



An
den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
im Landtag Schleswig-Holstein
Jan Kürschner

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Prof. Dr. Gunter Warg Mag.rer.publ.

HAUSANSCHRIFT Willy-Brandt-Str. 1, 50321 Brühl

POSTANSCHRIFT Postfach 1660, 50306 Brühl

E-MAIL gunter.warg@hsbund.de

DATUM Brühl, den 18. Februar 2026

AZ ohne

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes im Lande Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 20/3754

Ihr Schreiben vom 17.12.2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf. Ich möchte mich auf Hinweise zu den aus meiner Sicht änderungs- bzw. klarstellungsbedürftigen Regelungen beschränken.

I. Vorbemerkungen

1. Grundlegend kann attestiert werden, dass der Gesetzentwurf die zentralen verfassungsgerichtlichen Vorgaben der neueren Rechtsprechung des BVerfG (vgl. S. 3 f. des Entwurfs) erfüllt.
2. Sehr zu begrüßen ist die Übernahme der neujustierten Definition des BVerfG zur fdGO aus dem NPD-Urteil (2017) in § 8 Abs. 2. Das BVerfG hat die fdGO bereits im KPD-Urteil 1956 bezeichnet als die „obersten Werte der Verfassungsordnung, die elementaren Verfassungsgrundsätze, die die Verfassungsordnung zu einer freiheitlichen demokratischen machen, Grundsätze, über die sich mindestens alle Parteien einig sein



müssen, wenn dieser Typus der Demokratie überhaupt sinnvoll funktionieren soll.“¹ Es handelt sich folglich um den „letzten Schutzzaun“ gegen Totalitarismus, der bürgerliche Freiheiten überhaupt erst ermöglicht – das, was „wirklich zwingend außer Streit gestellt werden muss“.² Angesichts dieser exzeptionellen Bedeutung der fdGO für das Selbstverständnis der BR Deutschland war es konsequent, dass das BVerfG den bisherigen umfangreicheren Katalog der fdGO-Elemente in der NPD-Entscheidung vom 17.01.2017 präzisiert und auf den wesentlichen Kern reduziert hat. Diese authentische Verfassungsinterpretation muss der Gesetzgeber auch in den Verfassungsschutzgesetzen regelungstechnisch nachvollziehen.

3. Nicht gelöst ist mit dem Gesetzentwurf jedoch das Problem, dass es durch die sukzessive isolierte Novellierung von 17 Verfassungsschutzgesetzen immer weiter zu einer Zersplitterung des Verfassungsschutzrechts auf Bundes- und Landesebene kommt. Dies ist deshalb besonders misslich, weil Bundes- und Landesbehörden im Bereich des Verfassungsschutzes auf wechselseitige Unterstützung, operative Kooperation und Koordination sowie Informationsaustausch in einem Maß wie bei keinem anderen Behördenzweig angewiesen sind. Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, § 1 Abs. 2-3, §§ 5, 6 BVerfSchG geregelte Pflicht zur Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden bedeutet nicht nur die in einem Bundesstaat ohnehin selbstverständliche Pflicht zur Kooperation im Rahmen der Gesetze, sondern geht deutlich darüber hinaus und meint ein auf Dauer angelegtes, zielgerichtetes und *arbeitsteiliges* Zusammenwirken bei der Erfüllung des *gemeinsamen* Schutzauftrags.³ Jede Verfassungsschutzbehörde erfüllt ihre Aufgaben folglich nicht nur für sich selber, sondern zugleich zugunsten der anderen Verbundbehörden, d.h. zur Verfolgung des gemeinsamen Zwecks aller Verfassungsschutzbehörden („funktionale Aufgabenidentität“).⁴ Um sicherzustellen, dass für die in weiten Teilen identischen Aufgaben der 17 Verfassungsschutzbehörden möglichst gleiche Voraussetzungen und Handlungsinstrumente gelten, ist ein weitgehend einheitlicher Rechtsrahmen unabdingbar. So ist es mit Blick auf die Kernaufgabe des Verfassungsschutzes kaum vermittelbar, wenn unterschiedliche Verständnisse und Definitionen der Elemente der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ existieren (s. dazu I. 2.).⁵ Für die Kooperation hinderlich sind auch unterschiedliche Eingriffsschwellen für nachrichtendienstliche Mittel oder wenn bestimmte ND-Mittel nur manchen Behörden zugestanden werden, anderen hingegen nicht (so z.B. ist die Wohnraumüberwachung etlichen LfV wie den LfV MV oder Niedersachsen nicht gestattet, den LfV Bayern, Hessen oder Rheinland-Pfalz hingegen schon). Bei einem unterschiedlichen Kanon von

¹ BVerfGE 5, 85 (141) = NJW 1956, 1393 (1397) – KPD-Verbot.

² Nettesheim, Funktionen eines Parteiverbotes, VerfBlog, 2024/1/31, <https://verfassungsblog.de/funktionen-eines-partieverbotes/>.

³ BVerwG, NJW 1984, 1636 (1638): durch Zusammenarbeit soll die rechtmäßige Wahrnehmung der Aufgaben des Empfängers der Hilfe ermöglicht und gewährleistet werden.

⁴ Warg, GSZ 2023, 273 (279); Gusy, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch Recht der ND, 2017, IV, § 2 Rn. 30.

⁵ Bislang finden sich nur im VSG RP, VSG BW und im vorliegenden Entwurf Definitionen, die mit der Vorgabe des BVerfG kompatibel sind.



Eingriffsmöglichkeiten besteht auch die Problematik, ob die mit nicht bundesweit vorhandenen ND-Mitteln gewonnenen Daten nach dem Grundsatz der „hypothetischen Datenerhebung“ überhaupt bundesweit ausgetauscht und in allen Behörden weiterverarbeitet werden dürfen (siehe zu dieser Frage § 90 Abs. 2 des Entwurfs; näher S. 172).

