

An den  
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses  
Jan Kürschner

Köln, den 16.02.2026

### **Stellungnahme**

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im  
Lande Schleswig-Holstein  
(Drucksache [20/3754](#))

Sehr geehrter Herr Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses, sehr geehrter Herr Kürschner,

sehr geehrter Mitglieder,

ich bedanke mich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein (Drucksache [20/3754](#)). Meine Hinweise beziehen sich auf ausgewählte Themen, die mir besonders wichtig erscheinen. Sie sind auf rechtliche Fragen beschränkt und blenden praktische Aspekte aus.

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung für eine Neufassung des schleswig-holsteinischen Verfassungsschutzgesetzes ist im Kontext einer bundesweiten Reformwelle der Verfassungsschutzgesetze zu betrachten. Ausgangspunkt dieser weitreichenden Reformbestrebungen ist das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz aus dem April 2022, aus dem sich ergab, dass keines der Verfassungsschutzgesetze in wesentlichen Regelungsbereichen, wie etwa der Ausgestaltung der Befugnisse, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprach.<sup>1</sup>

Leider wurde im Zuge der Umsetzung dieser Reformen die Chance vertan, die Heterogenität der unterschiedlichen Landesregelungen zu überwinden und die Landesverfassungsschutzgesetze in zentralen Aspekten einheitlich zu gestalten. Von einer homogeneren Ausgestaltung hätte die in erheblichem Maße sicherheitsrelevante Kooperation der Verfassungsschutzbehörden im Verfassungsschutzverbund jedoch profitieren können.<sup>2</sup>

Die Ergebnisse meiner Stellungnahme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel sollten abschließend aufgezählt werden.
- Der kurzzeitige Einsatz verdeckter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann nicht pauschal als Mittel geringerer Intensität bewertet werden.
- Die Befugnis zur Wohnraumüberwachung sollte bezüglich des Kernbereichsschutzes auf der Erhebungsebene überarbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17.

<sup>2</sup> Insofern schließe ich mich Markus *Löffelmann* in seiner Stellungnahme zum VSG NRW ausdrücklich an, *Löffelmann*, [Stellungnahme](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze Lt-Drs.18/2751, S. 33 f.

- Die Befugnis zur Erhebung von Daten aus privaten Bildaufzeichnungen, § 61, ist verfassungswidrig.
- Die Regelung zur IT-gestützten Datenanalyse nach § 69 sollte angepasst werden.
- Dass die Rechtsgrundlage für den Einsatz Technischer Mittel zur Ermittlung eines Mobilfunkendgerätes nach § 44 Absatz 1 hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen auf [§ 3 G 10](#) verweist, überzeugt nicht.
- In § 95 sollte ergänzt werden, dass dem Parlamentarischen Kontrollgremium mindestens ein Oppositionsmitglied angehören muss.
- Es wäre sinnvoll, dem Parlamentarischen Kontrollgremium die Befugnis zu übertragen, Verfassungsschutzmitarbeiter sowie Regierungsvertreter zu befragen und die Ausübung der Befugnisse nicht von einem Mehrheitsbeschluss abhängig zu machen.
- Es wird empfohlen, dem Parlamentarischen Kontrollgremium die Möglichkeit zu geben, einen Sachverständigen mit bestimmten Untersuchungen zu betrauen.
- Die unabhängige richterliche Vorabkontrolle sollte auf die Befugnis zur Erhebung von privaten Bildaufzeichnungen ausgeweitet werden.
- Doppelstrukturen bei der Vorabkontrolle sollten vermieden werden.
- § 92 Absatz 2 S. 2 Hs. 1 schafft Kontrolllücken, die mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar sind.

## 1. Keine abschließende Aufzählung nachrichtendienstlicher Mittel

Dass der Entwurf keine abschließende Aufzählung nachrichtendienstlicher Mittel vorsieht, ist verfassungswidrig<sup>3</sup>, denn das Bundesverfassungsgericht gibt vor, dass die gesetzlichen Befugnisse der Nachrichtendienste normenklar und hinreichend bestimmt geregelt sein müssen. Dies stelle „die Möglichkeit nicht infrage, sie [die Befugnisse] in der Sache geheim zu handhaben. Die Befugnisse schaffen nur abstrakt rechtliche Möglichkeiten, sagen aber nichts darüber aus, ob, wie, mit welcher Reichweite und welchem Erfolg von ihnen Gebrauch gemacht wird“.<sup>4</sup>

§ 19 Absatz 2 definiert nachrichtendienstliche Mittel und legt in S. 2 fest, dies seien „insbesondere die in Unterabschnitt 3 erfassten Mittel“. § 32 legt fest, dass nachrichtendienstliche Mittel nach § 19 Absatz 2 angewendet werden dürfen, soweit ihnen

<sup>3</sup> So auch Bäcker, [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr (BT-Drs. 21/1846), Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuss, Ausschuss-Drs. 21(12)219 v. 28.10.2025, S. 5.

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 201, 274.

keine besondere Eingriffsintensität zukommt, was insbesondere bei kurzzeitigen Maßnahmen der Fall sein soll. § 32 ist somit als Generalklausel zum Einsatz von Maßnahmen geringerer Eingriffsintensität konzipiert. Unterabschnitt 3 differenziert sodann zwischen Allgemeinen Bestimmungen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel (Titel 1), Standardmitteln (Titel 2), Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität (Titel 3) sowie Mitteln gegen Landtagsabgeordnete (Titel 4). Eine abschließende Aufzählung der zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel enthält der Entwurf jedoch nicht.

