen Regelungsinhalten Nachbesserungsbedarf.

II. Kritische Würdigung

1. Zu § 8 Abs. 2 LVerfSchG-E

Durch die Regelung wird – wie zuvor schon in anderen Ländern¹ – unter Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG zu Parteiverbotsverfahren ein enger Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (fdGO) eingeführt. Diese wichtige Weichenstellung ist kritisch zu hinterfragen:

Als *verfassungsrechtlicher* Begriff hat die fdGO in der Judikatur des BVerfG zunächst eine Ausdehnung und seit dem zweiten NPD-Urteil sodann eine deutliche, am obersten Wert der Menschenwürde orientierte Einengung erfahren.² Umstritten ist, ob diese neue Engführung nur Bedeutung für die verfassungsunmittelbaren Instrumente der wehrhaften Demokratie wie Parteiverbot oder Ausschluss von der Parteienfinanzierung hat, oder auch auf die Ebene der einfachrechtlichen nachrichtendienstlichen Befugnisse durchschlägt, die folglich einer verfassungskonformen einschränkenden Auslegung bedürften.

Hierfür wird zum Teil geltend gemacht, zwei unterschiedliche „Grundordnungs-Paralleluniversen“ seien angesichts der zentralen Bedeutung des Begriffs nicht hinnehmbar.³ Dogmatisch handelt sich jedoch nicht um zwei verschiedene verfassungsrechtliche Begriffe

¹ Vgl. etwa § 4 Abs. 3 S. 2 LVerfSchG RP, an den sich der Entwurf anlehnt (S. 90) oder § 4 Abs. 2 LVSG BW i.d.F.d.G.v. 18.11.2025 (GBl. 2025 Nr. 120, 129), unter Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 17/9821.

² Vgl. einerseits BVerfGE 5, 85, 199 f.; 7, 198, 208; 27, 195, 201; 39, 334, 349; 77, 65, 74; 137, 273, 303; andererseits BVerfGE 144, 20, 202 ff.; 149, 160, 197; BVerfG NJW 2024, 645, 657.

³ Barczak, JuS 2025, 97, 103; Warg, Recht der Nachrichtendienste, Rn. 122 m.w.N.



der fdGO⁴, sondern lediglich um eine kontextabhängig unterschiedlich weite Auslegung des Begriffs auf den Ebenen des Verfassungsrechts und des einfachen Rechts. Aus einem Blickwinkel der wirkungsvollen „Wehrhaftigkeit“ des Rechtsstaats müssen außerdem durch die Instrumente des einfachen Rechts zunächst die tatsächlichen Erkenntnisse gewonnen werden, welche den Gegenstand der verfassungsrechtlichen Verfahren bilden, zumal, wenn deren materielle Schwelle im Übrigen mit der des Verfassungsschutzrechts parallel läuft (so bei Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG: „darauf ausgerichtet, zu beseitigen“) oder sogar abgesenkt ist („darauf ausgerichtet, zu beeinträchtigen“). Als Frühwarnsystem soll und darf der Verfassungsschutz nicht erst tätig werden, wenn die Voraussetzungen für die einschneidenden verfassungsrechtlichen Instrumente gegeben sind.

Der Behandlung einfachrechtlicher nachrichtendienstlicher Befugnisse in der Rechtsprechung des BVerfG lässt sich eine enge Interpretation bislang nicht entnehmen: Das BVerfG verlangt als Voraussetzung für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel lediglich das Bestehen eines „verfassungsschutzspezifischen Aufklärungsbedarfs.“⁵ Konsequent umfasst die Idee der „wehrhaften“ oder „streitbaren“ Demokratie, die dem Verfassungsschutz zugrunde liegt, nicht nur den Schutz des Menschenwürdegehalts von Verfassungsgrundsätzen oder Menschenrechten, sondern generell von „Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt“ und der „Verfassungsordnung“.⁶ Weil die fdGO im Sinne des einfachen Rechts eine gesetzliche Schranke für Eingriffe in Grundrechte darstellt, verkörpert sie zudem notwendig einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Problematisch für die Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund ist, dass nunmehr auf einfachrechtlicher Ebene verschiedene Begriffe der fdGO existieren. Während einige Länder auch im Zuge ihrer Reformgesetzgebung ausdrücklich an dem herkömmlichen weiten Begriff des § 4 Abs. 2 BVerfSchG festhalten⁷, folgen andere Länder einem engen Begriff. § 8 Abs. 2 S. 2 LVerfSchG-E weicht wiederum auch von diesem engen Verständnis ab, indem die Trias Menschenwürde-Demokratieprinzip-Rechtsstaatsprinzip weiter ausbuchstabiert und die beiden letztgenannten Prinzipien vom Prinzip der Menschenwürde abgelöst werden. Außerdem wird der Vorbehalt der Anwendung physischer Gewalt (Nr. 6) in die fdGO einbezogen, was

⁴ Was freilich, wie Barczak selbst anhand der Vieldeutigkeit des Begriffs der verfassungsmäßigen Ordnung darlegt, keineswegs ungewöhnlich wäre.

⁵ BVerfGE 162, 1, 87, 101.

⁶ BVerfGE 162, 1, 73.

⁷ So etwa § 2 Abs. 1 VSG NRW unter Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorabdruck 18/108; § 3 Abs. 2 HVSG i.d.F.d.G.v. 10.12.2025 (GVBl. Nr. 97) i.V.m. § 4 Abs. 2 BVerfSchG.



zwar auf Rechtsprechung des BVerfG zurückgeht⁸, aber in solcher Pauschalität keineswegs selbsterklärend ist.⁹

2. Zu § 16 LVerfSchG-E

Nach § 16 LVerfSchG-E ist es Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde, über *Gefahren* für Verfassungsschutzzüter zu unterrichten, damit den zuständigen Stellen rechtzeitig Maßnahmen zur *Gefahrenabwehr* ermöglicht werden können. Diese Fokussierung auf den etablierten Begriff der Gefahr erscheint vor dem Hintergrund der Rolle der Verfassungsschutzbehörden in der komplementären Sicherheitsarchitektur als „analytische Informationsdienstleister“¹⁰ zu eng. Zweck der Beobachtung von Bestrebungen durch den Verfassungsschutz ist nach herrschender Meinung auch die politische Unterrichtung. Außerdem werden Verfassungsschutzbehörden nicht erst bei Feststellung von Gefahren für Schutzzüter im präventiv-polizeilichen Sinne, sondern bereits im Gefahrenvorfeld tätig. Das BVerfG verwendet als komplementären Begriff zu „Gefahr“ den der „Bedrohung“¹¹, der auch im Gesetz übernommen werden könnte.

3. Zu § 18 LVerfSchG-E

Grundsätzlich zu begrüßen ist die gesetzliche Verankerung der Aufgabe des vorbeugenden Wissenschafts- und Wirtschaftsschutzes in § 18 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG-E. Insbesondere die Phänomene der Wirtschaftsspionage und Konkurrenzaußspähung sind in Deutschland (trotz eines dadurch verursachten geschätzten Schadens von rund 500 Mrd. Euro jährlich) de lege lata – auch hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Durchdringung¹² – massiv unterbelichtet. Den Verfassungsschutzbehörden kommt im Bereich des Wirtschaftsschutzes eine zentrale Funktion zu, betroffene Unternehmen frühzeitig zu warnen und zu Schutzmaßnahmen zu befähigen. Eine bloße Befugnis zur fakultativen Unterrichtung betroffener Stellen ist jedoch bei weitem nicht ausreichend. Aufgrund der unscharfen Bedrohungslagen und sich über-

⁸ BVerfGE 144, 20, 210.