Dem politisch anspruchsvollen, aber m.E. unverzichtbaren Projekt der Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts sollte sich die IMK daher alsbald widmen. Der hierfür zu beachtende verfassungsrechtliche Rahmen ist durch die zahlreichen einschlägigen Entscheidungen des BVerfG in den letzten Jahren ausreichend vorgezeichnet.

II. Im Einzelnen

1. Zu § 4 Abs. 3 (Trennungsgebot als vorausgesetztes Prinzip)

§ 4 Abs. 3 statuiert, dass die Verfassungsschutzbehörde und die Polizeibehörden auf der Grundlage des organisatorischen und funktionellen Trennungsgebotes sowie des informationellen Trennungsprinzips zusammenarbeiten. Diese Aussage als abstraktes Postulat des Gesetzgebers – mag es auch die Praxis der Verfassungsschutzbehörden widerspiegeln – überrascht und ist in den Nachrichtendienstgesetzen in Deutschland einmalig (ähnlich nur § 5 NdsVSG). Das Trennungsgebot ist verfassungsrechtlich und auch durch den Gesetzgeber nicht normenklar definiert (schon gar nicht in allen seinen befugnisrechtlichen, funktionellen, organisatorischen und informationellen Facetten),⁶ weshalb es für den Normanwender eine echte Schwierigkeit darstellt, ein nicht näher definiertes Prinzip als handlungsleitende Maxime (in welchem Umfang?) der Auslegung der vielfältigen Kooperationsvorschriften (extensiv oder restriktiv?) zugrunde zu legen. Das BVerfG hat sich zu einem möglichen Verfassungsrang des Trennungsgebots nur indirekt geäußert und angedeutet, dass „*das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte es verbieten [können], bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu be-fassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. [...] Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung.*“⁷ Das Trennungsgebot ist damit **kein explizites Verfassungsprinzip** (jedenfalls nicht in allen seinen Ausprägungen), doch können die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, flankiert von der Abwehrfunktion der Grundrechte nach Ansicht des BVerfG einer Kumulation von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Eingriffsbefugnissen wegen der damit verbundenen **Machtzusammenballung** entgegenstehen. Ob eine bestimmte Befugnis im Befugnis-koffer der Nachrichtendienste diese „rote Linie“ überschreiten würde, ist jedoch eine Frage des Einzelfalls und muss anhand der zu beurteilenden Gesetzgebung und Behördenpraxis in der konkreten Anwendungssituation beurteilt werden, nicht aber als *a priori* aufgestelltes Prinzip.

⁶ Dazu Warg, Recht der Nachrichtendienste, 2023, Rn. 4 ff.

⁷ BVerfG NVwZ 1998, 495 (497); s. auch BVerfG NJW 2011, 2417 Rn. 59; BVerfGE 133, 277 Rn. 113.



Ich empfehle daher, den Begriff „Trennungsgebot“ als wenig operablen Rechtsbegriff zu streichen.

2. Zu § 6 Abs. 2 (legale vs. auch kämpferisch-aggressive Methoden)

Wenn der Gesetzentwurf in § 6 von der bisher festgeschriebenen „Aggressionsklausel“, der zufolge eine Bestrebung auf eine kämpferisch-aggressive Haltung gerichtet sein muss, abrückt (S. 5, 88), ist dies verfassungsrechtlich vertretbar (wenn auch nicht zwingend). Denn eine *aktiv-kämpferische* Durchsetzungsstrategie, wie sie das BVerfG früher als Voraussetzung für ein Parteiverbot und nach dem Beschluss vom 17.09.2013⁸ auch für die Abgeordnetenbeobachtung verlangt,⁹ setzt der Begriff der Bestrebung i.S.d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG nicht voraus.¹⁰ Die Bestrebung muss sich also nicht in einem aggressiven Vorgehen oder einer konkreten Bedrohungslage äußern.¹¹ Vielmehr kommt es nur auf die Ernsthaftigkeit und Nachhaltigkeit der an den Tag gelegten Aktivitäten an. Dies deckt sich mit der klassischen Funktionszuweisung an den Verfassungsschutz als Instrument der Vorfeldbeobachtung, dessen Tätigwerden gerade nicht an das Vorliegen einer polizeirechtlichen Gefahr oder einer Straftat anknüpft.¹²

Der Verzicht auf einen konkreten Gefährdungsgrad bedeutet aber nicht, dass einer extremistischen Bestrebung jedwedes Gefährdungspotential abgehen kann. Analog den Vorgaben des BVerfG zum Parteiverbot (die freilich nicht vollumfänglich auf die Beobachtungsvoraussetzungen nach §§ 3, 4 BVerfSchG übertragbar sind, da es bei Art. 21 Abs. 2 GG um das *Verbot einer politischen Partei* geht, nicht um die *bloße Beobachtung eines beliebigen Personenzusammenschlusses*) liegt eine relevante Bestrebung vielmehr nur vor, wenn ein Personenzusammenschluss über hinreichende Wirkungsmöglichkeiten verfügt, die ein Erreichen der von ihm verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erscheinen lassen. Es müssen konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es als möglich erscheinen lassen, dass das gegen die Verfassungsschutzgüter gerichtete Handeln des Personenzusammenschlusses erfolgreich sein kann (**Potentialität**).¹³ Das BVerfG spricht insoweit von der Notwendigkeit eines „**verfassungsschutzspezifischen Beobachtungsbedarfs**“,¹⁴ ein Begriff, den man auch als „verfassungsschutzspezifische Gefahr“ bezeichnen

⁸ BVerfG NVwZ 2013, 1468 ff.

