



MPI-CSL · Günterstalstr. 73 · 79100 Freiburg i.Br. · Deutschland

Landtag Schleswig-Holstein
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Jan Kürschner

Abteilung Öffentliches Recht

Dr. Jakob Hohnerlein
Senior Researcher
Tel.: +49 761 7081-203
j.hohnerlein@csl.mpg.de

Per E-Mail an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Freiburg, im März 2026

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes (LT-Drs. 20/3754 vom 4. November 2025)

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zum o.g. Gesetzesentwurf aus verfassungsrechtlicher Sicht Stellung zu nehmen bedanke ich mich herzlich. Es ist ein wesentliches Anliegen des Entwurfs, die in den letzten Jahren verstärkt vom BVerfG herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen einzuarbeiten. Gegenüber der geltenden Fassung werden dadurch viele Mängel behoben. Dennoch besteht aus meiner Sicht an einzelnen Stellen noch Überarbeitungsbedarf.

Die nachfolgenden Ausführungen beanspruchen nicht, die Verfassungsmäßigkeit jeder einzelnen Regelung des umfassenden Entwurfs abschließend zu beurteilen. Sie konzentrieren sich vielmehr auf einige besonders relevante verfassungsrechtliche Probleme, namentlich: die Aufgabenbeschreibung (I.), etwaige Defizite bei den grundrechtssichernden Regelungen im Zusammenhang mit der Informationserhebung einschließlich der darauf bezogenen Kontrollinstrumente (II.), sowie die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Übermittlungsvorschriften (III.).

I. Aufgabenbeschreibung

1. Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Sehr zu begrüßen ist, dass die Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 8 an die veränderte Rechtsprechung des BVerfG zum inhaltsgleichen Begriff in Art. 21 Abs. 2

GG im NPD-II-Urteil¹ angepasst wird. Wie an anderer Stelle näher ausgeführt,² ist es verfassungsrechtlich geboten, die neue Begriffsbestimmung auch auf die Aufgabenbeschreibung des Verfassungsschutzes zu übertragen und in diesem Zusammenhang die alte, aus der Rechtsprechung des BVerfG zum SRP- und KPD-Verbot aus den 1950er-Jahren übernommene Definition³ zu ersetzen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich die Beobachtungstätigkeit auf solche Bestrebungen beschränkt, die unabdingbare Kerngehalte des demokratischen Verfassungsstaats gefährden, während radikale Kritik am politischen und gesellschaftlichen Status Quo nicht für eine Beobachtung genügen kann.⁴ Selbst wenn man davon ausgeht, dass die alte Definition einschränkend ausgelegt werden könnte, sorgt die Neufassung jedenfalls für die rechtsstaatlich gebotene Rechtsklarheit.

2. Ausweitung der Beobachtung von Einzelpersonen

Durch § 6 Abs. 2 S. 3 wird die Beobachtung von Einzelpersonen – wie 2021 im BVerfSchG – insofern ausgeweitet, als ein Gewaltbezug bzw. eine Eignung zur schwerwiegenden Gefährdung von Schutzgütern nicht mehr wie in § 6 Abs. 1 S. 2 der noch geltenden Fassung vorausgesetzt wird.

Hintergrund der bisherigen Einschränkung war die Annahme, dass die Gefährlichkeit Einzelner einem organisierten Zusammenwirken mehrerer Personen nicht ohne weiteres gleichsteht. Die Entwurfsbegründung (S. 89) geht nun ähnlich wie die Begründung der Änderung des Bundesrechts⁵ davon aus, dass an der Annahme einer geringeren Gefährlichkeit von Einzelpersonen nicht mehr festgehalten werden kann. Inwieweit das empirisch zutrifft, kann hier nicht beurteilt werden. Für die Frage, ob die gesetzliche Ausgestaltung der Befugnisse des Verfassungsschutzes die Verhältnismäßigkeit wahrt, kommt es darauf allerdings nicht entscheidend an. Selbst wenn man weiterhin von einer typischerweise geringeren Gefährlichkeit von Einzelpersonen ausgeht, müssen jedenfalls für konkrete Überwachungsmaßnahmen mit nachrichtendienstlichen Mitteln und die Übermittlung von Informationen an andere Stellen hinreichend gesicherte Erkenntnisse über das jeweilige Beobachtungsobjekt nach Maßgabe der jeweiligen Eingriffs- und Überwachungsschwellen vorliegen. Die Ausweitung der Beobachtung von Einzelpersonen erscheint allerdings unter einem anderen Aspekt problematisch. Denn es stellt sich die Frage, **inwieweit die Beobachtung von Einzelpersonen, die unabhängig von organisierten Strukturen handeln, überhaupt zum Aufgabenprofil des Verfassungsschutzes passt.** Die Sammlung von Erkenntnissen über Bedrohungen des Staates und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dient nach § 5 Abs. 1 S. 2 der Information von Landesregierung und Landtag. Die von diesen zu treffenden **Reaktionsmaßnahmen** sind **typischerweise auf die Bekämpfung organisierter Strukturen** in Form von Vereins- und Parteiverboten oder auch der

¹ BVerfGE 144, 20 (Rn. 535 ff.) [2017].

² *Hohnerlein*, Zwei freiheitliche demokratische Grundordnungen?, DVBl 2024, 267; *ders.*, Wer ist eigentlich Verfassungsfeind? Verfassungsblog, 11.08.2025; ebenso *Wihl*, Die verfassungsrechtliche Aufklärung des Extremismusmodells, KJ 56 (2023), 291 (304 ff.); *Warg*, Nur der Kern des demokratischen Rechtsstaats – die Neujustierung der fdGO im NPD-Urteil vom 17.1.2017, NVwZ-Beilage 2017, 42; *Barczak*, Verfassungsmäßige Ordnung und freiheitliche demokratische Grundordnung, JuS 2025, 97 (103 f.).