Die Generalklausel des § 32 ist ausdrücklich nicht auf die in der Gesetzesbegründung genannten kurzzeitigen Observationen oder Einsätze von Verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern begrenzt. Vielmehr handelt es sich um eine „Grundlagenkompetenz für nachrichtendienstliche Mittel ohne besondere Eingriffsintensität“<sup>5</sup>. § 32 kann somit als Rechtsgrundlage für nicht speziell geregelte Maßnahmen herangezogen werden, sofern diese als nicht eingriffsintensiv bewertet werden. Wenn – wie hier – mangels abschließender Aufzählung unklar ist, zu welcher Handlung der Nachrichtendienst über die Generalklausel (noch) ermächtigt wird, sind die Anforderungen an die Normenklarheit nicht mehr gewahrt. Zwingend ist zumindest eine „Transparenz der Intransparenz.“<sup>6</sup> Insoweit entfalten etwa das novellierte sächsische oder nordrhein-westfälische Verfassungsschutzgesetz eine Vorbildfunktion, weil alle nachrichtendienstlichen Mittel abschließend aufgezählt sind (§ [7 SächsVSG](#), § 10 Absatz 1 [VSG NRW](#)). Alternativ könnten Maßnahmen geringerer Eingriffsintensität in einer Rechtsverordnung enumeriert werden, was im Vergleich zur gesetzlichen Regelung den Vorteil hätte, den Katalog schneller anpassen zu können.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 100.

<sup>6</sup> Masing, Nachrichtendienste im freiheitlichen Rechtsstaat, S. 3, 13 in in: Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz, Kurt Graulich et al. (Hrsg.), Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 2018; ebenso Bartodziej, Hdb. des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, S. 1533, 1606 Rn. 135.

<sup>7</sup> Bäcker, [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr (BT-Drs. 21/1846), Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuss, Ausschuss-Drs. 21(12)219 v. 28.10.2025, S. 5.

## 2. Geringe Eingriffsintensität nach § 32 Absatz 1

Nach der gesetzlichen Wertung in § 32 Absatz 1 S. 2 sind nachrichtendienstliche Mittel ohne besondere Eingriffsintensität insbesondere dann gegeben, wenn die Anwendung

*„nicht länger als 24 Stunden innerhalb einer Woche oder nicht über den Zeitraum einer Woche hinaus vorgesehen ist oder tatsächlich durchgeführt wird“.*

Als Beispiele werden in der Gesetzesbegründung kurzzeitige Observationen oder kurzzeitige Einsätze verdeckt mitarbeitender Personen genannt, die unterhalb der in §§ 28-43 genannten Schwellen liegen.

Die Dauer einer Maßnahme allein reicht als Maßstab zur Bewertung der Eingriffsintensität jedoch nicht aus. Sie ist nur ein Kriterium unter vielen.<sup>8</sup> Dies erkennt der Entwurf auch selbst an, insoweit er in § 35 Absatz 3 ausführt, welche weiteren Kriterien zur Bemessung der Eingriffsintensität heranzuziehen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Sicherheitsrecht im Wege einer wertenden Gesamtbetrachtung beispielsweise auf die Art der erhobenen Daten (Kernbereichsrelevanz und Betroffenheit des Privatlebens, Sensibilität), die Umstände der Erhebung (u.a. Ausnutzen eines schutzwürdigen Vertrauens), den betroffenen Personenkreis oder die denkbare Verwendung abgestellt.<sup>9</sup> Nur auf die Dauer abzustellen, wird der Komplexität der Bewertung der Eingriffsintensität nicht gerecht und birgt die Gefahr, dass Maßnahmen allein wegen ihrer kurzen Dauer fälschlicherweise als wenig eingriffsintensiv bewertet und damit unter Umständen in verfassungswidriger Weise angewandt werden.

Bezeichnenderweise wird der kurzzeitige Einsatz verdeckter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Begründung des Gesetzesentwurfs als Beispiel für eine Maßnahme geringerer Eingriffsintensität genannt<sup>10</sup>, obwohl der gezielte Einsatz gegen bestimmte Personen oder ein sonstiger personenbezogener Einsatz, der auf die Herstellung einer Vertrauensbeziehung angelegt ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unabhängig von der Dauer des Einsatzes stets ein erhöhtes Eingriffsgewicht begründet; insoweit handelt es sich bei

---

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 220.

<sup>9</sup> Vgl. insoweit *Tanneberg*, Sicherheitsverfassung, 2014, S. 233 ff.

<sup>10</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 101.

der Maßnahmendauer zwar um ein maßgebliches, jedoch nicht um das einzig entscheidende Kriterium zur Bestimmung der Eingriffsintensität<sup>11</sup>.