⁹ BVerfG NJW 1956, 1393. Zwischen dem Begriff „aktiv-kämpferisch“ im KPD-Verbotsverfahren und der Wendung „aggressiv bekämpfen“, wie sie das BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1473) verwendet, dürften keine inhaltlichen Unterschiede bestehen.

¹⁰ BVerfG 20.05.2025, 6 B 21.24, Rn. 58, 66; VGH München 28.02.2020, 10 CE 19.2517, Rn. 23; OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2006, 838 (839) m.w.N.

¹¹ OVG Münster 12.12.1991, 20 A 280/89, S. 11; OVG Münster 21.12.2000, 5 A 2256/94, Rn. 25 (juris).

¹² BVerfG, NJW 2008, 822 (832).

¹³ Vgl. BVerfG NVwZ 2018, 1788 (1791, Rn. 109); BVerfG NVwZ-Beilage 2017, S. 46 ff., Rn. 585 ff. – NPD-Verbotsverfahren.

¹⁴ BVerfG NJW 2022, 1583 (1593, Rn. 213).



kann¹⁵ und der das Vorliegen der „klassischen“ Beobachtungsvoraussetzungen für extremistische Bestrebungen voraussetzt.

Noch ein sprachlicher Hinweis: Es ist missverständlich, wenn der Gesetzentwurf in § 6 Abs. 2 Satz 2 darauf hinweist, dass der Handlungsmodus bei Bestrebungen sowohl legale als auch kämpferisch-aggressive Methoden umfasst. Diese Konjunktion suggeriert, dass kämpferisch-aggressive Methoden – im Gegensatz zu legalen – gesetzeswidrig sein müssen, was im Rahmen des legalen Meinungskampfes (Art. 5, 8 GG) aber nicht zwingend der Fall ist.

3. Zu § 13 (Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung)

Einige Elemente der Legaldefinition des Begriffs „Gedanke der Völkerverständigung“ sind missverständlich:

- a) Es ist unklar, was mit „allgemeinen Grundrechten der Staaten“ gemeint ist. Mangels Grundrechtsträgereigenschaft von Staaten dürften hiermit die „basic principles of international law“ gemeint sein, die das Verhältnis der Staaten zueinander regeln und sich in der UN-Charta und der völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Friendly Relations-Declaration der UN-Generalversammlung von 1970 wiederfinden. Es sind dies das Gewaltverbot, das Gebot zur friedlichen Streitbeilegung, das Interventionsverbot, die Pflicht zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, der Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und die Verpflichtung aller Staaten, die Charta der Vereinten Nationen zu achten.¹⁶
- b) Auch die genannten Regelbeispiele für „Grundrechte der Staaten“ bergen Verständnisprobleme: Zum einen ist unklar, was mit den völkerrechtlich weder in der UN-Charta noch der Friendly Relations-Declaration definierten Regelbeispielen „Ehre“ und „Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr“ gemeint ist.¹⁷ Zum anderen ist nicht einzusehen, warum das Agitieren eines inländischen Personenzusammenschlusses gegen völkerrechtlich geschützte Rechtsgüter anderer Staaten unterhalb der Gewaltschwelle die Gefahrenabwehrfunktion des Inlandsdienstes auslösen sollte. Da der Gedanke der Völkerverständigung nur die elementaren, für ein friedliches Zusammenleben der Völker unverzichtbaren Regeln des Völkerrechts schützt, ist der Tatbestand nur dann erfüllt, wenn eine Vereinigung in den internationalen Beziehungen Gewalt oder vergleichbar schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen aktiv propagiert und fördert.¹⁸ Dieser eingeschränkte Anwendungsbereich würde unangemessen überdehnt, wenn man Privatpersonen für die Befolgung allgemeiner

¹⁵ So der Gesetzentwurf zum neuen BayVerfSchG, BayLT-Drs. 18/29057, S. 16.

¹⁶ Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, 15. Aufl. 2024, 4. Abschn. Rn. 3

¹⁷ Bei dem Begriff „Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr“ ist z.B. unklar, ob damit der diplomatische bzw. sonstige Rechtsverkehr oder allgemein das Recht auf internationale Beziehungen gemeint ist.

¹⁸ Kemper, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 90.



völkerrechtlicher *Pflichten des Staates* in die Pflicht nehmen und deren Nichteinhaltung verfassungsschutzrechtlich sanktionieren würde.

- c) § 13 sollte daher nur dann als erfüllt angesehen werden, wenn hierdurch gleichzeitig der Nährboden für physische Gewalt gegen fremde Staaten oder dort ansässige Bevölkerungsgruppen gelegt wird.¹⁹

4. Zu § 23 Abs. 2 (Mitteilung im Benehmen mit der Stelle, an die die Übermittlung erfolgt ist)

Wenig praxisgerecht ist die Regelung in § 23 Abs. 2, dass die Mitteilung an den Betroffenen nach Datenübermittlungen an andere Stellen nur im Benehmen mit den empfangenden Stellen erfolgen darf. Offensichtlich soll hiermit erreicht werden, dass etwaigen Geheimhaltungsinteressen der empfangenden Stelle Rechnung getragen und verhindert werden soll, dass eventuelle parallele oder Anschlussmaßnahmen der empfangenden Stelle auf dem Gebiet ihrer Zuständigkeit durch die Mitteilung vereitelt werden.²⁰ Gerade bei Übermittlungen an ausländische Nachrichtendienste dürften entsprechende Anfragen bzgl. einer Freigabe zur Mitteilung aber in der Regel zu Befremden und Vorbehalten bei der Zusammenarbeit führen.²¹ Bei Übermittlungen an nicht öffentliche Stellen (§ 85) und an inländische öffentliche Stellen ohne belastende Maßnahmen mit Außenwirkung (§ 84 Abs. 2) ist ohnehin nicht zu befürchten, dass infolge einer Mitteilung operative Folgemaßnahmen vereitelt werden könnten.