³ § 6 Abs. 2 LVerfSchG i.d. noch geltenden Fassung; vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.) [1952]; 5, 85 (140) [1956].

⁴ Vgl. zu problematischen Ausweitungen der Beobachtungstätigkeit auch noch in jüngerer Zeit *Hohnerlein*, Warum die Verdachtsfalleinstufung der Gruppe „Ende Gelände“ rechtswidrig ist. Verfassungsblog, 26.06.2024.

⁵ BT-Drs. 19/24785, 17.

Warnung vor ihnen im Verfassungsschutzbericht **bezogen**. Immerhin denkbar ist allerdings auch, gegen Einzelpersonen das Verfahren der Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG zu beschreiten. Die **Beobachtung von Einzelpersonen** setzt dabei aber voraus, dass eine **Gefährdung der Schutzgüter der §§ 8 ff. durch sie überhaupt denkbar** ist. Aller Erfahrung nach lässt sich ein „Umsturz“ nicht von Einzeltätern planen. Ob auch in Einzeltaten eine Bedrohung des Gemeinwesens insgesamt namentlich durch einen kommunikativen Angriff auf seine Werte gesehen werden kann, erscheint fraglich.⁶ Letztlich dürfte mit der Beobachtung von Einzelpersonen eine andere Aufgabe als die in §§ 8 ff. normierte verfolgt werden, nämlich als „Informationsdienstleister“ für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zur Verhinderung und Verfolgung einzelner Straftaten beizutragen. Solange nicht die Aufgabenzuweisung des Verfassungsschutzes in diesem Sinne geändert wird – was aber verfassungsrechtlich eine erhebliche Einschränkung der Informationserhebungsbefugnisse nach sich zöge – bleibt die Kriminalitätsprävention Sache der Polizei, die nach §§ 178 ff. LVwG SH selbst über erhebliche Überwachungsbefugnisse verfügt. **Die Beobachtung von Einzelpersonen durch den Verfassungsschutz riskiert damit regelmäßig, gegen dessen begrenzte Aufgabenzuweisung zu verstoßen.** Vor diesem Hintergrund wäre grundsätzlich zu überdenken, ob die Beobachtung von Einzelpersonen, die unabhängig von Personenzusammenschlüssen handeln, überhaupt beibehalten werden sollte. Angesichts der beschränkten Aufgabe des Verfassungsschutzes spräche einiges dafür, die Beobachtungstätigkeit ganz auf organisierte Strukturen zu fokussieren. Die **bisherige Regelung** dürfte zwar nicht im Einzelnen verfassungsrechtlich geboten sein. Immerhin gelingt mit ihr aber eine gewisse Einschränkung, so dass ihre **Beibehaltung gegenüber der vorgeschlagenen Änderung vorzugswürdig** erscheint.

II. Befugnisse zur Informationserhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln

1. Eingriffsschwellen / Grade der Beobachtungsbedürftigkeit

In seinem Urteil zum BayVSG 2022⁷ hat das BVerfG klargestellt, dass heimliche Überwachungsmaßnahmen des Verfassungsschutzes zwar in weiterem Umfang zulässig sind als solche der Polizei – was durch entsprechende Übermittlungsschranken zu sichern ist – aber gleichwohl verfassungsrechtlich nicht grenzenlos zulässig sind. Neben verfahrensrechtlichen Sicherungen und Kontrollinstrumenten geht es dabei insbesondere auch um die **Eingriffsschwellen**. Auch wenn diese geringer angesetzt werden dürfen als bei der Polizei, dürfen Überwachungsmaßnahmen des Verfassungsschutzes nicht völlig anlasslos erfolgen. Es gilt daher, nachrichtendienstspezifische Eingriffsschwellen der Beobachtungsbedürftigkeit zu definieren und für verschieden eingriffsintensive Maßnahmen differenziert als Voraussetzungen zu normieren. Dem trägt der Entwurf im Grundsatz Rechnung. **§ 35 Abs. 2** etabliert für Mittel mit besonderer Eingriffsintensität die Kategorie der besonderen beobachtungsbedürftigen Bestrebung, wobei in Anlehnung an das BayVSG-Urteil ein offener Katalog von Aspekten normiert wird, die für die besondere Beobachtungsbedürftigkeit sprechen. Weitergehend wird in **§ 35 Abs. 3** eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Anordnung im Einzelfall gefordert; dabei werden die für die Eingriffsintensität relevanten Faktoren benannt.

⁶ Dafür aber *Linzbach*, Beobachtung von Einzelpersonen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, GSZ 2022, 7.

⁷ BVerfGE 162, 1 [2022].

Nicht unproblematisch erscheint das gewählte Regelungsmodell im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Gebote der Bestimmtheit und des Parlamentsvorbehalts. Das BVerfG hat im Sinne dieser Grundsätze verlangt, dass **schon auf der abstrakten Ebene des Gesetzes hinreichende Differenzierungen** vorgenommen werden. Es genügt nicht, dass die Maßnahmen im Ergebnis die Verhältnismäßigkeit wahren; vielmehr muss die Verfassungsschutzbehörde im Gesetz klare Maßstäbe vorfinden. Dabei ist anzuerkennen, dass die in § 35 Abs. 3 genannten Kriterien den Handlungsspielraum des Verfassungsschutzes durchaus einschränken. So ließe sich danach etwa die Durchführung eingriffsintensiver Maßnahmen nicht allein deshalb rechtfertigen, weil mit geringfügigen Straftaten vonseiten der jeweiligen Bestrebung, etwa mit Nötigungen, zu rechnen ist. Gleichwohl erscheint es vorzugswürdiger, wie in anderen Bundesländern, jedenfalls für besonders eingriffsintensive Maßnahmen nicht nur ein Abwägungsprogramm, sondern harte Grenzen in den gesetzlichen Voraussetzungen zu normieren. Als Vorbild kann insoweit das LVSG BW dienen, das etwa in § 13 eine bestimmte Teilmenge der längerfristigen Observationen – solche, die durchgehend länger als eine Woche oder an mehr als 14 Tagen im Monat stattfinden, und solche unter Einsatz technischer Mittel außerhalb der Öffentlichkeit – an die Voraussetzung einer „gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit“ bindet, die sich ihrerseits auf die Begehung schwerer Straftaten bezieht (§ 4 Abs. 4, 6 LVSG BW).

