

Stellungnahme

zum

Gesetzesentwurf zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein
(LT-Drs. 20/3754)
zu Händen von Herrn Jan Kürschner, Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses

16.02.2026

BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB Notare
RA Dr. Nicolas Harding
Schwednkai 1, 24103 Kiel

E-Mail: nicolas.harding@bmz-recht.de
www.bmz-recht.de

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kürschner,

sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 17.12.2025 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit eingeräumt, zu dem in der o.a. Drucksache vorgeschlagenen Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Dafür möchte ich mich herzlich bedanken und komme dem Anliegen gern nach. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich nicht lediglich um punktuelle Änderungen eines existierenden Gesetzes, sondern um die gänzliche Neufassung des Landesverfassungsschutzgesetzes für Schleswig-Holstein handelt, habe ich meine Stellungnahme auf einzelne, in meinen Augen besonders bedeutsame und ergänzungsbedürftige Regelungen des Gesetzesentwurfs beschränkt.

Alles in allem handelt es sich unbeschadet meiner Änderungs- und Ergänzungsvorschläge um einen sehr überzeugenden Gesetzesentwurf. Dieser modernisiert das Verfassungsschutzrecht in Schleswig-Holstein und passt dieses – unter Berücksichtigung verfassungsgerichtlicher Vorgaben – an die aktuelle Sicherheitslage an. Rein beispielhaft erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Regelung zur „besonderen Beobachtungsbedürftigkeit“ gemäß § 35 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein (LVerfSchGE). Als zentrale Eingriffsschwelle für die intensivsten Maßnahmen auf der Grundlage des geplanten Gesetzes wird dieser Begriff in nachvollziehbarer Weise definiert und mit Regelbeispielen konkretisiert. Auf diese Weise werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das BVerfG aufgestellt hat, in Gesetzesform gegossen, was eine verfassungskonforme Anwendung des Gesetzes durch die Verfassungsschutzbehörde ermöglicht.

Inhaltsübersicht

I. Allgemeine Erwägungen	3
II. Zu § 6 Abs. 2 Satz 1 LVerfSchGE (Beobachtungsrelevante Bestrebungen)	3
III. Zu § 6 Absatz 2 Satz 3 LVerfSchGE (Einzelpersonen)	4
IV. Zu den informationsrechtlichen Regelungen des LVerfSchGE.....	5
V. Zur Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsschutzes (§ 18 LVerfSchGE)	6
VI. Definition der Kategorien „Prüffall“, „Verdachtsfall“ und „gesichert extremistisch“	8

I. Allgemeine Erwägungen

Der besseren Übersichtlichkeit halber ließe sich erwägen, die gesetzlichen Definitionen (z.B. in §§ 6 Abs. 2, Abs. 3, 7, 8 Abs. 2, 23 Abs. 1, 35 Abs. 1 LVerfSchGE) in eine selbstständige Vorschrift „Begriffsbestimmungen“ im 1. Teil des Gesetzes zu überführen.

II. Zu § 6 Abs. 2 Satz 1 LVerfSchGE (Beobachtungsrelevante Bestrebungen)

Soweit der Gesetzesentwurf sich in § 6 Abs. 2 LVerfSchGE von der bisherigen Definition beobachtungsrelevanter Bestrebungen löst, indem auf das Erfordernis einer „kämpferisch-aggressiven Haltung“ oder ein Gewaltanwendungspotenzial verzichtet, ist dies grundsätzlich zu befürworten.

Zurecht verweist die Gesetzesbegründung unter anderem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz aus dem Jahr 2022, in der das Gericht eine entsprechende Auslegung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) durch das Bundesverwaltungsgericht billigt,

BVerfG, Urteil vom 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 = NJW 2022, 1584 (1590 Rn. 185 ff.).

Dies dürfte vor dem Hintergrund der Etablierung von (Landes-)Verfassungsschutzbehörden als „Frühwarnsystem der Demokratie“ angezeigt sein. Allerdings betont das Bundesverfassungsgericht zurecht, dass spiegelbildlich erhöhte Anforderungen an die Beobachtungsbedürftigkeit einer Bestrebung ohne „kämpferisch-aggressiven Haltung“ zu stellen sind. Dem Umstand dürfte das Zusammenspiel von § 20 LVerfSchGE (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) und den §§ 30 ff. LVerfSchGE, die tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Bestrebung i.S.d. § 6 Abs. 2 LVerfSchGE fordern, nach der hier vertretenen Rechtauffassung hinreichend Rechnung tragen.