5. Zu § 31 Abs. 1 (Zweckbindung auch bei offen gewonnenen Informationen)

Der Wortlaut des § 31 Abs. 1 suggeriert, dass die Zweckbindungsregeln nur für die Weiterverarbeitung von Informationen gelten, die mit ND-Mitteln erhoben wurden. Indes gilt der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz²² unabhängig von der Kategorie der personenbezogenen Daten: Eine Weiterverwendung für andere Zwecke ist danach nur zulässig, wenn eine entsprechend klare gesetzliche Erlaubnis vorliegt, denn die Verwendung eines Datums für andere Zwecke stellt einen erneuten Grundrechtseingriff dar, insbesondere im Falle der Weitergabe von der Erhebungsbehörde an eine andere Stelle.²³ Die Übermittlung von Daten an eine andere Behörde ist daher eine Zweckänderung.²⁴

Dies gilt natürlich in besonderem Maß für mit ND-Mitteln (d.h. auf besonders eingriffsin-
tensivem Weg) gewonnene Daten, aber darüber hinaus auch für mit offenen

¹⁹ Näher Warg, in Dietrich/Gärditz, Handbuch Recht der ND, 2. Aufl. 2026 i.E., V § 1 Rn. 73 ff.

²⁰ Vgl. zur Parallelregelung in § 23 Abs. 5 MADG n.F. BT-Drs. 21/1846, S. 90.

²¹ Löffelmann, Stellungnahme zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze, Stellungnahme 18/2751, S. 15.

²² BVerfGE 65, 1 (47, 62 f.).

²³ Müller/Schwabenbauer, GSZ 2023, 1 (2).

²⁴ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1595, Rn. 226).



Erhebungsmethoden gewonnene Daten, gerade wenn sie gezielt erhoben, zusammengeführt, fachkundig analysiert und zu Persönlichkeitsprofilen zusammengefügt werden.

Deshalb stellt § 64 zu Recht den allgemeinen Grundsatz auf, dass die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten – **ohne Eingrenzung auf die Art ihrer Erhebung** – nur unter den dort genannten Voraussetzungen weiterverarbeiten darf. Um einen Aussagewiderspruch zwischen dem speziellen Zweckbindungsgebot des § 31 Abs. 1 und dem allgemeinen in § 64 zu vermeiden, ist anzuraten, in § 31 Abs. 1 den Hinweis aufzunehmen, dass die (allgemeinen und unspezifischen) Zweckbindungsregeln des § 64 unberührt bleiben.

6. Zu § 31 Abs. 2 (Pflicht zur unverzüglichen Löschung nicht benötigter Daten)

Informationen, die mit ND-Mitteln gewonnen wurden, sind nach § 31 Abs. 2 unverzüglich zu löschen, wenn sie nicht mehr benötigt werden. Die Pflicht zur *unverzüglichen* Löschung ist einerseits zwar datenschutzfreundlich, kontrastiert andererseits aber mit der – auch in den anderen Verfassungsschutzgesetzen (s. etwa §§ 12 Abs. 3, 13 Abs. 3 BVerfSchG) ähnlich geregelten – Fristenregelung in § 66 Abs. 1, wo die die Speicherdauer auf das für ihre Aufgabenerfüllung „*erforderliche* Maß“ zu beschränken ist und Prüffristen festgelegt werden, die eine Überprüfung hinsichtlich der Erforderlichkeit erst nach (spätestens) fünf Jahren vorgibt. Damit regelt § 66 die Möglichkeit, dass (beispielsweise im Rahmen von Routineüberprüfungen) erst nach knapp 5 Jahren – und eben nicht „unverzüglich“ – die Erforderlichkeit der weiteren Datenspeicherung geprüft (und ggf. verneint) wird. Da die Daten in Akten und Dateien in § 66 durchaus auch (und z.B. im gewaltorientierten Extremismus bzw. bei der Spionageabwehr u.U. sogar überwiegend) Informationen enthalten, die mit ND-Mitteln gewonnen wurden, sollte eine Harmonisierung des Wortlauts von § 31 Abs. 2 und § 66 angestrebt werden.

7. Zur Gesetzesbegründung zu § 32 Abs. 1 (kurzzeitiger Einsätze verdeckt mitarbeitender Personen als nicht besonders eingriffsintensiv)

Wenn die Gesetzesbegründung zu § 32 Abs. 1 (S. 101) als Beispiel für *fehlende besondere Eingriffsintensität* auch den kurzzeitigen Einsatz verdeckt mitarbeitender Personen (Verdeckte Mitarbeiter, V-Leute) nennt, ist dies in dieser Pauschalität nicht zutreffend. Der Einsatz solcher Personen ist in aller Regel zielgerichtet auf das Ausnutzen persönlicher oder organisatorischer Vertrauensbeziehungen gerichtet, was per se eine erhebliche Eingriffsintensität nahelegt. Von einer weniger schweren Eingriffsintensität ist insoweit nur auszugehen, wenn nicht intensiv persönliche Beziehungen ausgenutzt werden, um an Informationen zu gelangen. Relevant sind hier sowohl die quantitative als auch die qualitative Intensität der Kommunikation bzw. Beziehung. Hierfür spielt eine Rolle, wie die Interaktion der eingesetzten Person mit anderen Mitgliedern der beobachteten Bestrebung konkret gestaltet ist. So macht es einen Unterschied, ob der Verdeckte Mitarbeiter oder die V-Person lediglich einmal im Monat an einer Sitzung eines größeren Gremiums teilnimmt oder aber täglich mit