Unmittelbar mit den Eingriffsschwellen zusammen hängt der Kreis möglicher Adressaten. Nach § 30 Abs. 2 ist ein gezielter personenbezogener Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel auch gegenüber **Kontaktpersonen** möglich. Das ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Allerdings ist darauf zu achten, dass dieser Personenkreis hinreichend eng definiert wird. Nach dem BayVSG-Urteil kann es nicht genügen, dass Dritte mit einer Zielperson überhaupt in irgendeinem Austausch stehen.⁸ Die Definition der Kontaktpersonen in § 7 Nr. 2 leistet eine entsprechende Eingrenzung. Die gebotene **Subsidiarität** der Maßnahmen gegenüber Kontaktpersonen wird in § 30 Abs. 2 verlangt.

Für die in § 46 neu aufgenommene Befugnis zur **Wohnraumüberwachung** (vgl. den Ausschluss in § 8 Abs. 7 S. 2 LVerfSchG in der geltenden Fassung) muss nach Art. 13 Abs. 4 GG dieselbe Eingriffsschwelle wie für polizeiliche Maßnahmen gelten, nämlich eine dringende Gefahr. Diese Anforderung wird in § 46 umgesetzt. Wenn die Polizei unter denselben Voraussetzungen wie der Verfassungsschutz selbst eine Wohnraumüberwachung durchführen darf, bleibt allerdings die Frage, wozu es einer solchen Befugnis im LVerfSchG überhaupt bedarf – zumal das BVerfG hier die Kompetenz der Polizei als vorrangig ansieht⁹ und § 46 entsprechend auch die Subsidiarität von Maßnahmen des Verfassungsschutzes normiert. Die Regelung entspricht somit zwar den verfassungsrechtlichen Vorgaben, lässt sich aber rechtspolitisch mit guten Gründen als überflüssig ansehen.

2. Unabhängige Vorabkontrolle

Im Urteil zum BayVSG hat das BVerfG seine zunächst für eingriffsintensive heimliche Informationserhebungen der Polizei und Strafverfolgungsbehörden entwickelte Rechtsprechung zur Notwendigkeit einer **unabhängigen Vorabkontrolle** auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit übertragen.¹⁰ Die Einbindung der Gerichte oder anderer unabhängiger Stellen vor Beginn

⁸ BVerfGE 162, 1 (Rn. 212) [2022].

⁹ BVerfGE 162, 1 (Rn. 178 ff.) [2022]

¹⁰ BVerfGE 162, 1 (Rn. 213 ff.) [2022].

der Durchführung der Maßnahmen ist geboten, um die Beachtung der materiellen Anforderungen effektiv sicherzustellen. Damit wird auch der wegen der Heimlichkeit nicht bzw. allein nachträglich im Fall einer Bekanntgabe mögliche Rechtsschutz durch die Betroffenen kompensiert. Dabei verlangt das BVerfG nicht bei jeder heimlichen Informationserhebungsmaßnahme eine unabhängige Vorabkontrolle, sondern erst, wenn solche Maßnahmen eine gewisse Eingriffsintensität erreichen. Dem trägt die in § 36 vorgesehene **Anordnungskompetenz der Gerichte** für Mittel mit besonderer Eingriffsintensität an sich Rechnung.

Erhebliche verfassungsrechtliche **Bedenken** bestehen aber gegenüber **§ 36 Abs. 3 S. 5**, wonach die Verfassungsschutzbehörde zur **Verweigerung der Aktenvorlage aus Gründen des Staatswohls** berechtigt sein soll. Mit § 99 VwGO und § 96 StPO ist diese Regelung nur auf den ersten Blick vergleichbar. Dort geht es um offen geführte Verfahren; die Rechtmäßigkeit der Verweigerung kann im Verwaltungsprozess in einem vertraulichen Zwischenverfahren (In-camera-Verfahren) überprüft werden. Demgegenüber unterliegt das gerichtliche Verfahren zur Anordnung nachrichtendienstlicher Maßnahmen ohnehin nach § 36 Abs. 3 S. 2 – wie das Zwischenverfahren im Verwaltungsprozess nach § 99 Abs. 2 S. 7 VwGO – dem materiellen Geheimschutz. Hier ist nicht nur die Anhörung der Betroffenen ausgeschlossen, wie § 36 Abs. 3 S. 6 klarstellt; vielmehr sind umfassende technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die dem Schutz geheimhaltungsbedürftigen Materials vor Entwendung und Kenntnisnahme durch Unbefugte dienen.¹¹ Die Offenbarung von Staatsgeheimnissen durch Richter ist nach § 353b StGB strafbewehrt.¹² Es ist **nicht ersichtlich, dass das Staatswohl durch ein vertraulich geführtes Gerichtsverfahren beeinträchtigt werden kann**. Im demokratischen Verfassungsstaat ist das Staatswohl nicht allein der Exekutive anvertraut. Mit einer gerichtlich nicht überprüfbarer Sperrerklärung besteht ein erhebliches Missbrauchspotential. Das BVerfG hatte 1999 die Einführung des In-camera-Verfahrens im Verwaltungsprozess aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes gefordert.¹³ Bei der verfassungsrechtlichen Anforderung einer unabhängigen Vorabkontrolle eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen ist mitgedacht, dass die **Gerichte** oder andere unabhängige Stellen **in der Lage sind, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen unter Wahrung des gebotenen Geheimschutzes zu überprüfen**. Dabei hat das BVerfG deutlich gemacht, dass das Erfordernis nachhaltiger Vertraulichkeit der Arbeit des Verfassungsschutzes der vorherigen Einbindung einer unabhängigen Kontrolle nicht entgegensteht.¹⁴ Eine denkbare **Alternative** wäre, die Zuständigkeit dem **OVG** zuzuweisen,¹⁵ das ja auch das vertrauliche Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO durchführt. Soweit – unberechtigterweise – Bedenken gegenüber einer umfassenden Prüfung der Rechtmäßigkeit beantragter Maßnahmen in einem vertraulichen Gerichtsverfahren bestehen, kann die Lösung nur sein, auf ein unabhängiges Kontrollorgan innerhalb des Funktionsbereichs der Exekutive wie einen Unabhängigen Kontrollrat oder die Datenschutzbeauftragten¹⁶ zu setzen, nicht aber, die unabhängige Kontrolle durch die Berechtigung der Verfassungsschutzbehörde