⁹ Vgl. nur § 859 BGB; § 127 Abs. 1 S. 1 StPO.

¹⁰ Unterreitmeier, DÖV, 2019, 165, 175; ders., JZ 2021, 175, 178.

¹¹ Vgl. BVerfGE 162, 1, 79, 113 und zuvor bereits BVerfGE 120, 274, 328.

¹² Die einzigen im deutschsprachigen Schrifttum relevanten Publikationen sind Dietrich/Gärditz (Hrsg.), Spionageabwehr und Sabotageschutz, 2025; Wallwaey/Bollhöfer/Knickmeier (Hrsg.), Wirtschaftsspionage und Konkurrenzaußspähung. Phänomenologie, Strafverfolgung und Prävention in ausgewählten europäischen Ländern, 2019.



schneidender Zuständigkeiten verschiedener Sicherheitsbehörden besteht gerade im Bereich des Wirtschaftsschutzes ein erhöhter Bedarf an Koordinierung, dem auf verschiedene Weise begegnet werden kann. Das geltende Recht erlaubt außerdem in vielen Fällen nicht die Datenweitergabe durch den Verfassungsschutz an andere Sicherheitsbehörden und an private Stellen. So lassen sich Belange des Wirtschafts- und Wissenschaftsschutzes nur schwer den besonders gewichtigen Rechtsgütern i.S.d. § 78 Abs. 2 LVerfSchG-E zuordnen, deren Schutz Voraussetzung einer Datenübermittlung an Stellen mit operativen Anschlussbefugnissen ist. Der strafrechtlich vermittelte Schutz von Wirtschafts- und Wissenschaftsinteressen wird ebenfalls nicht der zunehmenden Bedeutung ihrer Bedrohung gerecht. Einschlägige Straftatbestände sind ganz überwiegend der mittleren Kriminalität zuzurechnen und berechtigen daher nicht zu Datenübermittlungen durch den Verfassungsschutz an Strafverfolgungsbehörden. Außerdem benötigen Unternehmen behördliche Unterstützung bei der Gewährleistung personellen Geheimschutzes. Bei einer Gesamtbetrachtung besteht noch erheblicher gesetzgeberischer Steuerungsbedarf, um einen zeitgemäßen Wirtschafts- und Wissenschaftsschutz vor Beeinträchtigungen durch Spionage und Sabotage zu gewährleisten. Aufgrund der Komplexität der Thematik ist ein koordiniertes Vorgehen auf Bundes- und Länderebene zu empfehlen.

4. Zu § 19 LVerfSchG-E

Der Entwurf verzichtet – anders als andere Regelungsansätze auf Bundes- und Länderebene¹³ – auf eine katalogmäßige Auflistung nachrichtendienstlicher Mittel. Durch die offene Formulierung („insbesondere“) ist unklar, welche anderen, nicht in Unterabschnitt 3 genannten, zu den nachrichtendienstlichen Mitteln zählen. Verfassungsrechtlich ist die gewählte Regelungstechnik zwar unproblematisch, solange eingriffsintensive Maßnahmen spezialgesetzlich geregelt sind. Ein – offener – Katalog zulässiger nachrichtendienstlicher Mittel hätte unter Legitimations- und Transparenzaspekten¹⁴ und aus systematischen Gründen aber durchaus Vorteile. Wenig eingriffsintensive unbenannte Mittel könnten nach dem Vorbild des § 8 Abs. 1 S. 2 und 3 MADG-neu in einer Dienstvorschrift hinterlegt werden. Am Rande ist darauf hinzuweisen, dass es bislang kein konsentiertes Verständnis des Begriffs „nachrich-

¹³ Vgl. jüngst § 8 Abs. 1 MADG-neu (BT-Drs. 21/1846).

¹⁴ Vgl. nur die prägnante Kritik an einer Auslagerung von Befugnissen in Dienstvorschriften bei Lampe, NSTZ 2015, 361, 367; ähnlich Gusy, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 5 BNDG Rn. 4.



tendienstliches Mittel“ gibt¹⁵, weshalb es auch vorzugswürdig sein könnte, auf ihn ganz zu verzichten und allgemein z.B. von „Maßnahmen zur Informationsbeschaffung“ zu sprechen.

5. Zu § 21 LVerfSchG-E

Die Vorschrift übernimmt in Absatz 1 Satz 1 eine im Sicherheitsrecht verbreitete, § 100a Abs. 4 S. 1 StPO i.d.F.d.d.G.v. 21.12.2007¹⁶ nachgebildete Formulierung („allein“), die das BVerfG verfassungskonform im Sinne einer *gezielten* Erhebung von kernbereichsrelevanten Daten ausgelegt hat.¹⁷ Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte die Norm in diesem Sinne formuliert werden. In Absatz 2 sollte der Begriff „verwertet“ durch „verwendet“ ersetzt werden, um eine Engführung auf die Problematik von Verwertungsverboten (die eine spezielle Form von Verwendungsverboten darstellen) zu vermeiden. Soweit das BVerfG bei sog. verletzungsgeneigten Maßnahmen eine Überprüfung der Kernbereichsrelevanz durch eine unabhängige Stelle fordert, sollte die erforderliche Regelung hier vor die Klammer gezogen werden. Maßgeblich ist das nicht nur im Fall des § 38 Abs. 6 S. 4 LVerfSchG-E.

6. Zu § 30 LVerfSchG-E

Die Vorschrift vermag unter mehreren Gesichtspunkten nicht zu überzeugen.

Absatz 1 enthält vier Anwendungsalternativen, die sich aus verfassungsrechtlicher Sicht sehr unausgewogen darstellen. Nr. 1 bildet den Standardfall des zielgerichteten Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel bei tatsächlichen Anhaltspunkten für Bestrebungen oder Tätigkeiten.¹⁸ Nr. 2 stellt im Umkehrschluss zu Nr. 1 in der ersten Alternative (Erkenntnisse über gewalttätige Bestrebungen) der Sache nach eine Qualifikationsstufe für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gegen Kontaktpersonen und nachrichtenübermittelnde Personen dar.

¹⁵ Vgl. nur § 10 VSG NW-E; dazu Löffelmann, Stellungnahme vom 26.8.2025 zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drs. 18/14557), S. 12 f. (abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-2751.pdf>).

¹⁶ BGBl. I S. 3198.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 129, 208, 246 f.; daran anschließend BVerfG NJW 2016, 3508, 3511 und BVerfGE 141, 220, 313; zur Kritik im Schrifttum Wolter, GA 2007, 183, 195 ff.; Glaser/Gedeon, GA 2007, 415, 430 f.; Puschke/Singelnstein, NJW 2008, 113, 114; Bergemann, DuD 2007, 581, 583; ausf. zu § 3b G 10 Löffelmann in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 4 Rn. 51 ff.