einem kleinen Personenkreis in intensivem Austausch agiert²⁵ (s. deshalb auch § 35 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 und die dazugehörige Begründung sowie die einschränkenden Hinweise zu § 32 Abs. 2 auf S. 101). So ist der Grundrechtseingriff durch die V-Person bei engem persönlichem Vertrauensverhältnis auch bei einem nur wenige Minuten dauerndem Gespräch ungleich höher als bei einem mehrtägigen Besuch der V-Person bei einer Großveranstaltung. Die Zeitdauer des konkreten Einsatzes kann also nicht in jedem Fall das entscheidende Kriterium für die Intensität des Grundrechtseingriffs sein. Dieser Umstand sollte nicht nur in der Gesetzesbegründung zu § 35 Abs. 3, sondern auch in der zu § 32 Abs. 1 klargestellt werden.

8. Zu § 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 c, d (systematische Desinformation, anhaltende Verunglimpfung und Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung)

Angesichts der erheblichen Grundrechtseingriffe, die aus der Einstufung als „besonders beobachtungsbedürftige Bestrebungen“ (§ 35 Abs. 2) resultieren können, bedürfen die – im Verfassungsschutzrecht erstmalig in 2023 eingeführten²⁶ – unbestimmten Rechtsbegriffe „systematische Desinformation“ und „anhaltende Verunglimpfung ihrer Institutionen und Repräsentanten“, die als Indikatoren für besonders beobachtungsbedürftige Bestrebungen dienen, einer restriktiven Auslegung. Jede Anwendung dieser Indikatoren muss zudem die besondere Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte (insbesondere des Art. 5 GG) wahren. Während „Desinformation“ als objektiv erwiesen und bewusst falsche Tatsachenbehauptung einigermaßen klar definiert werden kann,²⁷ fehlt eine Definition des Begriffs „Verunglimpfen“. Zudem ist zu berücksichtigen, dass wegen der Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes sowohl die Zielrichtung der Desinformation als auch die des „Verunglimpfens“ *die Beseitigung oder Außer-Geltung-Setzen der fdGO bzw. der anderen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG genannten Verfassungsschutzgüter sein muss*. Diese Klarstellung ergibt sich im Entwurf bislang nur für die „Verächtlichmachung“, nicht aber für die „systematische Desinformation“. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum BayVSG das „wirkungsvolle Verbreiten von Fehlinformationen“ nicht als eigenes, neues Beobachtungsfeld des Verfassungsschutzes definiert, sondern als *einen von mehreren modus operandi* für die gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit extremistischer Bestrebungen, d.h. als Indikator für die besondere Beobachtungswürdigkeit von bereits anderweitig als extremistisch oder geheimdienstlich eingestuften Bestrebungen bzw. Tätigkeiten.²⁸ Sowohl die Desinformation, als auch die

²⁵ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1611, Rn. 321, 351 f.).

²⁶ §§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4c HessVSG, 5 Abs. 3 Nr. 4c HambgVSG; ähnlich, aber ohne das Merkmal des „Verunglimpfens“ staatlicher Institutionen und Repräsentanten Art. 4 Abs. 2 c dd BayVSG und § 3 Abs. 4 Nr. 2 c ee SächsVSG.

²⁷ Der EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2018 definiert sie als „nachweislich falsche oder irreführende Informationen“, die insgesamt a) „mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden“ und b) „öffentlichen Schaden anrichten können“, worunter „Bedrohungen für die demokratischen politischen Prozesse und die politische Entscheidungsfindung sowie für öffentliche Güter wie den Schutz der Gesundheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger, der Umwelt und der Sicherheit zu verstehen“ sind.

²⁸ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1591, Rn. 193 ff., 197).



„Verächtlichmachung“ muss daher als ein Agitationsinstrument *gegen die fdGO bzw. die anderen Verfassungsschutzgüter* eingesetzt werden und nicht allein gegen staatliche Institutionen oder Repräsentanten.

Zudem ist im Gesetzentwurf unklar, worauf sich die „anhaltende Verunglimpfung *ihrer* Institutionen und Repräsentanten“ beziehen soll: geht es um das Verunglimpfen der Institutionen des Staates oder derjenigen der fdGO? Letzteres ginge ins Leere, da die fdGO ein Verfassungsprinzip ist und als solches keine eigenen Institutionen und Repräsentanten hat. Wenn das *Verunglimpfen staatlicher Institutionen und Repräsentanten* gemeint ist und dies als Indikator für verfassungsfeindliche Agitation gelten soll, ist zu beachten, dass polemische Kritik an staatlichen Institutionen und ihren Akteuren nicht automatisch eine Betätigung gegen die fdGO darstellt. Anknüpfungspunkt für den Verfassungsschutz ist die Verunglimpfung der rechtsstaatlich-demokratischen Funktionsbedingungen des Staates, nicht die seiner Werkzeuge und Repräsentanten.²⁹ Wenn staatliche Institutionen und Amtsträger in polemischer und verunglimpfender Weise angegriffen werden, ist dies **folglich erst dann ein Beleg für die Ablehnung des Demokratieprinzips als Teil der fdGO, wenn hierdurch erkennbar die durch die attackierten politischen Akteure repräsentierten Verfassungsinstitutionen oder Verfassungswerte als solche negiert werden.**³⁰ Ein Indiz hierfür wäre z.B. eine Schmähung in reiner Diffamierungsabsicht, die jeglichen Sachbezug vermissen lässt.³¹

Die harsche, andauernde oder polemische Kritik an Regierungshandeln und seiner Repräsentanten ist hingegen nicht verfassungsschutzrelevant,³² wenn sie nicht erkennbar das Ziel verfolgt, über das Vehikel der Kritik am behaupteten Versagen bzw. der Unfähigkeit staatlicher Institutionen die Tauglichkeit der *fdGO als Prinzip insgesamt in Frage zu stellen* und letztlich abzuschaffen.³³ Kritik an der Sinnhaftigkeit und Tauglichkeit politischer Konzepte und an der Fähigkeit der regierenden Akteure und ihrer Organe (Regierungskritik) hingegen ist notwendiger Teil des eine Demokratie kennzeichnenden politischen Willensbildungsprozesses,³⁴ zumal gerade die Kritik an den regierenden „Mächtigen“ konstitutives Merkmal der Meinungsfreiheit ist.³⁵

²⁹ Vgl. Wihl, KJ 2023, 291 (295).