¹¹ Zu § 99 VwGO *Rudisile* in Schoch/Schneider, VwR, 47. EL Feb. 2025, § 99 VwGO Rn. 39.

¹² Dazu, dass auch Richter Amtsträger i.S.d. § 353b StGB sind, *Heuchemer* in BeckOK-StGB, § 353b Rn. 3.

¹³ BVerfGE 101, 106 [1999].

¹⁴ BVerfGE 162, 1 (Rn. 224) [2022].

¹⁵ Als Möglichkeit auch aufgeführt in Bund-Länder-AG zur Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts v. 26.4.2022 - 1 BvR 1619/17 – (BayVSG), 21.06.2022, Anlage 3 S. 7.

¹⁶ Vgl. Bund-Länder-AG zur Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts v. 26.4.2022 - 1 BvR 1619/17 – (BayVSG), 21.06.2022, Abschlussbericht S. 11 und Anlage 3 In Hamburg (§ 9 VerfSchG) ist ein Unabhängiger Kontrollrat zuständig, in Rheinland-Pfalz (§ 39 LVerfSchG) die G-10-Kommission.

zur Nichtvorlage relevanter Akten zu entwerten. Regelungen nach Art des § 36 Abs. 3 S. 5 wurden auch in der Ausarbeitung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Ausgestaltung der unabhängigen Kontrolle nicht in Betracht gezogen.

Die Regelung des § 36 Abs. 3 S. 5 begründet ein strukturelles Risiko, dass die inhaltliche Überprüfung der beantragten Maßnahmen durch das Gericht ausfällt. Dem lässt sich nicht ohne weiteres entgegenhalten, dass das Gericht immer dann, wenn es an hinreichenden Beweismitteln fehlt, vom Nichtvorliegen der Voraussetzungen ausgehen müsste und die Anordnung der beantragten Maßnahmen daher aus **Beweislastgründen** ablehnen müsste. Zwar mag es in der Tat sein, dass das Gericht bei einer Nichtvorlage von Akten nicht zu der Überzeugung gelangt, dass die Voraussetzungen der Maßnahme vorliegen. Denkbar ist allerdings auch, dass das Vorbringen der Verfassungsschutzbehörde als tatsächlich zutreffend unterstellt wird, zumal es im Anordnungsverfahren – anders als etwa bei der Nichtvorlage von Akten im Strafprozess nach § 96 StPO – keine Gegenpartei gibt, die die tatsächlichen Annahmen bestreiten könnte. Wäre die Anordnung bei Nichtvorlage relevanter Akten stets aus Beweislastgründen abzulehnen, bedürfte es § 36 Abs. 3 S. 5 nicht; denn der Verfassungsschutzbehörde bleibt es ohnehin unbenommen auf Maßnahmen zu verzichten, wenn die dafür notwendige Aktenvorlage an das anordnungsbefugte Gericht für nachteilig gehalten wird. Jedenfalls praktisch dürfte im Fall der Nichtvorlage von Akten nach § 36 Abs. 3 S. 5 erheblicher Druck auf das Gericht bestehen, über den Antrag inhaltlich und nicht nur unter Beweislastaspekten zu entscheiden. Die Problematik könnte zwar durch eine Klarstellung im Gesetz, dass der fehlende Nachweis der Anordnungsvoraussetzungen infolge einer fehlenden Aktenvorlage zulasten der Verfassungsschutzbehörde geht, entschärft werden. Hier zeigt sich dann allerdings auch deutlich, dass Geheimhaltung gegenüber einem vertraulich arbeitenden Gericht der effektiven Arbeit des Verfassungsschutzes abträglich ist. Insgesamt muss es daher darum gehen, die Vertraulichkeit der unabhängigen Kontrolle sicherzustellen und nicht, dem Gericht (oder anderen unabhängigen Stellen) die zur vollständigen Prüfung der Voraussetzungen notwendigen Unterlagen vorzuenthalten. Daher ist dringend zu empfehlen § 36 Abs. 3 S. 5 **ersatzlos zu streichen**.

3. Kernbereichsschutz und Schutz von Berufsgeheimnisträgern

Die nach der Rechtsprechung des BVerfG gebotenen Regelungen zum absoluten Schutz eines **Kernbereichs privater Lebensgestaltung** vor staatlicher Ausforschung auch über die Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung hinaus¹⁷ sind in **§§ 21, 30 Abs. 3** enthalten.