¹⁸ Auf die dem G 10 entlehnte irreführende Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht“ (ebenso in § 6 Abs. 1, § 64 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 2 S. 2 LVerfSchG-E) sollte wegen der Verwechslungsgefahr mit dem strafprozessualen Anfangsverdacht verzichtet werden. Erforderlich sind tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Betätigungen. Solche Anhaltspunkte können (müssen aber nicht) einen Verdacht begründen.



Es würde sich anbieten, diese Variante im Kontext von Absatz 2 Satz 2 (der keine entsprechende Einschränkung enthält) zu regeln, um den systematischen Zusammenhang besser zum Ausdruck zu bringen. Die zweite Alternative der Nr. 2 (Erkenntnisse über geheimdienstliche Tätigkeiten) bleibt inhaltlich hinter den Parallelregelungen auf Bundesebene und in anderen Ländern, die auch sicherheitsgefährdende Tätigkeiten einschließen, zurück. Nr. 3 (Quellenanbahnung) ist im Vergleich zu Nr. 1 und 2 sehr weit gefasst und erscheint unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht unproblematisch, weil insoweit nicht das Verantwortlichkeitsprinzip ins Gewicht fällt, dem das BVerfG eine hohe Bedeutung beimisst.¹⁹ Unklar ist dabei, ob in diesen Fällen überhaupt die einschränkenden Voraussetzungen des Absatz 2 Satz 2 gelten, was klargestellt werden sollte. Selbst wenn man dies annimmt, hält das BVerfG im polizeirechtlichen Kontext eine Überwachung von Personen für unzulässig, „die – allein gestützt auf die Tatsache eines Kontaktes zu einer Zielperson – erst versucht herauszufinden, ob sich hierüber weitere Ermittlungsansätze erschließen“. Dies hindere andererseits hinsichtlich solcher Kontaktpersonen nicht Ermittlungsmaßnahmen *geringerer* Eingriffstiefe mit dem Ziel, gegebenenfalls die Eingriffsschwelle für intensivere Überwachungsmaßnahmen zu erreichen.²⁰ Vor diesem Hintergrund begegnet jedenfalls der Einsatz *eingriffsintensiver* nachrichtendienstlicher Mittel gegen Dritte, um erst Erkenntnisse zu erlangen, ob die Person sich als Nachrichtenzugang eignet, Bedenken. Verfassungsrechtlich weniger riskant wäre es, den Einsatz eingriffsintensiver nachrichtendienstlicher Mittel zum Zweck der Erlangung der erforderlichen Nachrichtenzugänge auszuschließen.²¹ Nr. 4 schließlich dient dem Zweck der Eigensicherung, was in dem Begriff „Abschirmung“ nur unzureichend zum Ausdruck kommt (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 26b BVerfSchG).

Absatz 3, der dem vom BVerfG für den Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern und Vertrauenspersonen angemahnten präventiven Kernbereichsschutz gewährleisten soll, ist sprachlich verunglückt. Situationen, bei denen voraussichtlich allein Kernbereichsinformationen anfallen, können beim Einsatz solcher nachrichtendienstlicher Mittel entstehen, nicht „bei der Bewertung von Einsatzumständen“. „Von einer Nähe (...) geprägt“ können auch Umstände sein, bei denen eine Verletzung des Kernbereichs ausgeschlossen ist. Präventiv wirkende einfachrechtliche Vorkehrungen sind außerdem nur bei sog. verletzungsgeneigten Maßnah-

¹⁹ Vgl. nur BVerfGE 141, 220, 269.

²⁰ Vgl. BVerfGE 141, 220, 274 f.

²¹ Vgl. etwa den aktuellen Gesetzentwurf zum Bln VSG unter Drs. 19/2466: Hier besteht zwar mit § 11 eine allgemeine Datenerhebungsbefugnis zur Erforschung und Bewertung von Nachrichtenzugängen. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist jedoch gemäß § 23 Abs. 3 auf den Schutz (bereits erlangter) Nachrichtenzugänge beschränkt.



men erforderlich, nicht bei allen nachrichtendienstlichen Mitteln. Es ist zu empfehlen, sich an Formulierungen in anderen bereits reformierten LVerfSchG zu orientieren.²²

Das Anknüpfen des Berufsgeheimnisträgerschutzes in Absatz 4 an die Zeugnisverweigerungsrechte der §§ 53, 53a StPO ist systematisch verfehlt – wenngleich in der Sicherheitsgesetzgebung verbreitet –, weil diese Normen spezifisch strafprozessuale Konfliktlagen auflösen sollen, was einerseits auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit nicht übertragbar und andererseits nicht praktikabel ist, weil diese Regelungstechnik eine schwierige rechtliche Bewertung erfordert, ob ein Zeugnisverweigerungsrecht gegeben ist.²³ Zu empfehlen ist die Entwicklung eines ausgewogenen nachrichtendienstspezifischen Schutzkonzepts.²⁴ Dasselbe gilt für die Regelung in § 39 Abs. 3 Nr. 8 LVerfSchG-E. Um den Gleichlauf mit den strafprozessualen Zeugnisverweigerungsrechten zu gewährleisten, kann bei Datenübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden ein daran anknüpfendes Übermittlungsverbot etabliert werden. Die Formulierung „allein“ dürfte hier wieder im Sinne von „gezielt“ zu verstehen sein, was so auch im Gesetz zum Ausdruck kommen sollte.

7. Zu § 32 LVerfSchG-E

Bei der Vorschrift handelt es sich um eine Generalklausel für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel. Problematisch erscheint das Regelbeispiel in Absatz 1 Satz 2, weil es in der nachrichtendienstlichen Praxis kein einheitliches Verständnis von kurzzeitigen Maßnahmen gibt. Dass z.B. für Observationen, Standortbestimmungen oder den Einsatz von Vertrauensleuten dasselbe Maß von „kurzzeitig“ angelegt werden soll, drängt sich angesichts der unterschiedlichen Ausführungsdichte dieser Maßnahmen nicht unbedingt auf. So weist auch das BVerfG darauf hin, dass neben dem Zeitraum u.a. die Taktung einer Maßnahme maßgeblich sei.²⁵ Ein einheitlicher nur auf den Zeitraum bezogener Maßstab erscheint daher zu schematisch. Die Dauer der Maßnahme stellt außerdem nicht das einzige qualifizierende Merkmal dar, was zwar durch die Formulierung „insbesondere“ zum Ausdruck gelangt; allerdings fehlen Regelbeispiele für andere Merkmale. Letzten Endes ist eine gesetzliche Regelung wie in Satz 2 nicht zwingend erforderlich und sollte daher gestrichen werden.

²² Etwa Art. 18 Abs. 1 S. 6 i.V.m. Art. 8a Abs. 1 S. 2, 4 und 6 BayVSG.

²³ Vgl. aufs. zu den diversen Kritikpunkten Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. A.103 f.; Löffelmann, GSZ 2019, 119 ff.

²⁴ Vgl. zu möglichen Lösungsansätzen die Regelungsvorschläge in Bayerischer Landtag, Drs. 17/11610 S. 2, 20 ff. und 17/21807; dem folgend nunmehr § 8 Abs. 5 bis 8 HmbVerfSchG (Bürgerschaft Hamburg-Drs. 22/16037 S. 6, 32 ff.).