### 3. Nachvollziehbare Zuordnung der Eingriffsintensität

Der Entwurf setzt die verfassungsrechtliche Vorgabe um, dass die Tatbestandsvoraussetzungen differenziert zu regeln, das heißt die Schwellen an die Intensität des Grundrechtseingriffs anzupassen sind.<sup>12</sup> Dementsprechend wird der Einsatz eingriffsintensiver Maßnahmen an eine erhöhte Beobachtungsbedürftigkeit geknüpft. Die Zuordnung der einzelnen Befugnisse zur Kategorie der Standardmittel und der Mittel mit besonderer Eingriffsintensität ist überwiegend nachvollziehbar. Soweit auch der kurzzeitige Einsatz verdeckt Mitarbeitender pauschal als nicht eingriffsintensiv bewertet wird, kann dies jedoch nicht überzeugen (vgl. 2.).

### 4. Praktischer Bedarf für die Wohnraumüberwachung fraglich

Die Befugnis zur Wohnraumüberwachung wird mit dieser Novelle neu eingeführt. Das verwundert angesichts der Tatsache, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen hohen Voraussetzungen der dringenden Gefahr im vorfeldbezogenen Tätigkeitsbereich der Verfassungsschutzbehörden kaum je erreicht sein werden<sup>13</sup>, weshalb die Befugnis im Landesverfassungsschutzgesetz Hamburg gestrichen wurde.<sup>14</sup> Die Gesetzesbegründung äußert sich zum (verbleibenden) Anwendungsbereich der Norm und dem konkreten praktischen Bedarf in Schleswig-Holstein nicht.

Nach den strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Kernbereichsschutz bei der Wohnraumüberwachung ist auf der Erhebungsebene eine gesetzliche Vermutungsregel zu treffen, wonach Wohnraumüberwachungen unzulässig sind, wenn in Privaträumen Gespräche mit Personen des persönlichen Vertrauens geführt werden. Diese Vermutungsregel wiederum kann unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall widerlegt werden. Diesen Vorgaben wird § 46 Absatz 3 S. 2 zwar grundsätzlich gerecht. Allerdings handelt es sich bei § 46 Absatz 3 S. 1 um eine in Bezug auf die Wohnraumüberwachung veraltete Formulierung, auf die verzichtet

<sup>11</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22 – Rn. 191, *Bäcker*, [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr (BT-Drs. 21/1846), Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuss, Ausschuss-Drs. 21(12)219 v. 28.10.2025, S. 5.

<sup>12</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 160 ff.

<sup>13</sup> „Im Bereich des Verfassungsschutzes besitzt die Wohnraumüberwachung aufgrund der engen verfassungsrechtlichen Vorgaben keinerlei praktische Relevanz“, *Löffelmann/Zöller*, Nachrichtendienstrecht, 2021, S. 103; *Werdermann*, [Stellungnahme](#) zum Entwurf des Senats für ein Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Verfassungsschutzrechts v. 14.09.2025, Berliner Abgh.-Drs. 19/2466, S. 13.

<sup>14</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 22/16037, S. 26.

werden sollte, sodass der ganze Absatz umzuformulieren wäre. Laut § 46 Absatz 3 S. 1 ist die Maßnahme unzulässig,

*„... wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch sie allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst werden.“*

Die Gewinnung weiterer Erkenntnisse neben den kernbereichsrelevanten führt jedoch nie zur Zulässigkeit einer solchen Maßnahme, sodass das Wort „allein“ falsch ist. Ebenjene Formulierung hatte das Bundesverfassungsgericht deshalb in der alten Fassung des bayerischen Verfassungsschutzgesetzes kritisiert.<sup>15</sup> Als Formulierungsvorbild eignen sich insoweit beispielsweise die Regelungen in § 23 Absatz 3 [VSG NRW](#) oder § 12 Absatz 2 [LVSG Baden-Württemberg](#). Die Gesetzesbegründung verweist noch auf die alte, mittlerweile überholte Fassung des baden-württembergischen Verfassungsschutzgesetzes und muss daher angepasst werden.<sup>16</sup>

Systematisch wäre es empfehlenswert, die Wohnraumüberwachung nicht in Teil 3 bei den Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität, sondern separat zu regeln, da es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Wohnraumüberwachung (und der Online-Durchsuchung) um im Vergleich zu anderen Mitteln noch eingriffsintensivere Maßnahmen des Verfassungsschutzes handelt, für die unter anderem sogar die polizeiliche Schwelle der dringenden Gefahr erreicht sein muss.<sup>17</sup>

## 5. Befugnis zur Erhebung von Daten aus privaten Bildaufzeichnungen

§ 61 Abs. 1 sollte grundlegend überarbeitet werden. Die Norm ermächtigt den Verfassungsschutz, im Einzelfall bei privaten Betreibern von Videoüberwachungsanlagen zu „von diesen vorgehaltenen Bildaufzeichnungen von öffentlich zugänglichen Bereichen“ Auskunft einzuholen, nach S. 2 dürfen die Bildaufzeichnungen dem Nachrichtendienst zur Aufgabenerfüllung überlassen werden. Die Maßnahme soll dem Ziel dienen, „effektiv Verbleibkontrollen“ von Zielpersonen durchführen zu können.<sup>18</sup>

Der Zugriff auf Bildaufnahmen öffentlicher Plätze greift in hohem Maße in Grundrechte ein, insbesondere da die Aufnahmen eine hohe Streubreite aufweisen, indem sie viele unbeteiligte

---

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 305.

<sup>16</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 120.

<sup>17</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 165 ff.

<sup>18</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 135.