Allerdings erscheint es zielführend, i.R.d. § 6 Abs. 2 LVerfSchGE genauer darzulegen, wann legale Methoden eine Schwelle überschreiten, die es rechtfertigt, von einer Bestrebung i.S.d. LVerfSchGE auszugehen. Dies trägt den besonderen grundrechtlichen Anforderungen der Meinungs- (Art. 5 Abs. 1 GG), Versammlungs- (Art. 8 Abs. 1 GG) und Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) Rechnung und erleichtert eine rechtssichere Rechtsanwendung in grundrechtssensiblen Bereichen. Eine solche Regelung könnte wie folgt lauten:

„Legale Methoden wie Meinungsäußerungen (Art. 5 GG), Versammlungen (Art. 8 GG) oder Vereinigungsaktivitäten (Art. 9 GG) begründen keine Bestrebungen im Sinne des Absatzes 2 Satz 1, solange sie nicht auf die Beseitigung oder wesentliche Beeinträchtigung der FDGO gerichtet sind und keine tatsächlichen Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahrenrealisierung ergeben.“

III. Zu § 6 Absatz 2 Satz 3 LVerfSchGE (Einzelpersonen)

Auch die – für sich genommen richtige – Beobachtung von Einzelpersonen auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Satz 3 LVerfSchGE erscheint ergänzungswürdig, um eine ungewünschte und womöglich unzulässige Vor-Vorfeld-Beobachtung zu verhindern. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung stellt Einzelpersonen Kollektivbestrebungen gewissermaßen gleich, ohne einen zusätzlichen Schutzmechanismus für Maßnahmen gegenüber Einzelpersonen vorzusehen. Damit weicht die geplante Regelung etwa von den Anforderungen ab, die das Bundesverfassungsschutzgesetz in § 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG für die Einstufung von Einzelpersonen vorsieht.

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung sprechen mithin gute Gründe davor, die Regelung in § 6 Abs. 2 Satz 3 LVerfSchGE in einen eigenen Absatz zu überführen, und diesen um eine zusätzliche Anforderung zu ergänzen. So ließe sich mit Blick auf § 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG erwägen, die Einstufung von Einzelpersonen davon abhängig zu machen, dass diese auf die Anwendung von Gewalt gerichtet sind. Alternativ – möchte der Gesetzgeber Einzelpersonen bewusst unterhalb der Schwelle der konkreten Gewaltbereitschaft in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen lassen – ließe sich die bisherige Regelung um einen klarstellenden Zusatz ergänzen, der sicherstellt, dass gegenüber Einzelpersonen besonders strenge (Bewertungs-) Maßstäbe für die Frage, ob eine „Bestrebung“ i.S.d. § 6 Abs. 2 Satz 1 LVerfSchGE vorliegt, gelten. Die Vorschrift könnte wie folgt lauten:

„Bestrebungen können auch von Einzelpersonen ausgehen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln. Dies setzt eine hohe Wahrscheinlichkeit für ein aktives Vorgehen gegen die in §§ 8 bis 13 bezeichneten Schutzgüter voraus.“

Im Falle einer Übertragung dieser besonderen Anforderung an (nachrichtendienstliche) Maßnahmen gegenüber Einzelpersonen, dürfte auch § 30 Abs. 1 Nr. 1 LVerfSchGE Änderungsbedürftig sein, um eine Kohärenz zu der Einzelpersonen betreffenden Regelung in § 6 Abs. 2 LVerfSchGE sicherzustellen.

IV. Zu den informationsrechtlichen Regelungen des LVerfSchGE

Zu loben sind die detaillierten informationsrechtlichen Vorschriften der §§ 75 ff. LVerfSchGE. Besonders gelungen ist die differenzierte Ausgestaltung der Übermittlungsschwellen nach Art der Informationsgewinnung, Empfänger und Zweck (z. B. besonders gewichtiges Rechtsgut für Gefahrenabwehr, schwere Straftat für Strafverfolgung). Eine effektive und gleichzeitig rechtssichere Informationsübermittlung ist für den effektiven Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und die Abwehr konkreter Gefahren unverzichtbar. Insofern ist sich vor Augen zu führen, dass sich das LVerfSchG an der sensiblen Schnittstelle von Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Nachrichtendienst befindet.

Ohne reibungslosen, zweckgebunden Austausch personenbezogener Daten könnten Einzeltäter-Szenarien oder schleichende Unterwanderungsprozesse unerkannt bleiben, da isolierte Behördenkenntnisse häufig erst im Verbund ein vollständiges Gefahrenbild ergeben.