²⁵ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 130.



8. Zu § 33 LVerfSchG-E

Aus der Norm wird nicht deutlich, dass nicht die Überwachung des Art. 10 GG unterfallenden Funkverkehrs davon erfasst wird. Das sollte redaktionell klargestellt werden (vgl. etwa § 10 BPolG).

9. Zu § 34 LVerfSchG-E

Die Regelung tritt an die Stelle der Vorgängernorm betreffend das „heimliche Aufklären des Internets“, trägt aber wenig zu der beabsichtigten (S. 102) Klarstellung bei. Dem Wortlaut nach könnten unter die Norm zwangsläufig die umstrittene Asservatenauswertung und sogar informationstechnische Eingriffe subsumiert werden. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Asservatenauswertung ein Mittel von hoher praktischer Relevanz darstellt und deshalb eine Regelung erfahren sollte.²⁶

10. Zu § 35 LVerfSchG-E

Durch das Zusammenspiel von § 35 mit § 32 LVerfSchG-E sollen die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zu einem erforderlichen „Stufenmodell“ der Beobachtungsbedürftigkeit umgesetzt werden. Das hier umgesetzte Modell kann allerdings – wie teilweise die ihm zugrunde liegenden verfassungsgerichtlichen Erwägungen²⁷ – nicht vollständig überzeugen. Absatz 2 Satz 1 formuliert bereits keine substanziellen qualifizierten Anordnungsvoraussetzungen für „besonders beobachtungsbedürftige Bestrebungen“. Die Möglichkeit, dass Verfassungsschutzgüter „konkret bedroht“ sind und das gegen sie gerichtete Handeln „erfolgreich sein kann“, ist der Sache nach bereits allgemeine Voraussetzung für die Eröffnung des Aufgabenbereichs des Verfassungsschutzes, was hier nur durch den Umstand verschleiert wird, dass das Gesetz an anderen Stellen systemfremde Begriffe benutzt (§ 6 Abs. 1 LVerfSchG-E: Verdacht; § 16 LVerfSchG-E: Gefahren). Nach der Auslegung des Begriffs der Bestrebung durch die Rechtsprechung muss eine solche objektiv geeignet sein, politische Wirkung

²⁶ Vgl. etwa § 16 Abs. 2 MADG-neu; § 6 Abs. 4 VSG NRW (Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorabdruck 18/108); Art. 14 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 10.

²⁷ Vgl. BVerfGE 162, 1, 93 und BVerfG, Beschluss vom 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 156, wo jeweils auf die „Möglichkeit erfolgreichen Agierens“ abgestellt wird. Das ist nur sinnvoll, wenn die „Möglichkeit“ graduiert wird.



zu entfalten²⁸, was dem erfolgreich-sein-Können zumindest nahekommt. Auf die Funktion des Begriffs der Bedrohung wurde oben hingewiesen. Dass eine in tatsächlichen Anhaltspunkten verankerte Bedrohung „konkret“ sein müsse, stellt keine echte Qualifizierung dar und lässt sich praktisch nicht gegen „unkonkrete“ Bedrohungen abgrenzen. Die in Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 5 aufgelisteten Merkmale für eine gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit sind der Rechtsprechung des BVerfG entnommen und als solche nicht zu beanstanden, ihre Verknüpfung als Regelbeispiele mit den unscharfen allgemeinen Voraussetzungen nach Absatz 2 Satz 1 aber eher verwirrend und im Ergebnis entbehrliech. Satz 1 könnte daher schlicht gefasst werden: „Die Verfassungsschutzbehörde darf nachrichtendienstliche Mittel mit besonderer Eingriffsintensität nur zur Aufklärung von Tätigkeiten oder besonders beobachtungsbedürftigen Bestrebungen einsetzen.“

Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Umsetzung der Rechtsprechung des BVerfG zu einem erforderlichen Stufensystem der Beobachtungsbedürftigkeit²⁹ in den Ländern bislang stark divergiert. So hat sich der bayerische Gesetzgeber für ein dreistufiges System entschieden³⁰, das (in Nuancen abweichend) auch in Nordrhein-Westfalen³¹ und Baden-Württemberg³² zu finden ist und aktuell in Berlin³³ erwogen wird, während in Hessen³⁴, Hamburg³⁵ und Sachsen³⁶ – wie hier – ein nur zweistufiges System etabliert und in dem noch laufenden Verfahren in Niedersachsen zunächst ganz auf eine Stufung verzichtet wurde.³⁷ Auch die Kriterien der qualifizierten Beobachtungsbedürftigkeit unterscheiden sich in den Ländern, die ein Stufensystem bereits eingeführt haben, deutlich. Auf Bundesebene ist die Problematik Teil eines erwarteten zweiten „Reformpakets“, das zum MADG bereits umgesetzt wurde.³⁸ Aus einer Perspektive der effektiven und effizienten nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit erscheinen diese unterschiedlichen Maßstäbe ausgesprochen nachteilig, weil damit bei länderübergreifenden Phänomenen verschiedene Schwelle und Befug-

²⁸ Vgl. Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.20 m.w.N. zur Rspr.

²⁹ Vgl. BVerfGE 162, 1, 92 f.

³⁰ Art. 4 Abs. 2 BayVSG i.d.F.d.G.v. 24.7.2023 (GVBl. S. 374)

³¹ § 5 Abs. 2 und 3 VSG NRW unter Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorabdruck 18/108.

³² § 4 Abs. 3 und 4 LVSG i.d.F.d.G.v. 18.11.2025 (GBI. 2025 Nr. 120, 129), unter Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 17/9821.

³³ § 13 VSG Bln-E unter Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 19/2466.

³⁴ § 3 Abs. 2 HVSG i.d.F.d.G.v. 10.12.2025 (GVBl. 2025 Nr. 97).

³⁵ § 5 Abs. 3 HmbVerfSchG i.d.F.d.G.v. 22.1.2025 (HmbGVBl. S. 192); Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 22/16037 S. 30 f. (auch zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe).

³⁶ § 3 Abs. 4 SächsVSG i.d.F.d.G.v. 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 706, 723).

³⁷ Niedersächsischer Landtag, Drs. 19/5930; dazu Löffelmann, Stellungnahme vom 15.5.2025, Vorlage zu Drs. 19/5071 und 19/5930, S. 21.

³⁸ Vgl. § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-neu.



nisse greifen. Dass der Gesetzentwurf sich an den Ergebnissen der zur Auswertung des Urteils des BVerfG vom 26.4.2022 eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe³⁹ orientiere (S. 4), ist wenig zielführend, solange diese Ergebnisse in den Ländern offenbar unterschiedlich gedeutet werden oder nicht an ihnen festgehalten wird. Letzten Endes kranken die meisten der bislang vorgeschlagenen Stufungen daran, dass die verfassungsgerichtlichen Vorgaben mit dem Bemühen aufgegriffen werden, die praktischen Bedarfe dadurch nicht zu beeinträchtigen. Im Ergebnis widerspricht das dem Geist der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, durch die ein limitierender Effekt erzielt werden soll.