Nicht vorgesehen ist die gebotene¹⁸ **unabhängige Kontrolle für Zweifelsfälle** hinsichtlich der Frage der Verwertbarkeit. Auch fehlt es bislang an einer – ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen¹⁹ – Regelung eines **Verbots der Begründung intimer Beziehungen durch verdeckte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**, wie es etwa im Berliner Entwurf (§ 26 Abs. 1 S. 7) vorgesehen ist.

Die ebenfalls notwendigen Regelungen zum **Schutz von Berufsgeheimnisträgern** vor einer Überwachung ihrer Vertrauensbeziehungen sind in **§ 30 Abs. 4** enthalten. Die auch in anderen

¹⁷ Für das Verfassungsschutzrecht BVerfGE 162, 1 (Rn. 275 ff.) [2022].

¹⁸ BVerfGE 165, 1 (Rn. 119) [2022].

¹⁹ Vgl. BVerfGE 165, 1 (Rn. 107) [2022].

Landesgesetzen, § 3b G10 und § 160a StPO vorgesehene Abstufung zwischen einem absoluten und relativen Schutz verschiedener zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsgruppen ist zulässig.²⁰

4. Parlamentarische Kontrolle (§§ 94 ff.)

Die parlamentarische Kontrolle stellt ein weiteres wesentliches Element zur Einhegung heimlicher Überwachungsmaßnahmen dar. Insoweit ist es zu begrüßen, dass § 98 dem parlamentarischen Kontrollgremium umfassende Informations- und Akteneinsichtsrechte einräumt und § 97 allgemeine Unterrichtungspflichten des Ministeriums über die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde normiert.

§ 95 Abs. 2 sieht – wie schon bisher § 26 Abs. 2 LVerfSchG – vor, dass die **Mitglieder der Kontrollkommission durch das Plenum gewählt** werden. Daran könnten verfassungsrechtliche Zweifel geäußert werden, weil das sonst bei der Besetzung parlamentarischer Ausschüsse anerkannte **Spiegelbildlichkeitsprinzip** mangels Benennungsrechts der einzelnen Fraktionen nicht verwirklicht ist. Allerdings ist in Rechtsprechung und Literatur weitgehend anerkannt, dass die besondere Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste Modifikationen gegenüber den sonst bestehenden Oppositionsrechten zulässt.²¹ Da eine effektive parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste nur auf der Grundlage der Übermittlung umfassender Informationen über die nachrichtendienstliche Tätigkeit möglich ist, diese Kontrolle aber auch nicht die nachrichtendienstliche Tätigkeit vereiteln darf, ist von besonderer Bedeutung, dass die Mitglieder des Gremiums die Vertraulichkeit der ihnen übermittelten Informationen wahren und diese insbesondere nicht an Beobachtungsobjekte weitergeben. § 96 Abs. 3 des Entwurfs regelt in diesem Zusammenhang folgerichtig die Pflicht der Mitglieder zur Geheimhaltung. Die Statuierung dieser Pflicht genügt allein aber noch nicht um die Vertraulichkeit zu garantieren. Mit der Wahl der Mitglieder durch das Plenum wird gewährleistet, dass nicht nur einzelne Fraktionen, sondern der Landtag insgesamt beurteilt, ob bei den in das Gremium entsandten Abgeordneten darauf vertraut werden kann, dass sie die Geheimhaltungspflicht wahren. Diese Vorgehensweise entspricht der parlamentarischen Selbstorganisation. Dabei ist auch klar, dass es nicht um eine pauschale Aussage zur Vertrauenswürdigkeit der Abgeordneten einer ganzen Fraktion geht, sondern um eine individuelle Beurteilung des von der fraglichen Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten. Um etwaige – aus hiesiger Sicht nicht begründete – Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kontrollkommission abweichend vom Spiegelbildlichkeitsprinzip vollständig auszuschließen, könnte erwogen werden, das Gremium nach dem Vorbild der Länder Berlin (Art. 46a)²² und Niedersachsen (Art. 20a) **in der Landesverfassung zu verankern**.

Zugleich ist klar, dass die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste allein durch ein vertraulich arbeitendes Gremium nicht ausreicht. Vielmehr ist in den durch die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste gegebenen Grenzen auch eine **öffentliche Kontrolle** im Plenum sicherzustellen, die ihrerseits eine öffentliche Diskussion ermöglicht. Die öffentliche

²⁰ BVerfGE 129, 208 (259 ff.) [2011].

²¹ Vgl. zum Ganzen BayVerfGH, 21.02.2002 – Vf 13-VIII-00, NVwZ 2002, 1372; BayVerfGH, 18.07.2024 – Vf 36-IVa-22, BeckRS 2024, 18628; BbgVerfG, 19.02.2016, NVwZ 2016, 931; Unger, in: Huber/Voßkuhle, GG, 82024, Art. 45d, Rn. 14; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 45d, Rn. 33.

²² Vgl. dazu VerfGH Berlin, 16.05.2023, NVwZ 2023, 1325.