Personen erfassen. Hierin liegt auch der Unterschied zur (technikgestützten) Observation, die als Alternative zwar aufwendiger sein mag, aber zielgerichteter erfolgen kann. Insoweit sei darauf hingewiesen, dass nicht alles, was die Erkenntnismöglichkeiten von Nachrichtendiensten erweitern kann, in einem Rechtsstaat ermöglicht werden sollte. Entsprechend deutlich wurden der noch weitgehendere § 20 des neuen [Verfassungsschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen](#)<sup>19</sup> oder der Entwurf von § 28 Absatz 3 des Berliner Verfassungsschutzgesetzes<sup>20</sup> in den Stellungnahmen kritisiert. Auf die ausführlichen Erörterungen insbesondere der Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit NRW, die beispielsweise aus ihrer Kontrollpraxis berichtet, dass private Videoüberwachung häufig selbst rechtswidrig erfolgen, weise ich ausdrücklich hin.<sup>21</sup>

Zudem bleibt der Gehalt der Norm in wesentlichen Fragen unklar. So ist etwa nicht geregelt, wieweit die angefragten Bildaufnahmen zurückreichen dürfen. Hierbei handelt es sich jedoch um einen Aspekt, der sich auf die Eingriffsintensität erheblich auswirkt. Zudem wird nicht deutlich, ob die Betreiber privater Anlagen zur Übermittlung verpflichtet werden. § 61 Abs.1 S.1 berechtigt die Verfassungsschutzbehörde zur Auskunftseinhaltung im Einzelfall und S. 2 legt fest, dass die Bildaufzeichnungen dem Verfassungsschutz überlassen werden „dürfen“. Diesbezüglich unterscheidet sich die Norm von der in § 20 [VSG NRW](#), die eine Verpflichtung der privaten Betreiber normiert. Anders als bei anderen Rechtsgrundlagen zu Auskunftsverlangen steht der Berechtigung des Verfassungsschutzes keine Verpflichtung des Auskunftserteilenden gegenüber (vgl. insoweit z.B. [§ 174 TKG](#)). Das spricht dafür, dass es sich um eine freiwillige Auskunft handeln soll. Hierzu wäre eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung sinnvoll.

Dass der Verfassungsschutz gem. § 61 private Videoaufnahmen des öffentlichen Raumes einsehen kann, ist überdies verfassungswidrig, weil trotz der hohen Eingriffsintensität keine richterliche Anordnung vorgesehen ist (dazu auf S. 13).

## 6. IT-gestützte Informationsanalyse

§ 69 schafft eine weitreichende Befugnis zur automatisierten, auch KI-gestützten Auswertung von nachrichtendienstlichen Daten. Er ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die manuelle

<sup>19</sup> LDI NRW, [Stellungnahme](#) zum Entwurf des „Gesetz zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze“ v. 10.09.2025, Lt-Drs. 18/2863, S. 11 ff.; zu ebenjenem Gesetzes Entwurf auch DAV, [Stellungnahme](#) Lt-Drs. 18/2844, S.10 und Zöller, [Stellungnahme](#), Lt-Drs. 18/2838, S. 9; weniger kritisch hingegen Löffelmann, [Stellungnahme](#) Lt-Drs.18/2751, S. 18.

<sup>20</sup> Werdermann, [Stellungnahme](#), Berliner Abgh.-Drs. 19/2466, S. 11.

<sup>21</sup> LDI NRW, [Stellungnahme](#), Lt.-Drs. 18/2863, S. 13.

Auswertung von vorhandenen Datenbeständen alle Sicherheitsbehörden vor große Herausforderungen stellt und daher ein praktisches Bedürfnis besteht, vorhandene technische Möglichkeiten auch zu nutzen. Die Anwendung von automatisierten Analysetools muss wegen der damit verbundenen erheblichen Risiken für die Grundrechte jedoch zwingend gesetzlich geregelt werden und unterliegt hierbei engen verfassungsrechtlichen Vorgaben.<sup>22</sup> Die vergleichbare Norm im neuen [Verfassungsschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen](#) (§ 26) wird diesen Standards nicht gerecht und ist daher kritisch bewertet worden. Auf die Stellungnahmen der Sachverständigen, deren Anmerkungen auch hier relevant sind, weise ich hin.<sup>23</sup>

## 7. Tatbestandsvoraussetzungen bei Technischen Mitteln zur Ermittlung eines Mobilfunkendgerätes unklar

Nach § 44 Absatz 1 darf die Verfassungsschutzbehörde „unter den Voraussetzungen von § 3 Absatz 1 G 10“ technische Mittel zur Ermittlung spezifischer Kennungen, insbesondere der Geräte- und Kartennummer von Mobilfunkendgeräten, oder zur Ermittlung des Standorts eines Mobilfunkendgeräts einsetzen. Dass insoweit die Schwellen des [§ 3 G 10](#) gelten sollen, verwundert, da die Befugnis in Titel 3, dem Abschnitt zu den „Mitteln mit besonderer Eingriffsintensität“, normiert ist. Denn dessen erste Norm regelt, dass für nachrichtendienstliche Mittel mit besonderer Eingriffsintensität die in dieser Norm festgelegten Schwellen gelten sollen, insbesondere, dass sie nur gegen eine „besonders beobachtungsbedürftige Bestrebung“ gerichtet werden kann (§ 35 Absatz 1). Deshalb stellt sich die Frage, ob diese Anforderungen neben die des [§ 3 G 10](#) treten sollen. Da mit § 45 und § 46 Normen folgen, für die spezielle Tatbestandsvoraussetzungen gelten, ist davon auszugehen, dass wohl auch bei § 44 „nur“ die Voraussetzungen von § 3 Absatz 1 G 10 zu wahren sind. Der Klarheit halber sollte § 35 auf die Befugnisse beschränkt werden, für die er gelten soll.