Über den gegenständlichen Entwurf hinausgehend könnte vor diesem Hintergrund perspektivisch mit Blick auf eine gebotene Harmonisierung der Stufenbildungen in den Nachrichtendienstgesetzen auf Bundes- und Länderebene die Etablierung eines „fluiden“ Systems erwogen werden, in dem spezifische Kriterien nicht statisch und abschließend bestimmten Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit zugeordnet werden. Das BVerfG benennt in seiner Rechtsprechung zwar exemplarisch Kriterien für die Bestimmung der Beobachtungsbedürftigkeit und fordert den Gesetzgeber auf, diese im einfachen Recht abzubilden⁴⁰, ordnet aber nicht spezifische Kriterien einer bestimmten Qualität der Beobachtungsbedürftigkeit zu und schreibt auch nicht abstrakt statische Relationen vor. Andererseits bezieht sich das Gericht für die Bewertung der „Potenzialität“ einer Bestrebung auf seine Rechtsprechung zu Parteiverbotsverfahren, wo es eine „wertende Gesamtbetrachtung“ maßgeblicher Kriterien fordert.⁴¹ Das lässt Raum für die Konstruktion eines fluiden Systems, in dem diverse Faktoren allein oder in Kombination miteinander eine erhöhte Potenzialität begründen können und im Wege einer „wertenden Gesamtbetrachtung“ die Beobachtungsbedürftigkeit im Einzelfall festzulegen ist. Für die nachrichtendienstliche Praxis würde das eine deutlich höhere Flexibilität bei der Einordnung der Beobachtungsbedürftigkeit ermöglichen. Zugleich könnte ein solches System die bislang gegebene Heterogenität der diversen Stufenmodelle ausgleichen.

Diskussionsvorschlag:

(1) Der Grad der Beobachtungsbedürftigkeit ist im Einzelfall anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung der Art des betroffenen Rechtsguts, der Schwere seiner Beein-

³⁹ Abschlussbericht abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/abschlussbericht-bund-laender-ag.pdf;jsessionid=C7DCF6A67A03F3EC67293CC241054A5A.live881?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Abruf am 14.1.2026).

⁴⁰ BVerfGE 165, 1, 92 ff.

⁴¹ So BVerfGE 144, 20, 225 (NPD-Verbotsverfahren II), worauf sich BVerfGE 165, 1, 92 bezieht.



trächtigung, der Nähe des Schadenseintritts und der Potenzialität der Bestrebung zu bestimmen.

(2) Kriterien für die Bewertung der Potenzialität der Bestrebung sind

1. ihre bedeutende Größe und ihr erheblicher gesellschaftlicher Einfluss;
2. ihr verdecktes Vorgehen bei der Verfolgung ihrer Ziele;
3. ihr Verbreiten von Desinformation mit hohem Wirkpotenzial;
4. ihre Bereitschaft, Gewalt anzuwenden oder dies vorzubereiten;
5. ihr volksverhetzendes oder die Menschenwürde verletzendes Tätigwerden;
6. ihre Bereitschaft, Straftaten zu begehen;
7. die Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung.

(3) Eine erhöhte Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei Vorliegen der Kriterien nach Absatz 2 Nummer 4 und 5 sowie Nummer 6 im Falle von erheblichen Straftaten gegeben, im Falle einer mindestens konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut oder wenn mehrere Kriterien nach Absatz 2 erfüllt sind. Tätigkeiten sind stets erhöht beobachtungsbedürftig.

(4) Eine hohe Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei Vorliegen mehrerer Kriterien, die eine erhöhte Beobachtungsbedürftigkeit begründen, gegeben, im Falle einer dringenden Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut sowie im Falle von Absatz 2 Nummer 6 bei schweren Straftaten.

(5) Eine sehr hohe Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei einer unmittelbaren Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut gegeben sowie im Falle von Absatz 2 Nummer 6 bei besonders schweren Straftaten.

Generell besteht im Zusammenhang mit der Bildung von praxisgerechten Stufenmodellen noch einiger Diskussionsbedarf. Das skizzierte Modell ist daher als Diskussionsbeitrag mit Blick auf eine in einem weiteren Schritt anzugehende Harmonisierung der Nachrichtendienstgesetze zu verstehen.

Die beispielhafte Auflistung von Kriterien, die für die Bestimmung der Eingriffsintensität einer Maßnahme relevant sein können, ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, verstellt aber auch den Blick darauf, dass sich aus der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zahlreiche wei-



tere Kriterien deduzieren lassen.⁴² Zielführender dürfte deshalb eine nähere Ausgestaltung in einer Dienstvorschrift sein. Der erwartete Aufklärungsgewinn (Absatz 3 Satz 5) determiniert andererseits nicht das Eingriffsgewicht, sondern den legitimierenden Zweck.

11. Zu § 37 LVerfSchG-E

Die generelle Qualifizierung des Einsatzes von Verdeckten Mitarbeitern und Vertrauenspersonen in § 37 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LVerfSchG-E als besonders eingriffsintensive Mittel geht über die verfassungsgerichtlichen Vorgaben hinaus. Das BVerfG betont, dass solche Mittel eine große Bandbreite aufweisen⁴³, was Raum für einen niederschwelligen Einsatz lässt. Die Unstimmigkeit wird auch deutlich an § 37 Abs. 3 LVerfSchG-E, der einen systematischen Bruch darstellt.

12. Zu § 38 LVerfSchG-E

Die legendierte Teilnahme an Internetkommunikation begründet nur dann einen Grundrechtseingriff, wenn dabei schutzwürdiges Vertrauen ausgenutzt wird.⁴⁴ § 38 Abs. 1 S. 3 LVerfSchG-E ist daher zu eng und schränkt unnötig nachrichtendienstliche Handlungsspielräume ein.

Absatz 4 übernimmt die Regelungen des § 9a Abs. 2 BVerfSchG zur strafrechtlichen Rechtfertigung von Organisations- und Begleitdelikten. Angesichts des Umstands, dass der Verfassungsschutz stets zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter tätig wird⁴⁵, überzeugt der generelle Vorrang von Individualrechten gegenüber Belangen der nachrichtendienstlichen Aufklärung nicht.⁴⁶ Eine Beleidigung, eine Sachbeschädigung oder ein Hausfriedensbruch z.B. sind danach im Einsatz kategorisch ausgeschlossen. Perspektivisch sollte hier eine andere Lösung gesucht werden. Denkbar wäre etwa ein Katalog zulässiger Delikte⁴⁷, was unter Bestimmtheitsaspekten Vorteile hätte, aber auch ein Nachsteuern des Gesetzge-

⁴² Vgl. Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. A.96 m.w.N.

⁴³ BVerfGE 162, 1, 153 f.

⁴⁴ BVerfGE 120, 274, 344 f.; vgl. auch BT-Drs. 17/6587 S. 5.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 162, 1, 84 f.

⁴⁶ Vgl. zur Kritik an dem in § 9a BVerfSchG verwirklichten Regelungskonzept näher Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.98; Blome/Sellmeier, DÖV 2016, 881, 891; Roggan, GA 2016, 393, 396 ff.; Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177, 183; Dietrich in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 2 Rn. 83.