In diesem Zusammenhang nimmt der Gesetzesentwurf zurecht den Grundsatz der „hypothetischen Datenerhebung“ in den Blick und bezieht sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Übermittlung personenbezogener Daten durch Verfassungsschutzbehörden,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13 = NVwZ-RR 2023, 1 ff.

Danach kommt es für die Rechtmäßigkeit, insbesondere Verhältnismäßigkeit der Übermittlung erhobener Daten durch die mit besonderen Befugnissen ausgestatteten Verfassungsschutzbehörden darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck (auf Empfängerseite) mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften. Das bemisst sich wiederum danach, ob der empfangenden Stelle unter den gegebenen Bedingungen eine eigene Befugnis eingeräumt werden dürfte, die Daten mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie dem ersten Eingriff erneut zu erheben. Damit steht auch fest, dass sich die Übermittlungsanforderungen unterscheiden können, je nachdem, an welche Behörde Informationen übermittelt werden sollen,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13 = NVwZ-RR 2023, 1 (8 f.).

In Anbetracht der Tatsache, dass die Gesetzesbegründung den Grundsatz der hypothetischen Datenerhebung an mehreren Stellen aufgreift und dieser in den maßgeblichen Vorgaben der §§ 78 ff. LVerfSchGE Anklang findet, ließe sich erwägen, diesen Grundsatz im Allgemeinen Teil der §§ 75 ff. LVerfSchGE ausdrücklich aufzunehmen. Damit würde dieser sei-

ne von Verfassungen wegen gebotene Geltung auch in Fällen beanspruchen, in denen das Gesetz die Übermittlung (personenbezogener) Daten nicht ausdrücklich davon abhängig macht, dass die empfangende Stelle ihrerseits zur entsprechenden Datenerhebung befugt wäre.

V. Zur Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsschutzbehörde (§ 18 LVerfSchGE)

Ein strukturelles Defizit der alten Rechtslage in Schleswig-Holstein greift der Gesetzesentwurf auf, indem er mit § 18 LVerfSchGE die Unterrichtung der Öffentlichkeit ausdrücklich gesetzlich regelt. In Anbetracht der erheblichen Eingriffsintensität der Erwähnung einer Bestrebung in Verfassungsschutzberichten oder einzelnen Stellungnahmen, ist eine ausdrückliche und hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für die Informationstätigkeit der Verfassungsschutzbehörde unverzichtbar,

vgl. statt vieler *Kalscheuer/Jacobsen*, in: Handbuch öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht, 2022, § 3 Rn. 6 ff. m.w.N.; s.a. BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12 = NVwZ 2014, 233 (234 ff.).

Dem kommt der Gesetzesentwurf durch die Neufassung der Regelung in § 18 Abs. 1 Nr. 1 LVerfSchGE nach. Danach ist die Verfassungsschutzbehörde befugt, die Öffentlichkeit über beobachtete Bestrebungen sowie Tätigkeiten nach den Vorgaben der §§ 8 ff. LVerfSchGE zu informieren, wenn „hierfür“ hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Ferner wird die Behörde gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchGE i.R.d. präventiven Wirtschafts- und Wissenschaftsschutzes informierend tätig und kann über Erkenntnisse aus ihrem Aufgabenbereich aufklären, damit Unternehmen und Forschungseinrichtungen sich besser schützen können. Die Informationsmaßnahmen stehen dabei indes unter dem Vorbehalt, dass Geheimhaltungserfordernisse einer Informationsmaßnahme im Einzelfall nicht entgegenstehen dürfen.

In diesem Zusammenhang würde es sich zunächst empfehlen, zu konkretisieren, wann Geheimhaltungserfordernisse einer Information der Öffentlichkeit entgegenstehen. Die Vorschrift sollte in diesem Zusammenhang um Regelbeispiele, in denen regelmäßig Geheimhaltungsinteressen das Interesse an einer Veröffentlichung von Informationen überwiegen, ergänzt werden.

Darüber hinaus rege ich an, eine ausdrückliche Berichtigungs- und Löschungspflicht für Informationen, die sich als unzutreffend erweisen oder deren Veröffentlichung nicht mehr er-

forderlich ist, aufzunehmen. Dass die Veröffentlichung unrichtiger (und auch unpräziser) Informationen rechtswidrig ist, folgt bereits aus dem im Sachlichkeitsgebot zu verortenden Richtigkeitsgebot der Verwaltung,

vgl. nur *Kalscheuer/Jacobsen*, in: Handbuch öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht, 2022, § 3 Rn. 34 m.w.N.

Die Regelungen der §§ 67, 63 LVerfSchGE werden diesem Erfordernis nicht hinreichend gerecht.