Inhaltlich ist anzumerken, dass die Anwendbarkeit des [§ 3 G 10](#), der an einen Verdacht der Begehung von Straftaten anknüpft, in der neuen Systematik einen Fremdkörper darstellt. Es überzeugt nicht, dass für die Befugnis nach § 44 nicht die in § 35 normierten Schwellen gelten sollen, für andere, vergleichbar intensive Maßnahmen hingegen schon. Schon der Verständlichkeit wegen sollten die Verweisungsketten in den Nachrichtendienstgesetzen aufgelöst werden. Dies gilt umso mehr, als [§ 3 G 10](#) die verfassungsrechtlichen Vorgaben an

---

<sup>22</sup> BVerfG, Urteil vom 16.2.2023 - 1 BvR 1547/19 -, 1 BvR 2634/20.

<sup>23</sup> LDI NRW, [Stellungnahme](#), S. 20 ff., DAV, [Stellungnahme](#), Lt-Drs. 18/2844, S.12 ff.; Löffelmann, [Stellungnahme](#) Lt-Drs.18/2751, S. 25; Zöller, [Stellungnahme](#), Lt-Drs. 18/2838, S.10 ff.

Tatbestandsvoraussetzungen nachrichtendienstlicher Befugnisse ohnehin nicht erfüllt<sup>24</sup> und es politische Bestrebungen gibt, das G 10 aufzulösen.

## 8. Politische Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Die externe Kontrolle über den Verfassungsschutz ist nach diesem Entwurf auf unterschiedliche Institutionen verteilt: das Gericht nach § 36, die Landesbeauftragte für den Datenschutz nach § 92, das parlamentarische Kontrollgremium nach den §§ 95 ff. und schließlich die G 10-Kommission nach den § 101 ff.

Die Kontrolle durch das Parlamentarischen Kontrollgremium wird mit dem vorliegenden Regelungsentwurf deutlich gestärkt, denn das geltende Recht (§ 26) sieht bisher weder Kontrollbefugnisse vor noch eine dauerhafte fachliche Unterstützung.

### a) Keine Vorgabe zur Oppositionsbeteiligung

§ 95 enthält keine Vorgabe dazu, dass dem Parlamentarischen Kontrollgremium mindestens ein Oppositionsmitglied zwingend angehören muss. Christoph Gusy hat das Fehlen einer solchen gesetzlichen Vorgabe unter Verweis auf das Demokratieprinzip in seiner Stellungnahme zum neuen nordrhein-westfälischen Landesverfassungsschutzgesetz deutlich kritisiert und eine entsprechende Regelung gefordert.<sup>25</sup> Dem schließe ich mich in Bezug auf § 95 an.

### b) Möglichkeit zum Ausschluss

§ 96 Absatz 4 ist eine innovative Regelung, die es der Mehrheit der Mitglieder des Gremiums ermöglicht, die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Verfassungsschutzkontrolle zu schützen.

Die Norm sieht vor, dass einzelne Mitglieder durch Mehrheitsbeschluss von bestimmten Beratungsgegenständen ausgeschlossen werden können, sofern „die Gefahr besteht, das Mitglied werde die Kontrolle in der Sache nicht unvoreingenommen und unbefangen ausüben“. In der Gesetzesbegründung wird näher konkretisiert, dass dies der Fall sein soll, wenn eigene Interessen berührt oder verletzt sein oder persönliche Beziehungen die Tätigkeit beeinflussen könnten. Davon sei insbesondere auszugehen, wenn die Mitglieder selbst oder ihre Partei

---

<sup>24</sup> Ausführlich Bäcker, [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr (BT-Drs. 21/1846), Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuss, Ausschuss-Drs. 21(12)219 v. 28.10.2025, S.4.

<sup>25</sup> Gusy, Landtag Nordrhein-Westfalen, [Stellungnahme](#) Lt.-Drs. 18/2735, S. 9 f.

Gegenstand einer Beobachtung durch den Verfassungsschutz sind.<sup>26</sup> Begrenzt wird die Möglichkeit zum Ausschluss dadurch, dass sie nur im Einzelfall, bezogen auf bestimmte Beratungsgegenstände erfolgen darf und das Mitglied zum Rest der Sitzung wieder zuzulassen ist. Ein weiterer Sicherungsmechanismus ist, dass ein Mehrheitsbeschluss (in geheimer Abstimmung) vorausgesetzt wird. Zwar schränkt der Ausschluss bestimmter Abgeordneter das Demokratieprinzip ein, diese Einschränkung ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die Norm dient einem legitimen Ziel, da sie die Funktionsfähigkeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums absichert. Das wird deutlich, wenn man folgende Überlegung anstellt: Sollte ein Mitglied in das Gremium gewählt werden, das einer Partei angehört, die selbst Beobachtungsgegenstand des Verfassungsschutzes ist, wird das Landesamt für Verfassungsschutz seine Berichterstattung an das Parlamentarische Kontrollgremium in dieser Frage einstellen, um den Erfolg seiner Tätigkeit nicht zu gefährden. Dies ist unter Verweis auf das Staatswohl nach § 97 Absatz 3 dann mitunter zwingend, denn eine möglichst weitgehende und umfassende Unterrichtung des Kontrollgremiums durch die Exekutive erfolgt nur, „wenn sichergestellt ist, dass diese von der vertraulichen Behandlung der von ihr mitgeteilten Informationen ausgehen und sich hierauf verlassen kann“<sup>27</sup>. Dass der Verfassungsschutz vom Parlament zu kontrollieren ist, folgt aus dem Demokratieprinzip.<sup>28</sup> Es wäre verheerend, wenn die Kontrolle der Exekutive gerade in solch sensiblen Fragen ausfallen würde. Dass der Ausschluss einzelner Mitglieder in Bezug auf bestimmte Beratungsgegenstände ermöglicht werden soll, ist daher nachvollziehbar, der parlamentarischen Kontrolle letztlich zuträglich und in dieser Ausgestaltung auch angemessen.