Kontrolle kann sich nicht auf vertrauliche Einzelvorgänge beziehen, wohl aber auf ein Gesamtbild der nachrichtendienstlichen Tätigkeit. Hierzu ist es notwendig, dass dem Plenum und der Öffentlichkeit **statistische Angaben zum Ausmaß der auf die einzelnen Befugnisse gestützten Datenerhebungen** zur Verfügung gestellt werden. Insoweit ist daran zu erinnern, dass das BVerfG – zunächst für heimliche Informationserhebungsmaßnahmen der Polizei – spezifische **Berichtspflichten** der Exekutive an das Parlament gefordert hat.²³ Wenn die Öffentlichkeit von einzelnen Maßnahmen wegen ihres heimlichen Charakters keine Kenntnis erhält und sich daran angesichts der zulässigen Ausnahmen von den Benachrichtigungspflichten (vgl. hier § 23) häufig auch nach Abschluss der Maßnahmen nichts ändert, erscheint es umso wichtiger, dass zumindest statistische Informationen bereit stehen, um das Ausmaß der bestehenden Überwachung einschätzen zu können und auf dieser Grundlage in eine Diskussion einzutreten, inwieweit es solche Maßnahmen – jenseits der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit – weiterhin geben sollte oder sie sogar noch ausgeweitet werden sollten. Dem Anliegen, die Diskussion über Überwachungsmaßnahmen auf eine sachliche Grundlage zu stellen, dient auch das Vorhaben am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht im Auftrag der Bundesministerien des Innern und der Justiz, in einer „**Überwachungsgesamtrechnung**“ einen Überblick über die in Deutschland bestehenden Überwachungsbefugnisse und ihre praktische Nutzung durch die Sicherheitsbehörden zu gewinnen. Im Verlauf des Projekts hat sich herausgestellt, dass die statistische Erfassung der Überwachungsmaßnahmen noch erhebliche Defizite aufweist.²⁴ Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass den Parlamenten und damit auch der Öffentlichkeit in weitaus stärkerem Umfang als bisher statistisches Material zur Verfügung gestellt wird, indem – entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen – Berichtspflichten normiert werden.

Im vorliegenden Entwurf sind systematische Berichtspflichten nur hinsichtlich einiger Maßnahmen vorgesehen (§ 97 Abs. 2 i.V.m. §§ 41 Abs. 2, 42 Abs. 2, 44 Abs. 5, 45 Abs. 4, 46 Abs. 8), dagegen insbesondere nicht beim Einsatz von verdeckten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (§ 38) sowie Vertrauenspersonen (§ 39). Dabei kann der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung von Berichtspflichten nicht entgegengehalten werden, dass dieses Erfordernis nur für polizeiliche Überwachungsmaßnahmen gelte (insoweit normiert § 186b LVwG SH umfassende Berichtspflichten). Für die heimliche Informationserhebung durch den Verfassungsschutz kann in diesem Punkt verfassungsrechtlich nichts anderes gelten als für diejenige der Polizei. Im BayVSG-Urteil hat das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit des insoweit einschlägigen § 20 BayVSG mangels hinreichend substantiiert Rüge nicht inhaltlich überprüft. Dabei führte das BVerfG der Sache nach aus, dass nicht ersichtlich sei, warum die in § 20 BayVSG bereits umfassend geregelten Berichtspflichten hinsichtlich der Nutzung der einzelnen eingriffsintensiven Überwachungsbefugnisse sowie die Mitteilung an den Landtag, die über die Veröffentlichung der Landtagsdrucksachen auch zu einer Information der Öffentlichkeit führt, den Anforderungen nicht entsprechen sollten.²⁵ Vor diesem Hintergrund könnte **§ 20 BayVSG als Vorbild** genommen werden.

²³ BVerfGE 141, 220 (Rn. 142 f.) [2016].

²⁴ Vgl. den Forschungsbericht, 2025, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2025/2025_uegr-mpi.pdf?__blob=publicationFile, insb. S. 16 ff.

²⁵ BVerfGE 162, 1 (Rn. 141) [2022].

III. Übermittlungsbefugnisse

1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

In den Urteilen zum BayVSG, BVerfSchG und HVSG hat das BVerfG strenge Anforderungen hinsichtlich der Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden herausgearbeitet.²⁶ Grundgedanke ist, dass sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein **informationelles Trennungsprinzip** ergibt: Für die Nachrichtendienste dürfen zwar im Vergleich zu Polizei- und Strafverfolgungsbehörden niedrigere Eingriffsschwellen vorgesehen werden, weil sie nicht selbst über operative Anschlussbefugnisse verfügen. Diese Differenzierung darf dann aber nicht durch unbegrenzte Übermittlungsbefugnisse unterlaufen werden. Vielmehr muss die Ermittlung an Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen auf solche Erkenntnisse beschränkt werden, die diese in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auch selbst erheben dürften (Kriterium der **hypothetischen Datenerhebung**). Dabei geht es zum einen darum, dass die für die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden geltenden **Eingriffsschwellen** nicht unterlaufen werden dürfen. Im Gefahrenabwehrrecht dürfen zwar Informationserhebungsbefugnisse im Vorfeld konkreter Gefahren vorgesehen werden; es bedarf jedoch im Sinne einer „**konkretisierten Gefahr**“ hinreichende auf die Person des Betroffenen bezogene Anhaltspunkte, dass es zu einer Schutzgutschädigung kommen kann.²⁷ Im Bereich der Strafverfolgung setzen Datenerhebungen einen hinreichend durch Tatsachen belegten **Anfangsverdacht** gegen den Betroffenen voraus. In der Folge muss auch für die Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse die Schwelle der konkretisierten Gefahr bzw. des Anfangsverdachts vorgesehen werden.²⁸ Zum anderen darf die Datenübermittlung **nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter** zugelassen werden. Neben dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie dem Staatsschutz, die bereits Aufgabe des Verfassungsschutzes sind, kommt eine Verwendung durch Behörden mit operativen Befugnissen nur zum Schutz der höchstrangiger Individualrechtsgüter Leib, Leben und Freiheit der Person sowie zum Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, in Betracht. Zwar sind eigene Datenerhebungsbefugnisse der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, soweit sie nicht besonders eingriffsintensiv sind, auch zum Schutz weniger bedeutsamer Rechtsgüter zulässig; die besonders umfassende nachrichtendienstliche Tätigkeit ist aber nur zulässig, weil sie auf den Schutz zentraler Rechtsgüter beschränkt ist.²⁹ Die Begrenzung auf den Schutz zentraler Rechtsgüter wird bei der Übermittlung zu Strafverfolgungszwecken dadurch operationalisiert, dass diese nur zu näher definierten **besonders schweren Straftaten** erfolgen darf.