⁴⁷ So § 16 Abs. 4 bis 6 NVerfSchG-E (Niedersächsischer Landtag, Drs. 19/5930, S. 22 f.).



bers notwendig machen kann. Letzten Endes geht es um die Legitimierung leichter bis mittel schwerer milieuseitig erwarteter Straftaten, zu denen auch Straftaten zählen können, die in Individualrechte eingreifen.⁴⁸ Der Zweck der Rechtfertigung solcher Taten könnte durch eine abstrakte Regelung, die an den Strafrahmen (bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe) und an die Unerlässlichkeit zur Vermeidung einer Enttarnung anknüpft, umgesetzt werden. Ein Katalog der maßgeblichen Delikte könnte dann in einer Dienstvorschrift näher ausgestaltet werden.⁴⁹ Daran anschließend wäre es konsequent, jede nicht gerechtfertigte Straftat (und nicht nur erhebliche Taten), die eine Quelle im Zusammenhang mit ihrem Einsatz begeht, zum Anlass einer Überprüfung der Zusammenarbeit im Einzelfall zu nehmen. Denn die Qualifizierung eines Verhaltens als strafbar beruht auf einem sozialethischen Unwertgehalt, den der Staat als Garant von Rechtsstaatlichkeit außerhalb spezifisch umschriebener Ausnahmen (Tatbestandsausnahmen und Rechtfertigungsgründe für hoheitliches Handeln) nicht negieren oder ignorieren darf.

13. Zu § 44 LVerfSchG-E

Die generelle Zuordnung der Ermittlung des Standorts von Mobilfunkendgeräten zu den besonders eingriffsintensiven Mitteln ist zu streng. Die lediglich punktuelle Erhebung von Standortdaten erfordert nach verfassungsrechtlichen Maßstäben keine qualifizierten Schwellen und muss auch nicht dem aufwändigen Anordnungsregime für G 10-Maßnahmen unterstellt werden⁵⁰, selbst wenn dabei – wofür sich der jüngsten Rechtsprechung Anhaltspunkte entnehmen lassen⁵¹, was aber umstritten ist – in Art. 10 GG eingegriffen werden sollte.

14. Zu § 45 und § 101 LVerfSchG-E

Die Vorschrift (ebenso § 44 Abs. 3 LVerfSchG-E) unterstellt Eingriffe in Art. 10 GG unverändert der Kontrolle durch die G 10-Kommission. Das BVerfG hat allerdings in seiner jüngeren Rechtsprechung vehemente Kritik am Fehlen einer überwiegenden richterlichen Perspektive bei der G 10-Kommission auf Bundesebene und der Ausübung der Kontrolltätigkeit als blo-

⁴⁸ Weitere Beispiele bei Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.92.

⁴⁹ So der Vorschlag eines Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 8.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 162, 1, 143; BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 130; BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 91 a.E.

⁵¹ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 91.



ßes Ehrenamt geübt.⁵² Diese Kritik dürfte auch auf die G 10-Kommission in Schleswig-Holstein zutreffen, für die nach § 101 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG-E die Regelungen des G 10 entsprechend gelten. Letzten Endes stellt die in § 36 LVerfSchG-E vorgesehene Präventivkontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz⁵³ in Gestalt einer originären gerichtlichen Kontrolle, die dem historischen Vorbild des Richtervorbehalts⁵⁴ entspricht, unter verfahrens- und organisationsökonomischen Gesichtspunkten eine Ideallösung dar.⁵⁵ Auf Landesebene haben sich mittlerweile mehrere Länder für dieses Kontrollmodell entschieden.⁵⁶ Konsequenterweise sollten perspektivisch alle eingriffsintensiven Maßnahmen dieser Art von Kontrolle unterworfen werden, zumal auf Bundesebene mit einer Auflösung des G 10 zu rechnen sein dürfte.

15. Zu § 46 LVerfSchG-E

Die präventiv-kernbereichsschützenden Regelungen in Absatz 3 Satz 1 verfehlten die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine negative Kernbereichsprognose.⁵⁷ Die Erstreckung der Vermutung nach Satz 2 Nummer 2 von Straftaten auf Gefahren erscheint zwar stringent, ist aber verfassungsrechtlich riskant.⁵⁸

16. Zu § 48 LVerfSchG-E

Dass zur Quellenanbahnung zwar nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden dürfen (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 LVerfSchG-E), nach Absatz 2 und 3 generell aber keine Auskunftsverlangen mit Ausnahme von Bestandsdatenabfragen gestellt werden dürfen, erscheint unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten inkonsequent.

⁵² Vgl. BVerfG, Beschluss v. 8.10.2024, 1 BvR 2539/16, Rn. 208 f.

⁵³ Vgl. BVerfGE 162, 1, 101.

⁵⁴ Ausf. zum Richtervorbehalt und seiner Verankerung in der Verfassungsrechtsprechung Löffelmann in: Möstl/Schwabenbauer, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 2. Aufl. 2025, PAG, Art. 94 Rn. 15 ff.

⁵⁵ Vgl. zu Kritikpunkten im Zusammenhang mit der Einrichtung des Unabhängigen Kontrollrats bereits Löffelmann, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BND-Gesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts, BT-Drs. 19/26103, sowie zu den Anträgen unter BT-Drs. 19/19502, 19/19509 und 19/26221, Ausschussdrucksache 19(4)731 C, S. 21 f. (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/823296/dc00cf4e1a360fff437093beaf296968/A-Drs-19-4-731-C-data.pdf>).

⁵⁶ Vgl. u.a. Art. 29 BayVSG; § 5a HVSG.

⁵⁷ BVerfGE 109, 279, 320; vgl. BT-Drs. 15/4533 S. 15.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 109, 279, 319; 141, 220, 300; 162, 1, 128.



17. Zu § 51 und 52 LVerfSchG-E

Dass die Beauskunftung von Bestandsdaten nach dem jeweiligen Absatz 4 der Vorschriften vom Innenminister anzurufen und von der G 10-Kommission zu prüfen ist, ist verfassungsrechtlich überobligatorisch und belastet die Praxis unnötig mit Verwaltungsverfahren.

18. Zu § 65 LVerfSchG-E

Die Ausweitung der Möglichkeit zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Minderjährigen ist grundsätzlich zu begrüßen, zugleich aber darauf hinzuweisen, dass die verbliebene Orientierung an der Strafmündigkeitsgrenze (auch in § 63 Abs. 1 S. 5 und § 66 Abs. 3 S. 1 LVerfSchG-E) systemfremd ist (richtig hingegen bei § 71 Abs. 2 LVerfSchG-E). Im Bund und in den Ländern ist aktuell, ausgelöst durch sicherheitsrelevante Vorfälle mit Minderjährigen, eine Tendenz zur Erweiterung der Datenverarbeitungsbefugnisse bei dieser Personengruppe erkennbar.⁵⁹ Im Übrigen ist de lege lata der Minderjährigenschutz im Nachrichtendienstrecht sehr heterogen ausgestaltet; im Polizeirecht gibt es Einschränkungen bei der Datenverarbeitung nur vereinzelt.⁶⁰ Verfassungsrechtliche Vorgaben, die Einschränkungen bei der Datenverarbeitung Minderjähriger gebieten, existieren außerhalb des Straf- und Strafvollzugsrechts⁶¹ (bislang) nicht. Denkbar wäre auch eine Handhabung im Einzelfall nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, ggf. in Gestalt eines Regel-Ausnahme-Modells.⁶²

19. Zu § 69 LVerfSchG-E

Die Vorschrift regelt die IT-gestützte Informationsanalyse. In seiner Entscheidung vom 16.2.2023 hat das BVerfG in groben Zügen Kriterien zur Bestimmung der Eingriffsintensität bei automatisierten Datenanalysen skizziert und den Gesetzgeber zu einer differenzierenden Regulierung aufgefordert, die u.a. der Art und Menge der zu verarbeitenden Daten und der Leistungsfähigkeit der Analysesysteme Rechnung trägt und Diskriminierungsrisiken minimiert.⁶³ Entscheidend ist in dieser Rechtsprechung die Qualifizierung der Analyse als selbstständiger Grundrechtseingriff. § 69 LVerfSchG-E enthält zwar vielversprechende Ansätze für

⁵⁹ Vgl. etwa § 24 BVerfSchG; §§ 9f, 9g BNDG; § 25 VSG NW-E.