### c) (Weitere) Ausweitung der Kontrollbefugnisse

Während bisher nur eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung bestand (§ 26 Absatz 5) und das Parlamentarische Kontrollgremium damit auf eine passive Rolle beschränkt war, kann es nun Auskünfte sowie Einsichtnahme in Akten, Schriftstücke und Dateien und in diesem Zusammenhang auch Zutritt zur Verfassungsschutzbehörde verlangen (§ 98 Absatz 1). Diese Neuregelung ist sehr begrüßenswert, denn sie hat zur Folge, dass nicht mehr ausschließlich der Kontrollierte selbst entscheidet, was kontrolliert werden soll. In allen anderen Landesverfassungsschutzgesetzen gibt es vergleichbare Befugnisse, sodass der

---

<sup>26</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 179 f.

<sup>27</sup> VerfGH Bayern v. 18.07.2024 - Vf. 36-IVa-22, Rn. 70; VerfG Bbg v. 6.9.2023 – 78/21 – juris Rn. 116.

<sup>28</sup> Gusy, ZRP 2008, 36, 37.

Landesgesetzgeber eine - dringend erforderliche - Anpassung an den bundesweiten Standard vornimmt.

Mit Blick auf die Ausgestaltung in anderen Verfassungsschutzgesetzen gäbe es darüber hinaus noch weitere Möglichkeiten, das Parlamentarische Kontrollgremium zu stärken.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Mitglieder des Kontrollgremiums in den meisten anderen Ländern und auf der Bundesebene befugt sind, Verfassungsschutzmitarbeiter sowie Regierungsvertreter zu befragen.<sup>29</sup> Dieses Fragerecht ist insbesondere im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen und als Ergänzung zum Akteneinsichtsrecht sinnvoll, falls sich Unklarheiten ergeben. Wieso auf das Befragungsrecht verzichtet wird, ist nicht ersichtlich. Des Weiteren sind die Kontrollrechte nach dem vorliegenden Entwurf von einem Mehrheitsbeschluss abhängig, da die Befugnisse dem Kontrollgremium als solchem übertragen sind (§ 98 Absatz 1). In einigen anderen Landesregelungen müssen die Befugnisse bereits auf Antrag eines Mitglieds ausgeübt werden.<sup>30</sup> Aus der Perspektive einer möglichst effizienten Kontrolle wären zumindest Antragsrechte für (qualifizierte) Minderheiten wünschenswert<sup>31</sup>, um auszuschließen, dass Befugnisse deshalb nicht ausgeübt werden, weil die regierungsbildenden Fraktionen aus politischen Gründen keine Kontrollen wünschen.

#### d) Unterstützung des Gremiums

Zukünftig kann das parlamentarische Kontrollgremium zur fachlichen und organisatorischen Unterstützung seiner Tätigkeiten auf eine bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags angesiedelte Geschäftsstelle zugreifen, die unter anderem die Gremiensitzungen vorbereitet und deren Leiter ein Volljurist ist (§ 99). Diese Neuregelung ist begrüßenswert, da die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums wegen ihrer mandatsbezogenen Verpflichtungen einer hohen Arbeitsbelastung unterliegen und durch die fachliche Unterstützung eine Professionalisierung der Kontrolltätigkeiten zu erwarten ist<sup>32</sup>.

Darüber hinaus könnte man das Parlamentarische Kontrollgremium befähigen, einen Sachverständigen mit einem bestimmten Sachverhalt im Einzelnen zu befassen, entsprechende Regelungen gibt es auf der Bundesebene (§ 7 PKGrG) sowie in einigen anderen

---

<sup>29</sup> Michel, GSZ 5/2021, 197, 202.

<sup>30</sup> § 34 LVerfSchG RP; § 4 Absatz 1, 2 VerfSchutzKG HE; § 44 Absatz 3 HmbVerfSchG; § 35 Absatz 2 VSG Bln; § 27 Absatz 2 VerfSchG-LSA.

<sup>31</sup> Gusy ZRP 08/2012, 230, 233; Bull DöV 2008, 751, 755.

<sup>32</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 183; Singer, Praxiskommentar zum PKGrG, 2016, S. 169.