³⁰ Das BVerfG stellt darauf ab, dass der extremistische Akteur das bestehende parlamentarische System verächtlich macht sowie auf eine kontinuierliche Destabilisierung der bestehenden staatlichen Ordnung und zu dessen Überwindung aufruft (BVerfG 23.01.2024, 2 BvB 1/19, BeckRS 2024, 444, Rn. 381 ff.; BVerfG NJW 2017, 611 [641, Rn. 773]). Das BVerwG (18.05.2001, 2 WD 42/00, Rn. 56 ff.) hat den Extremismusvorwurf insoweit daran festgemacht, dass dem politischen Gegner die Existenzberechtigung abgesprochen werden sollte, was eine Missachtung der dem Demokratieprinzip innewohnenden politischen Wettbewerbsfreiheit darstellt. A.A. OVG Münster 13.05.2024, 5 A 1218/22, Rn. 254, wonach offenbar allein polemische Attacken genügen.

³¹ BVerwG 18.05.2001, 2 WD 42/00, Rn. 58.

³² Ausführlich Warg, in Dietrich/Gärditz, Handbuch Recht der ND, 2. Aufl. 2026 i.E., V § 1 Rn. 25a, 48e m.w.N.

³³ I.d.S. BT-Drs. 20/8101, S. 7; BT-Drs. 20/774, S. 3, 6.

³⁴ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg 23.11.2011, 1 B 111.10, Rn. 45 (juris); ähnlich BT-Drs. 20/8101, S. 7.

³⁵ „Das Gewicht des für die freiheitlich-demokratische Ordnung schlechthin konstituierenden Grundrechts der Meinungsfreiheit ist dann besonders hoch zu veranschlagen, da es gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen ist...“, s. BVerfG, NVwZ 2024, 733 (735, Rn. 29); BVerfG, NJW 2022, 1931 (1933, Rn. 18).



Diesen verfassungsrechtlich gebotenen Einschränkungen sollte im Wortlaut des § 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 c Rechnung getragen werden.

Eine ähnliche begriffliche Unschärfe besteht für das Kriterium „*Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung*“ (§ 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 d). Es ist weder durch Gesetzgeber noch Rechtsprechung bislang definiert, was hierunter zu verstehen ist. Zwar attestiert das BVerfG im Urteil zum BayVSG einer Bestrebung, die eine Atmosphäre der Angst oder der Bedrohung herbeiführt, das Potential einer erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit,³⁶ erläutert aber nicht, wann diese Schwelle erreicht ist. Deshalb besteht das Risiko, dass zur Beurteilung einer solchen „Atmosphäre“ unterschiedlich individuell geprägte und damit nicht objektivierbare Maßstäbe angewandt werden.

Im Ergebnis ist es sachgerecht, eine „Atmosphäre der Angst oder Bedrohung“ erst anzunehmen im Falle des latenten Inaussichtstellens physischer Gewalt, um andere zu einem Verhalten zu nötigen oder zur Erreichung politischer Ziele.

Dies könnte man ggf. in der Gesetzesbegründung klarstellen.

9. Zur Gesetzesbegründung zu § 38 Abs. 1 Satz 2 (Einsatz auch in strafbaren Personenzusammenschlüssen)

Die Gesetzesbegründung zu § 38 Abs. 1 Satz 2 (Einsatz von verdeckten Mitarbeitern auch in strafbaren Personenzusammenschlüssen, S. 112) vermittelt den Eindruck, dass der Einsatz in solchen Gruppierungen nur aus Gründen der Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen Mitarbeitern gestattet würde. Bestünde keine Kompetenz, in oder für eine solche Vereinigung tätig zu werden, müssten die Mitarbeiter – so die Gesetzesbegründung – aus Vorsicht bereits im Vorfeld abgezogen werden.

Dies verkennt den eigentlichen Grund für die seit 2015 (s. § 9a Abs. 2 BVerfSchG) gesetzlich geregelte Erlaubnis für Verdeckte Mitarbeiter und V-Leute, in strafbaren Vereinigungen tätig zu werden. Maßgeblich für ein erlaubtes Agieren in solchen (v.a. terroristischen bzw. kriminellen) Vereinigungen ist, dass es für eine Aufklärung solcher Bestrebungen – die für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit eine besondere Gefahr darstellen – unverzichtbar ist, mittels V-Leuten aus dem Innenleben besonders gefährlicher (und deshalb häufig verbotener und konspirativ agierender) Gruppierungen Insiderinformationen etwa über geplante Gewaltakte zu bekommen. Hier muss der Gesetzgeber aus Fürsorgegründen Vorsorge treffen, dass sich V-Personen, Verdeckte Mitarbeiter und ihre Führungspersonen in den Nachrichtendiensten nicht wegen Mitgliedschaft in oder Beteiligung an diesen Gruppierungen (z.B. nach §§ 129a, b StGB) strafbar machen. Es ist also Sinn und Zweck des VP-Einsatzes, auch und gerade in solchen Gruppierungen vertreten zu sein.