⁶⁰ Näher Pfundmair/Löffelmann, NZFam 2021, 496, 499.

⁶¹ Vgl. BVerfGE 74, 102, 122; BVerfGE 107, 104 ff.; BVerfGE 116, 69, 85.

⁶² Vgl. § 16 Abs. 4 HVSG, wonach Ausnahmen von den Speicherfristen zulässig sein sollen, wenn „die Behördenleitung im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung trifft.“

⁶³ Vgl. BVerfGE 165, 363, 401 ff.; dazu näher Löffelmann, Stellungnahme vom 17.4.2024, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdr. 20(4)418 F, S. 3 ff.; ders. JR 2023, 331, 341 ff.



eine solche Regulierung (insbesondere Absatz 2 zum erforderlichen Einzelfallbezug und Absatz 4 zu den einzubeziehenden Daten), dürfte aber im Ergebnis den strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen, weil die Vorschrift keine qualifizierten Schwellen beinhaltet, die dem *selbständigen* Charakter des durch die Analyse vermittelten Grundrechtseingriffs Rechnung tragen. Das gilt zunächst für die Eingriffsschwelle im engeren Sinne (konkretisierte Gefahr), die in einem nachrichtendienstlichen Kontext ohnehin nicht praktikabel wäre. Aber auch eine kompensatorisch gebotene Engführung der Beobachtungsbedürftigkeit (Potenzialität) sieht der Entwurf nicht vor. Außerdem werden sehr eingriffsintensive Verwendungen (etwa unter Nutzung von KI, vgl. Absatz 3) unter denselben niedrigen Voraussetzungen zugelassen. Damit sind sowohl die Anforderungen an den Anlass der Analyse gering als auch die Regelungen zu den zulässigen Methoden der Suche nicht sonderlich eng.⁶⁴

Eine detaillierte Analyse der Norm würde den Umfang dieser Ausarbeitung sprengen. Generell besteht bei der rechtlichen Einhegung von Anwendungen der automatisierten Datenanalyse noch erheblicher Diskussionsbedarf. Die bislang Gesetz gewordenen Ansätze im Polizei- und Nachrichtendienstrecht unterscheiden sich stark voneinander, was die Unsicherheit im Umgang mit dieser Materie verdeutlicht.

20. Zu § 78 LVerfSchG-E

Absatz 3 soll den verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Definition der besonders schweren Straftaten, die zur Übermittlung nachrichtendienstlicher Informationen an Strafverfolgungsbehörden ermächtigen, Rechnung tragen. Dieser Regelungskomplex ist ausgesprochen problembehaftet. Auf Länderebene wird derzeit zum Teil ein spezifischer Begriff der besonders schweren Straftat mit einfachrechtlich hinterlegten Deliktskatalogen eingeführt.⁶⁵ Solche Kataloglösungen vermögen schwer zu überzeugen.⁶⁶ In der Forderung des BVerfG nach einer katalogmäßigen Auflistung einschlägiger Straftatbestände⁶⁷, soweit sie über das ver-

⁶⁴ Vgl. demgegenüber BVerfGE 165, 363, 406 f.: „Je geringere Anforderungen der Gesetzgeber an den Anlass einer Datenanalyse oder -auswertung stellt, umso genauer und enger muss er die Methode der Suche regeln.“

⁶⁵ Vgl. etwa § 41 Abs. 2 VSG NRW.

⁶⁶ Vgl. zur Kritik näher Löffelmann, Stellungnahme vom 26.8.2025 zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drs. 18/14557), S. 30 (abrufbar unter:

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-2751.pdf>).

⁶⁷ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 206.



fassungsrechtlich radizierte enge Verständnis der besonders schweren Straftat⁶⁸ hinausgehen, liegt letzten Endes ein Bruch mit der verfassungsumittelbaren Schrankendogmatik, denn das Katalogerfordernis aus der Rechtsprechung zur strafprozessualen Wohnraumüberwachung ist unmittelbar in Art. 13 Abs. 3 S. 1 GG verankert, der „eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat“ verlangt. Außerhalb dieser Grundrechtsnorm gilt das nicht. Ähnlich wie die gegenständliche Norm verzichtet § 40 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c) Bln VSG-E vor diesem Hintergrund auf einen Katalog, indem dort Straftaten als besonders schwer klassifiziert werden, wenn diese „im Höchstmaß bedroht sind mit Freiheitsstrafe von fünf Jahren, sofern die Tat eine im gesetzlichen Tatbestand oder einem Regelbeispiel umschriebene besondere Begehungsform oder Tatfolge verwirklicht und dies ein besonderes Unrecht der Tat begründet.“ Die Übernahme der Formulierung des BVerfG in den Gesetztext dürfte allerdings nicht eine Bestimmung der übermittlungsfähigen Tatbestände durch den Gesetzgeber ersetzen. Alternativ kommt eine Revision der Strafrahmen der einschlägigen Straftatbestände des materiellen Strafrechts in Betracht⁶⁹, wie die Regierungskoalition auf Bundesebene sie bereits für § 99 Abs. 1 StGB in den Blick gefasst hat.⁷⁰ Eine andere Lösung könnte sich schließlich in der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG zu den Eingriffsenschwellen informationstechnischer Eingriffe in Gestalt einer „hybriden“ Lösung, bei der Straftatbestände mit Rechtsgutsanforderungen kombiniert werden, andeuten.⁷¹ Diese Rechtsprechung betrifft allerdings nicht Übermittlungsschwellen, sondern Anforderungen an die Ersterhebung von Daten, und wird vom BVerfG in einem am selben Tag ergangenen Beschluss zu strafprozessualen Maßnahmen – wenig überzeugend – gerade nicht auf den repressiven Bereich übertragen.⁷² Ob eine solche Übertragung auf nachrichtendienstliche Informationsübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden verfassungskonform wäre, ist ungeklärt. Eine kohärente und zugleich praxisgerechte Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben begegnet nach alledem erheblichen Schwierigkeiten. Vor diesem Hintergrund erscheint der vom Entwurf verfolgte Weg jedenfalls pragmatisch, wenngleich mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 109, 279, 343 ff.

⁶⁹ Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 678.

⁷⁰ Koalitionsvertrag 2025, Z. 2866 f.

⁷¹ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 138.

⁷² Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 211, 216.