Bundesländern.<sup>33</sup> Diese Möglichkeit kann die Kontrolle insbesondere in Bezug auf Fragen erleichtern, die nicht rechtlicher, sondern beispielsweise technischer oder historisch-politischer Natur sind. Insofern hätte es sich angeboten, § 27 des aktuellen Verfassungsschutzgesetzes, der es ermöglicht, einen Sachverständigen mit einer rechtlichen Prüfung im Einzelfall zu beauftragen, (modifiziert) zu übernehmen. Außerdem ist zu empfehlen, auch den einzelnen Kommissionsmitgliedern Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen, die die Abgeordneten bei ihrer Tätigkeit unterstützen.<sup>34</sup>

## 9. Vorabkontrollen eingeriffsintensiver Befugnisse

### a) Ausweitung auf den Zugriff von Daten aus privater Videoüberwachung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen alle eingeriffsintensiven nachrichtendienstlichen Mittel einer unabhängigen, rechtlichen Vorabkontrolle.<sup>35</sup> Für die eingeriffsintensive Befugnis nach § 61 ist eine Vorabkontrolle durch das Gericht nach § 36 Absatz 1 jedoch nicht vorgesehen, was verfassungswidrig ist<sup>36</sup>.

Der Gesetzgeber selbst bewertet die Maßnahme richtigerweise als „erhebliche[n] Eingriff“.<sup>37</sup> Daher ist es konsequent, dass sie nur zulässig ist, wenn sie aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall zur „Aufklärung von Tätigkeiten oder besonders beobachtungsbedürftiger Bestrebungen nach § 35 Absatz 2“ erforderlich ist, vgl. § 55 Absatz 1. Anders als bei einer vergleichbaren Befugnis im neuen nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz, § 20 [VSG NRW](#), fehlt jedoch ein richterlicher Genehmigungsvorbehalt.

Die in § 55 vorgesehenen Kontrollen können diese fehlende Vorabkontrolle nicht kompensieren, weil es sich um mit der unabhängigen, richterlichen Vorabkontrolle nicht vergleichbare Kontrollmechanismen handelt: Bei der der Anordnung immanenten Kontrolle durch den Innenminister bzw. die Innenministerin nach § 55 Absatz 3 fehlt es an der erforderlichen Unabhängigkeit, bei der in § 55 Absatz 4 vorgesehenen Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums handelt es sich nicht um eine rechtliche, sondern um politische Kontrolle.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Michel, GSZ 5/2021, 197, 200.

<sup>34</sup> Michel, GSZ 5/2021, 197, 201.

<sup>35</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 213 ff.

<sup>36</sup> So auch LDI NRW, [Stellungnahme](#), Lt-Drs. 18/2863, S. 13; Werdermann, [Stellungnahme](#), Berliner Abgh.-Drs. 19/2466, S. 11 f.

<sup>37</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 135.

<sup>38</sup> Höning, [Externe Rechtskontrolle der Nachrichtendienste](#), 2024, S. 8 f.

Dadurch, dass eine richterliche Anordnung nicht vorgesehen ist, entsteht zudem ein Widerspruch zu den Anforderungen für die Anfertigung von Bildaufzeichnungen nach § 40. Diese Norm berechtigt den Verfassungsschutz, verdeckte Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen anzufertigen. Für ihren Einsatz bedarf es gem. § 36 Absatz 1 der richterlichen Anordnung. Die unterschiedlichen Vorgaben überzeugen nicht, denn aus der Perspektive der betroffenen Grundrechtsträger macht es keinen Unterschied, ob die Aufzeichnungen von der Behörde selbst oder von Privaten angefertigt und an die Behörde herausgegeben werden.

### b) Aufspaltung der Vorabkontrolle

Dass sowohl das Gericht als auch die G 10-Kommission mit der Vorabkontrolle der Rechtmäßigkeit von (unterschiedlichen) eingriffsintensiven Maßnahmen betraut sind, ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Vielmehr gibt es überzeugende Gründe, die dagegensprechen, für vergleichbar intensive Eingriffsbefugnisse unterschiedliche Kontrolleure zu etablieren.

Zunächst ist davon auszugehen, dass die Kontrollen bei zwei, sich in Besetzung und Arbeitsweise unterscheidenden Gremien, nach unterschiedlichen Standards erfolgen. Außerdem erhöht sich der Aufwand für den Verfassungsschutz, wenn er die Maßnahmen zwei Kontrolleuren vorlegen muss. Weiterhin ist davon auszugehen, dass gegenüber Betroffenen unterschiedliche Mittel angewandt werden, sodass für ein und denselben Sachverhalt zwei Rechtskontrolleure zuständig sein können, deren Kontrollergebnis sich unter Umständen widerspricht. Die Zentralisierung bei einem Vorabkontrolleur hätte außerdem den Vorteil, dass dieser einen Überblick darüber hat, welche Maßnahmen gegenüber der Bestrebung oder dem Betroffenen angewandt werden, was eine realitätsnähere Verhältnismäßigkeitsprüfung ermöglicht („Kontroll-Gesamtüberblick“<sup>39</sup>).

Anstelle der Doppelstruktur bei der Vorabkontrolle könnte der Gesetzgeber die G 10-Kommission auflösen und ihre Kontrollaufgaben dem Gericht übertragen. Alternativ könnte die Kontrolle durch die G 10-Kommission professionalisiert werden und ihr die Vorabkontrolle aller eingriffsintensiven Maßnahmen übertragen werden.