³⁶ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1591, Rn. 197).



10. Zu § 44 Abs. 1 (Eingriffsschwellen für IMSI-Catcher)

Die mithilfe des IMSI-Catchers erhobenen Daten greifen nicht in das Telekommunikationsgeheimnis des Art. 10 GG ein,³⁷ da der Catcher nicht an einen konkreten Kommunikationsvorgang anknüpft, sondern lediglich an den Betrieb des Geräts; der Austausch zwischen Mobiltelefon und Funkzelle ist rein technischer Natur.³⁸ Deshalb ist es überobligatorisch, für seinen Einsatz die hohen Tatbestandsvoraussetzungen vorzusehen, die für Eingriffe in Art. 10 GG gelten. Verfassungsrechtlich wäre es daher vertretbar, die Tatbestandsvoraussetzungen des § 44 Abs. 1 von den hohen Hürden des § 3 Abs. 1 G10 zu lösen.

11. Zu § 64 Abs. 5 (Kennzeichnung aller Informationen, die mit ND-Mitteln erhoben wurden)

Die Vorgabe, alle Informationen, die mit ND-Mitteln erhoben wurden, als solche zu kennzeichnen, ist überobligationsmäßig und geht über die verfassungsgerichtlichen Vorgaben hinaus. Das BVerfG hat entschieden, dass G10-Daten³⁹ und Daten aus einer Wohnraumüberwachung⁴⁰ zu kennzeichnen sind. Eine entsprechende Vorgabe dürfte wegen der besonderen Sensitivität der Daten auch für Online-Überwachungen und ggf. für Daten aus einer langandauernden Observation zu fordern sein, die in ihrer Eingriffstiefe einer Telekommunikations- oder Wohnraumüberwachung nahekommt (z.B., wenn sie mit technischen Mitteln nach §§ 42, 43 des Entwurfs unterstützt wurde). Eine generelle Kennzeichnungspflicht jedoch geht über das verfassungsrechtliche geforderte Maß hinaus und bedeutet einen erheblichen Arbeitsmehraufwand, dessen grundrechtliche Schutzwirkung sehr überschaubar bleibt.

12. Zu § 66 Abs. 3 (Zuspeicherung von Daten zu Personen unter 14 Jahren nur, wenn neue verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse angefallen sind)

Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 sind Informationen, die Minderjährige betreffen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, spätestens nach zwei Jahren zu löschen, es sei denn, dass „weitere Erkenntnisse“ angefallen sind. Diese „weiteren Erkenntnisse“ können dem Wortlaut nach straftatenbezogen oder extremismusrelevant sein, müssen es aber nicht. Allerdings legt § 65 Abs. 2 fest, dass personenbezogene Informationen zu Minderjährigen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nur dann gespeichert werden dürfen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie eine G10-relevante (Staatschutz)Straftat planen, begehen oder begangen haben. Um eine gewisse Konsistenz der Speichervoraussetzungen sicherzustellen (d.h. Speicherung von unter 14jährigen länger als zwei Jahre nur,

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 22.8.2006, 2 BvR 1345/03, Rn. 49 ff.; von BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1813, Rn. 91) nicht grundlegend in Frage gestellt.

³⁸ v. Münch/Kunig/M. Martini, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 10 Rn. 71 m.w.N.

³⁹ BVerfGE 100, 313 (360 f.).

⁴⁰ BVerfG, NJW 2004, 999 (1019 f.).



wenn sie – weiterhin – zumindest in verfassungsschutzrelevanten Aktivitäten befangen sind), müsste der Wortlaut des § 66 Abs. 3 Satz 1 wie folgt ergänzt werden:

„Sofern die Informationen Minderjährige betreffen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind jene spätestens nach zwei Jahren zu löschen, es sei denn, dass weitere Erkenntnisse **nach §§ 8-14 angefallen sind.**“ (s. analog § 11 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG).

Entscheidend für den Beginn der Prüf- und Löschfristen ist das Datum der letzten *verfassungsschutzrelevanten* Erkenntnis. Nicht jede neue Information darf dazu führen, dass ein neuer Prüfzeitraum beginnt, sondern nur bei Erkenntnissen, die für eine Beteiligung an extremistischen Bestrebungen bzw. Spionagetätigkeiten sprechen, nicht hingegen bei Bekannt werden z. B. einer bloßen Adressänderung oder von Erkenntnissen, die den Betroffenen vom Extremismusverdacht entlasten.⁴¹

13. Zu § 83 (Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden zur Strafverfolgung)

Nach Vorgabe des BVerfG dürfen mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobene Daten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (also an Behörden mit „operativen Anschlussbefugnissen“) nur zur Verhinderung oder Verfolgung *besonders schwerer Straftaten*⁴² übermittelt werden, wobei ein *konkreter Tatverdacht* bestehen muss.⁴³ Bei der Festlegung, welche Straftatbestände im Rahmen der Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden als besonders schwer gelten sollen, kann der Gesetzgeber – so das BVerfG – entweder auf bestehende Straftatenkataloge zurückgreifen oder einen eigenen Katalog schaffen.⁴⁴ Daher stellt es ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko dar, wenn § 83 insbesondere im Bereich der mittleren Kriminalität des §§ 83 i.V.m. 78 Abs. 3 Nr. 2 auf einen Straftatenkatalog verzichtet und insoweit die weiche Formulierung „wenn sie aus einer Bestrebung nach §§ 8 bis 13 heraus zur Durchsetzung der Ziele dieser Bestrebung, durch eine Tätigkeit nach § 14 oder zur Unterstützung einer solchen Bestrebung oder Tätigkeit begangen wurden und sich die Betroffenheit der in Absatz 2 genannten Rechtsgüter in dem Tatbestand der jeweiligen Strafnorm, der Begehungsform oder den Tatfolgen niederschlägt“ als Indikator für die vom BVerfG geforderte besondere Schwere der Straftat ausreichen lässt. Nach Ansicht des BVerfG muss die Qualifizierung einer Straftat als besonders schwer in der Strafnorm selbst einen objektivierten Ausdruck finden, also insbesondere in deren Strafraumen und ggf. in tatbestandlich umschriebenen Begehungsmerkmalen und Tatfolgen. Eine Generalklausel oder lediglich die abstrakte Verweisung auf Straftaten von besonderer Schwere reichen hingegen nicht aus.⁴⁵ Vorzugswürdig ist daher ein Katalog entsprechend § 20a Abs. 2 HessVSG, in dem die