Die strengen Anforderungen gelten nicht für sämtliche Übermittlungen an andere öffentliche Stellen. Selbstverständlich zulässig ist die umfassende Information der Regierung über verfassungsfeindliche Bestrebungen, um diese in die Lage zur Abwehr der Bestrebungen mit

²⁶ BVerfGE 162, 1 (Rn. 170 ff.) [2022]; 163, 43 (Rn. 120 ff.) [2022]; 169, 130 (Rn. 104 ff.) [2024]; vgl. zur Rechtsprechung näher *Bäcker*, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), HdbPolR, 72021, B Rn. 244 ff.; *Unterreitmeier* (2024), in: BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, BayVSG Art. 25, Rn. 1 ff.; *Gärditz*, Verfassungsschutzrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161

²⁷ Vgl. v.a. BVerfGE 141, 220 (Rn. 112) [2016]; dazu näher *Bäcker*, Sicherheitsverfassungsrecht, in: Herdegen/Masing u.a. (Hrsg.), HdbVerfR, 2021, § 28 Rn. 95 ff.

²⁸ BVerfGE 162, 1 (Rn. 245 ff.) [2022]; 163, 43 (Rn. 132 ff.) [2022]; 169, 130 (Rn. 109, 110) [2024].

²⁹ BVerfGE 162, 1 (Rn. 236 ff.) [2022]; 163, 43 (Rn. 125 ff.) [2022]; 169, 130 (Rn. 108) [2024].

politischen oder rechtlichen Mitteln (Art. 9 Abs. 2, 18, 21 Abs. 2-4 GG) zu versetzen; hier liegt bereits keine Zweckänderung vor. Aber auch für **Übermittlung an Behörden zu „verfassungsschutznahen“ Zwecken** ist im Ergebnis anerkannt, dass nicht dieselben Anforderungen wie bei Übermittlungen an die Polizei und Strafverfolgungsbehörden gelten. Etwa im Waffenrecht, Beamtenrecht und Gemeinnützigkeitsrecht sowie bei Sicherheitsüberprüfungen wird fachrechtlich an die Verfassungstreue der Betroffenen angeknüpft. Verfassungsdogmatisch stellt sich hier die Frage, wie die Unterschiede zu begründen sind und welche Konsequenzen sich daraus für die Regelung der Übermittlungsvorschriften ergeben. Zum Teil ist die Besonderheit der Übermittlung an Polizei und Strafverfolgungsbehörden darin gesehen worden, dass diese zur Anwendung unmittelbaren Zwangs befugt sind; insoweit sei die Einschränkung bei der Übermittlung an „Behörden mit operativen Anschlussbefugnissen“ dahingehend zu verstehen, dass davon nur Behörden mit unmittelbaren Zwangsbefugnissen erfasst seien. Die Übermittlung an Behörden, die lediglich Entscheidungen treffen, gegenüber denen umfassende Möglichkeiten des (nicht nur nachträglichen) gerichtlichen Rechtsschutzes bestehen, sei unter geringeren Anforderungen zulässig.³⁰ Demgegenüber hat das BVerfG im HVSG-Urteil angenommen, dass es für die Geltung der Übermittlungsschwellen nicht darauf ankommt, dass die empfangende Behörde unmittelbar Zwang anwenden dürfen.³¹ Vielmehr hat es für die Konstellationen des Waffen-, Beamtenrechts etc. im Sinne einer Ausnahme anerkannt, dass in gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes auf der Grundlage entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte eine Übermittlung grundsätzlich möglich ist.³²

2. Differenzierung nach der Art der Informationserhebung

Die Begrenzungen der Übermittlungsbefugnisse nach den §§ 78 ff. beziehen sich zunächst nur auf solche Erkenntnisse, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen wurden. Das allein würde den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht Rechnung tragen. Das BVerfG hat die strengen Anforderungen an die Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse nicht allein mit dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel begründet, sondern auf die Besonderheit der umfassenden Informationssammlung der Nachrichtendienste abgestellt.³³ Auch die Regelungen in anderen Gesetzen, etwa § 21 BVerfSchG, stellen auf die Übermittlung personenbezogener Daten überhaupt ab, nicht auf diejenige von mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Daten. Allerdings erweitert **§ 77 Abs. 2** die Begrenzungen der Übermittlungsbefugnisse auf die Übermittlung von aus allgemein zugänglichen Quellen gewonnenen Informationen, soweit diese systematisch erhoben und zusammengeführt worden sind. Damit dürfte den Anforderungen im Ergebnis Rechnung getragen sein.

³⁰ Gärditz, GSZ 2022, 161 (165 ff.); Warg, Was sind „operative Anschlussbefugnisse“?, ZD 2024, 434; Unterreitmeier (2024), in: Beck-OK PolR-BY, BayVSG Art. 25, Rn. 16 ff.

³¹ BVerfGE 169, 130 (Rn. 223 ff.) [2024].

³² BVerfGE 169, 130 (Rn. 113) [2024].

³³ BVerfGE 162, 1 (Rn. 250, 238) [2022]; vgl. auch Zöller/Doneleit/Klotz/Schach, Das neue Bayerische Verfassungsschutzgesetz (BayVSG) – (k)ein Modell für den Bund und andere Länder?, KriPoZ 2024, 51-62 (60), wonach Art. 25 Abs. 3 BayVSG den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht.