Gleiches gilt für eine zeitliche Befristung der Veröffentlichungen. Das Bundesverfassungsgericht hat Veröffentlichungsfristen in seiner Entscheidung zur Veröffentlichung von Informationen im Lebensmittelrecht auf der Grundlage von § 40 Abs. 1a LFGB zur Voraussetzung für eine verfassungs- und grundrechtskonforme Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung gemacht:

„Die mit der Regelung einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen geraten mit der Dauer der Veröffentlichung außer Verhältnis zu den mit der Veröffentlichung erreichbaren Zwecken. Je länger die Verbreitung andauert, umso größer wird die Diskrepanz zwischen der über die Zeit steigenden Gesamtbelastung des Unternehmens einerseits und dem abnehmenden Wert der Information für die Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits und umso weniger ist den Betroffenen die Veröffentlichung zuzumuten.“

(BVerfG, Beschluss vom 21.03.2018 – 1 BvF 1/13 = NJW 2018, 2109 (2113 f.)).

Ein weiterer Absatz in der Vorschrift des § 18 LVerfSchGE könnte daher wie folgt lauten:

„Die Verfassungsschutzbehörde hat veröffentlichte Informationen unverzüglich zu berichtigen oder zu löschen, wenn

1. sich ergibt, dass sie unrichtig sind, insbesondere weil sie auf widerlegten Tatsachenbehauptungen, fehlerhaften Analysen oder unvollständigen Quellen beruhen; Unrichtigkeit liegt auch vor, wenn Bewertungen ohne ausreichende Tatsachengrundlage getroffen wurden;

2. das öffentliche Informationsinteresse weggefallen ist, insbesondere weil die beobachtete Bestrebung oder Tätigkeit nicht mehr aktiv ist, die Bedrohungslage sich geändert hat oder die Präventivwirkung der Information erschöpft ist; dies ist spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Veröffentlichung zu prüfen.“

Darüber hinaus sollte erwogen werden, die regelmäßige Veröffentlichung der jährlichen Verfassungsschutzberichte durch das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein ausdrücklich aufzunehmen. Als Vorbild ließe sich die Regelung in § 16 Abs. 2 BVerfSchG heranziehen.

VI. Definition der Kategorien „Prüffall“, „Verdachtsfall“ und „gesichert extremistisch“

Die gänzliche Neufassung des LVerfSchG bietet dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber die Möglichkeit die Kategorien „Prüffall“, „Verdachtsfall“ und „gesichert extremistisch“ rechtssicher und verbindlich zu definieren. Diese weniger für Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörde (vgl. insbesondere §§ 19, 30 ff. LVerfSchGE), sondern für Informationsmaßnahmen der Bevölkerung wesentlichen Begrifflichkeiten sind sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene etabliert, ohne gesetzlich in verbindlicher Weise definiert zu sein.

Es besteht Einigkeit dahingehend, dass eine Einstufung als „Prüffall“ in der Phase vorzunehmen ist, in der sich erste konkrete Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder Tätigkeiten ergeben. Eine Einstufung als „Verdachtsfall“ erfolgt regelmäßig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sind, die zwar den Grad der Gewissheit noch nicht erreichen, aber den Verdacht einer verfassungsfeindlichen Bestrebung begründen. Das Vorliegen einer gesichert extremistischen Bestrebung ist anzunehmen, wenn sich die tatsächlichen Anhaltspunkte und Verdachtsumstände derart verdichtet haben, dass sie die Bewertung des Personenzusammenschlusses als verfassungsfeindlich mit Gewissheit zulassen,

vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, WD 3 – 3000 – 125/24 S. 5 f. m.w.N.; s.a. VG Köln, Urteil vom 08.03.2022 – 13 K 207/20 = BeckRS 2022, 2818.

Zwar sind an die jeweiligen Einstufungen keine unmittelbaren Rechtsfolgen geknüpft. Vielmehr setzen die maßgeblichen Befugnisnormen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht der Bestrebungen oder Tätigkeiten nach §§ 8 ff. LVerfSchGE voraus. In den Verfassungsschutzberichten und der medialen Berichterstattung sind diese Kategorien indes von erheblicher Relevanz, weshalb eine ausdrückliche Normierung der ursprünglich lediglich für die behördeninterne Handhabung und Organisation gedachten Begrifflichkeiten zu befürworten ist. In den derzeit anhängigen (Eil-)Verfahren sowie der Öffentlichkeit wird nicht selten kritisiert, dass diese Kategorien nicht verbindlich definiert werden. Insofern würde eine Normierung dieser Begrifflichkeiten für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Nicolas Harding