⁴¹ Vgl. Warg, *Recht der Nachrichtendienste*, 2023, Rn. 286.

⁴² BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (24, Rn. 199 ff.); BVerfG, NJW 2022, 1583 (1598, Rn. 244).

⁴³ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1598 f., Rn. 245, 252).

⁴⁴ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (25, Rn. 206).

⁴⁵ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (25, Rn. 206).



Schwere der jeweiligen Straftat normenklar aus dem in Bezug genommenen Straftatbestand hervorgeht.

Im Übrigen ist es ein Wertungswiderspruch, wenn in § 83 Abs. 1 **zur Verfolgung** besonders schwerer Straftaten eine Übermittlungspflicht statuiert wird („*übermittelt*“), zur **Abwehr bevorstehender schwerer Gefahren** bzw. besonders schwerer Straftaten nach § 81 Abs. 1 hingegen nur eine fakultative Übermittlungsmöglichkeit. In Anbetracht des sicherzustellen den Rechtsgüterschutzes („Prävention vor Repression“)⁴⁶ sollte der Schutzauftrag im Hinblick auf hochrangige Rechtsgüter sogar Vorrang haben vor dem Strafverfolgungsauftrag, mindestens aber als gleichwertig normiert werden. Deshalb sollte eine Anpassung des § 81 Abs. 1 an die Parallelregelung des § 19 Abs. 1 BVerfSchG erwogen werden, wo es heißt, dass „*[i]m Falle einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr oder einer im Einzelfall bestehenden Gefahr, die von einer Bestrebung oder Tätigkeit nach § 3 Absatz 1 ausgeht, das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung verpflichtet [ist]*“.

14. Zu § 101 Abs. 2 Satz 5 (Geltend machen von Staatswohl- und Persönlichkeitschutzbelangen gegenüber der G10-Kommission)

Es ist zweifelhaft, ob der G10-Kommission angesichts ihrer herausgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung (s. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG) tatsächlich die Geheimschutzbelange gemäß § 96 Abs. 3 des Entwurfs entgegengehalten werden können (s. § 101 Abs. 2 Satz 5). § 101 Abs. 2 Satz 5 kann nämlich so verstanden werden, dass die Landesregierung der G10-Kommission Unterlagen und Informationen, die letztere für ihre Rechtmäßigkeitsprüfung benötigt, aus Gründen des Staatswohls oder überwiegender Persönlichkeitsschutzbelange vorenthalten kann. Dies wäre aber mit Blick auf die von Art. 10 Abs. 2 GG verlangte vollinhaltliche Rechtsschutzkontrolle zumindest bedenklich. Auch funktionelle Erwägungen sprechen insoweit eher gegen ein Informationsvorenhaltungsrecht: Die G10-Kommission ist ein unabhängiges, Weisungen nicht unterworfenen quasi richterliches Kontrollorgan „sui generis“ (eigener Art) außerhalb der rechtsprechenden Gewalt und der Exekutive.⁴⁷ Sie ist im Hinblick auf ihre personelle Zusammensetzung⁴⁸ und Funktion auch keine originär parlamentarische Kontrolleinrichtung,⁴⁹ sondern stellt ein quasi-richterliches Organ dar, das „im Funktionsbereich der Exekutive“, mithin im „operativen“ Bereich tätig wird.⁵⁰ Wegen ihrer Unabhängigkeit bzw. Weisungsfreiheit (§ 101 Abs. 2 Satz 4), mangels Rechenschaftspflicht gegenüber dem politisch-parlamentarischen Raum und der für sie bestehenden Geheimhaltungspflichten ist sie daher nicht als außenstehender „Dritter“ im Sinne der third

⁴⁶ Vgl. dazu BeckOK PolR Bbg/Möstl, 8. Ed. 1.12.2025, BbgPolG, Vorb. Rn. 90, 91; Möller/Warg, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2012, Rn. 52.

⁴⁷ BVerfG, NVwZ 1994, 367.

⁴⁸ Bei den Mitgliedern der G10-Kommission kann es sich, muss aber nicht um Abgeordnete des Landtages handeln.

⁴⁹ BVerfG, NVwZ 2016, 1701 (1704): sie übt keine parlamentarische Kontrollfunktion aus.

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2016, 1701 (1705).



party-rule anzusehen.⁵¹ Vor diesem Hintergrund wird sich nur schwer rechtfertigen lassen, Sachverhalte bzw. Unterlagen, die die G10-Kommssion für ihre Kontroll- und Prüftätigkeit benötigt, dieser unter Berufung auf das Staatswohl oder überwiegende Persönlichkeitsinteressen vorzuenthalten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Warg

⁵¹ Friedrich, JZ 2025, 403 (406); Huber, NVwZ-Beilage 2020, 3 (9); Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig, SichR, 2. Aufl. 2019, § 15 G 10 Rn. 48; MüKo StPO/Günther/Rückert, 2. Aufl. 2025, § 15 G10 Rn. 9.