In der Literatur wird die Auflösung der G 10-Kommission auf Bundesebene bereits seit langem und zahlreich gefordert.<sup>40</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf die Kontrolle der

<sup>39</sup> Höning, [Externe Rechtskontrolle der Nachrichtendienste](#), 2024, S. 126.

<sup>40</sup> Gärditz, Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BNDG Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrs. 19(4)731A, S. 15; Dietrich, Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BNDG, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrs. 19(4)731G, S. 25;

strategischen Überwachung des Bundesnachrichtendienstes durch die G 10-Kommission des Bundes bemängelt, dass deren Mitglieder nicht hauptamtlich tätig werden und gesetzlich nicht sichergestellt ist, dass ihr ausreichend Mitglieder mit richterlicher Erfahrung angehören.<sup>41</sup> Der Bundestag sollte § 16 G 10<sup>42</sup> dahingehend überarbeiten, dass eine „parlamentarische“ Kontrolle nicht mehr erforderlich ist, um auf diese Weise den Regelungsspielraum der Länder zu vergrößern und die Konsolidierung der Kontrollinstitutionen zu fördern.

## 10. Beschränkung der Datenschutzkontrolle

§ 92 Absatz 2 S. 2 Hs. 1 ist verfassungswidrig. Die Norm verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art 2 Absatz 1 i. V. m. Art. 1 Absatz 1 GG, weil sie kontrollfreie Räume schafft. Nach § 92 Absatz 2 ist die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz nicht für die Datenschutzkontrolle zuständig, soweit „die Einhaltung von Vorschriften der richterlichen Kontrolle nach § 36 oder der Kontrolle durch die G 10-Kommision nach §§ 101 und 102 unterliegt“. Die Zuständigkeitsbegrenzung zugunsten der G 10-Kommission ist in Bund und Ländern geltendes Recht (vgl. [§ 28 Absatz 2 BVerfSchG](#)). Neu und verfassungswidrig ist die Beschränkung zugunsten des Gerichts, das besonders eingriffsintensive Maßnahmen nach § 36 vorab genehmigt, denn anders als die G 10-Kommission ist das Gericht nach § 36 neben der vorherigen Genehmigung nicht auch zusätzlich damit beauftragt, nachgelagert zumindest stichprobenartig zu prüfen, ob die genehmigten Maßnahmen verfassungskonform umgesetzt wurden. Stattdessen ist das Gericht nach § 36 reiner Vorabkontrolleur. Die Zuständigkeitsbegrenzung hat deshalb zur Folge, dass ausgerechnet die Durchführung von vorab genehmigten, besonders eingriffsintensiven Maßnahmen nicht unabhängig überprüft wird. Die Regelung ignoriert, dass das Bundesverfassungsgericht ein duales Kontrollkonzept etabliert hat, welches sowohl richterähnliche Vorabkontrollen für eingriffsintensive Maßnahmen als auch nachträgliche Datenschutzkontrollen für alle nachrichtendienstlichen Maßnahmen vorschreibt.<sup>43</sup> Der Gesetzgeber muss diese Aufgabe zwar nicht dem oder der Landesdatenschutzbeauftragten für

---

*Markard*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BNDG, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschuss-Drs. 19(4)731D, S. 9; *Vogt*, Strategische Auslandstelekomunikationsüberwachung, 2023, S. 656; *Wetzing/Moßbrucker*, BND-Reform, die Zweite, S.19

<sup>41</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 8. Oktober 2024, 1 BvR 1743/16, 1 BvR 2539/16, Rn. 207 ff.

<sup>42</sup> „Durch den Landesgesetzgeber wird die parlamentarische Kontrolle der nach § 10 Absatz 1 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen zuständigen obersten Landesbehörden und die Überprüfung der von ihnen angeordneten Beschränkungsmaßnahmen geregelt“.

<sup>43</sup> BVerfG, Urteil v. 24.4.2013 -1 BvR 1215/07 -Rn. 214 ff., BVerfG, Urteil v. 26.4.2022 -1 BvR 1619/17 -Rn. 290, zu den Unterschieden: [Höning, Externe Rechtskontrolle](#), S. 71 ff.

Datenschutz übertragen<sup>44</sup>, er darf sich jedoch nicht auf eine reine Vorabkontrolle zurückziehen. Es ist dabei unerheblich und geradezu irreführend, dass die Gesetzesbegründung zu § 92 von einer „Begleitkontrolle nach § 36“ spricht<sup>45</sup>. Irreführend deshalb, da § 36 keine Begleitkontrollen etabliert.

Diese verfassungswidrige Kontrolllücke lässt sich schließen, in dem man die Zuständigkeitsbegrenzung zugunsten des Gerichts nach § 36 in § 92 streicht. Alternativ könnte diese Verlaufskontrolle dem nach § 36 zuständigen Gericht übertragen werden.

---

<sup>44</sup> BVerfG, Urteil v. 24.4.2013 -1 BvR 1215/07 -Rn. 215; BVerfG, Urteil v. 20.4.2016 -1 BvR 966/09 -1 BvR 1140/09 -Rn.141; BVerfG, Urteil v. 19.5.2020 -1 BvR 2835/17 -Rn. 276, 282; Siems, NWVbl 2018, 1, 6.

<sup>45</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein, LT-Drs. [20/3754](#) v. 4.11.2025, S. 176.