21. Zu § 82 LVerfSchG-E

Die Vorschrift übernimmt mit geringfügigen Änderungen die Regelung aus § 20 BVerfSchG, berücksichtigt aber nicht, dass diese selbst aufgrund der Entscheidung des BVerfG vom 17.7.2024 zum HVSG überarbeitungsbedürftig ist. In dieser Entscheidung definierte das BVerfG den Begriff der operativen Anschlussbefugnisse, welche erhöhte Übermittlungsschwellen auslösen⁷³, als „die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen“.⁷⁴ Das legt die Deutung nahe, dass über operative Anschlussbefugnisse alle Behörden verfügen, die durch Verwaltungsakt Maßnahmen gegenüber Einzelnen treffen und diese Maßnahmen im Wege des Verwaltungszwangs auch durchsetzen und vollstrecken können.⁷⁵ Hierfür spricht ferner, dass das Gericht an anderer Stelle ausführt, für eine Absenkung der Schwelle sei nur Raum, „wenn operative Folgemaßnahmen von vornherein nicht zu besorgen sind“, wie etwa bei einer Übermittlung im Verfassungsschutzverbund⁷⁶, wobei es auf die Unmittelbarkeit des Zwangs nicht ankomme.⁷⁷ Neben die Fallgruppe der Übermittlung an Behörden, welche über operative Anschlussbefugnisse verfügen (im Folgenden: Fallgruppe 1), stellt das BVerfG die Übermittlung an Stellen „in gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes“ und nennt hierfür exemplarisch Übermittlungen zu Prüfzwecken im Waffen- oder Luftsicherheitsrecht sowie bei personenbezogenen Eignungs- oder Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst oder für Verfahren nach Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 GG (im Folgenden: Fallgruppe 2).⁷⁸ Der gegenständliche Gesetzentwurf und sein Vorbild greifen die Fallgruppe 2 unter den Ziffern 1 bis 5 auf. Die Fälle der Ziffern 6 bis 9 beruhen hingegen auf der zur Zeit des damaligen Gesetzgebungsverfahren vertretenen Auffassung des Bundesgesetzgebers, operative Anschlussbefugnisse seien lediglich solche, die rechtsschutzverkürzend wirken, was das BVerfG dezidiert abgelehnt hat.⁷⁹ Die Regelungen unter den Ziffern 6 bis 9 dürften daher nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Fallgruppe 1 genügen. Mit Blick auf Fallgruppe 2 kommt hinzu, dass das BVerfG in diesem Zusammenhang nur auf Ersuchen, Nachberichts- und Unterrichtungspflichten abstellt⁸⁰,

⁷³ Vgl. BVerfGE 162, 1, 111 ff.

⁷⁴ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

⁷⁵ So Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 675.

⁷⁶ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 222.

⁷⁷ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

⁷⁸ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 113.

⁷⁹ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 230.

⁸⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 113.



nicht jedoch auf eigeninitiativ erfolgende Übermittlungen der Nachrichtendienste. § 20 BVerfSchG und § 82 LVerfSchG-E treffen diese Differenzierung nicht, woraus ein weiteres verfassungsrechtliches Risiko resultiert. Andererseits ist kein überzeugender Grund erkennbar, warum eine Übermittlung unter abgesenkten Schwellen nicht zulässig sein sollte, sofern eine Verwendung der Daten für operative Maßnahmen gesetzlich ausgeschlossen ist. Warum in der Sache ein Unterschied zwischen der Einräumung einer Befugnis in einem Fachgesetz oder einem Verwaltungsvollstreckungsgesetz oder auch der gesetzlichen Rücknahme einer solchen Befugnis bestehen sollte, erschließt sich nicht ohne weiteres. Auch im letztgenannten Fall „verfügen“ die betreffenden Behörden nicht über die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. § 22 Abs. 3 S. 3, § 24 S. 2, § 25a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG und Parallelnormen in anderen Nachrichtendienstgesetzen sehen diese alternative Regelungsmöglichkeit für bestimmte Konstellationen vor.

22. Zu § 90 LVerfSchG-E

Absatz 2 greift den verfassungsrechtlichen Grundsatz der hypothetischen Dateneinhebung auf, interpretiert ihn aber enger als verfassungsrechtlich geboten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist maßgeblich, ob die empfangende Stelle die Daten *nach verfassungsrechtlichen Maßstäben* selbst mit vergleichbaren Mitteln hätte erheben dürfen.⁸¹ Die gegenständliche Norm stellt hingegen auf die einfachrechte Rechtslage ab. Das hat den Vorzug einfacherer Prüfbarkeit, schränkt jedoch Übermittlungsspielräume unnötig ein.

III. Schlussbemerkung

Der Entwurf strukturiert und systematisiert die Regelungsmaterie in vorbildlicher Weise und enthält darüber hinaus Präzisierungen, die die Normenklarheit und Anwendungsfreundlichkeit erhöhen. Beispiele hierfür sind

- die neue, explizit legalistische Aktivitäten einbeziehende Definition der Bestrebungen in § 6 Abs. 2 LVerfSchG-E;
- die Abgrenzungen zwischen Zielpersonen, Kontaktpersonen und nachrichtenübermittelnden Personen in § 7 LVerfSchG-E;

⁸¹ BVerfGE 141, 220, 324.



- die Definitionen der Bestrebungen gegen auswärtige Belange und den Gedanken der Völkerverständigung in §§ 12, 13 LVerfSchG-E;
- die begriffliche Unterscheidung zwischen „nachrichtendienstlichen Mitteln“ und „Hilfsmitteln“ in § 19 Abs. 2 und 3 LVerfSchG-E;
- die Etablierung eines Richtervorbehalts als Regelinstrument der präventiven Kontrolle in § 36 LVerfSchG-E;
- die Einführung eines Wohnungsbetretungsrechts in § 38 Abs. 2 LVerfSchG-E;
- die Gleichziehung der Behandlung statischer und dynamischer IP-Adressen in § 52 Abs. 3 LVerfSchG-E;
- die Ermöglichung des Zugriffs auf Daten aus privaten Bildaufzeichnungen nach § 61 LVerfSchG-E;
- die Ermöglichung der Verarbeitung von Daten von Personen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in § 65 LVerfSchG-E;
- die in § 78 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 LVerfSchG-E entwickelte pragmatische Lösung für besonders schwere Straftaten mit einer Mindesthöchststrafe von nur fünf Jahren Freiheitsstrafe;
- die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten bei der Kontrolle gem. § 92 Abs. 2 LVerfSchG-E.

Andererseits geht der Entwurf – wie unter II. dargestellt – vielfach über die Vorgaben des BVerfG hinaus und schränkt dadurch nachrichtendienstliche Handlungsspielräume unnötig ein. Indem der Entwurf in Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben eigene Lösungen entwickelt, nimmt die Heterogenität der Regelungsmaterie im Verfassungsschutzverbund weiter zu und rückt eine gebotene Harmonisierung der Regelungen in weitere Ferne. Für die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes und unter einem Blickwinkel der Verfahrens- und Ressourcenökonomie ist dieser Befund – wie vom Unterzeichnenden schon mehrfach in Anhörungen zu parallelen Reformprozessen betont – fatal. Langfristig zielführend wäre allein eine Bündelung der Gesetzgebungskompetenzen für den Verfassungsschutz auf Bundesebene.