3. Übermittlung zur Gefahrenabwehr (§ 81)

Die Regelung greift die Eingriffsschwelle der konkretisierten Gefahr sowie die Begrenzung auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter auf. Dabei werden auch, wie verfassungsrechtlich aus Gründen des Bestimmtheitsgebots geboten, der Begriff der konkretisierten Gefahr und die als besonders gewichtig erfassten Rechtsgüter legaldefiniert (§§ 81 Abs. 2, 78 Abs. 2). Zulässig ist es auch, dass § 81 neben dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zusätzlich auf die Verhinderung besonders schwerer Straftaten abstellt;³⁴ dabei stellt sich freilich die Frage nach der Eingrenzung der einbezogenen Straftaten (dazu sogleich 5.)

4. Übermittlung zum administrativen Rechtsgüterschutz (§ 82)

Die im Einzelnen aufgeführten Fälle lassen sich ganz überwiegend mit der Zulässigkeit erweiterter Übermittlungen zu verfassungsschutznahen Zwecken (s.o. III.1) rechtfertigen. Zweifelhafte erscheint dies allerdings bei der Vorbereitung und Durchführung der **Strafvollstreckung** nach **§ 82 Nr. 8**. Warum die Verfassungstreue von Strafgefangenen für die Durchführung des Strafvollzugs von Relevanz ist, erschließt sich nicht.

5. Übermittlung zu Strafverfolgungszwecken (§ 83)

§ 83 schränkt die Übermittlung zu Strafverfolgungszwecken insofern ein, als dies bei mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen Erkenntnissen nur zulässig ist, wenn ein durch bestimmte Tatsachen begründeter Verdacht der Begehung bzw. Beteiligung an einer besonders schweren Straftat besteht.

Problematisch erscheint dabei, dass sich die **Definition der besonders schweren Straftaten** in § 78 Abs. 3 (auf den § 83 Abs. 1 verweist) auf abstrakte Kriterien beschränkt. Lediglich für die Wohnraumüberwachung wird auf den Katalog des § 100b StPO verwiesen. Die in § 78 Abs. 3 genannten Kriterien greifen zwar die Aussagen des BVerfG im HSVG-Urteil zu der Frage, welche Straftaten als besonders schwer angesehen werden dürfen, auf, indem zum einen auf eine Höchststrafe von über fünf Jahren und zum anderen auf eine Höchststrafe von fünf Jahren in Verbindung mit weiteren Aspekten der Schutzgüter und Begehungsweisen abgestellt wird. Allerdings hat das BVerfG im HSVG-Urteil verlangt, die von der Übermittlungsbefugnis erfassten besonders schweren Straftaten in einem **Katalog** zu benennen, wobei entweder auf bestehende Kataloge verwiesen werden oder ein neuer Katalog aufgestellt werden kann.³⁵ Bereits bei den Straftaten mit einer Höchststrafe von über 5 Jahren ist es Gründen der Normenklarheit vorzugswürdig, die erfassten Straftaten ausdrücklich zu benennen. Jedenfalls unabdingbar ist eine gesetzliche Festlegung derjenigen Taten mit einer Höchststrafe von 5 Jahren, die unter weiteren Aspekten als hinreichend schwerwiegend aufgefasst werden. Denn hier geht es – wie das BVerfG jüngst im Kontext originärer strafprozessualer Ermittlungsbefugnisse noch einmal betont hat³⁶ – um eine **Aufgabe der wertenden Konkretisierung**. Dabei kann es nur insoweit um eine Einzelfallbetrachtung gehen, als im Gesetz bestimmte Konstellationen von Straftaten erfasst werden dürfen, die trotz der angedrohten Höchststrafe

³⁴ BVerfGE 162, 1 (Rn. 244) [2022]; 163, 43 (Rn. 131) [2022].

³⁵ BVerfGE 169, 130 (Rn. 206) [2024].

³⁶ BVerfG, 24.06.2025 – 1 BvR 180/23, Rn. 208.

von lediglich 5 Jahren als besonders schwerwiegend erscheinen. Jedenfalls trifft aber den **Gesetzgeber** selbst die Verantwortung, die Reichweite der Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse zu Strafverfolgungszwecken zu bestimmen; die Wahl einer bestimmten Festlegung muss sich dann an den verfassungsrechtlichen Kriterien messen lassen. Unzulässig ist es dagegen, nur die abstrakten verfassungsrechtlichen Kriterien zu benennen und die Eingrenzung der erfassten Straftatbestände so dem Verfassungsschutz zu überlassen.

6. Übermittlung an nichtöffentliche Stellen (§ 85)

Die Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an nichtöffentliche Stellen wird in § 85 nur ausnahmsweise unter restriktiven Voraussetzungen zugelassen. Das BVerfG hat zu dieser Frage bislang keine verfassungsrechtlichen Maßstäbe entwickelt, da es die Verfassungsbeschwerde gegen das BayVSG insoweit mangels hinreichend substantiiertes Darlegung der Beschwerdeführer für unzulässig hielt.³⁷ Die Regelung entspricht allerdings der Regelung in § 22a BVerfSchG, die in der Literatur für verfassungsmäßig gehalten wird.³⁸ Der Katalog umfasst besonders herausgehobene private Interessen, die fraglichen nachrichtendienstlichen Erkenntnisse zu erhalten. Aus grundrechtlicher Sicht besonders wichtig ist dabei die Regelung von **Verwendungsbeschränkungen** in § 85 Abs. 2. Danach dürfen die privaten Empfänger die erhaltenen Informationen nur in engen Grenzen zur Grundlage für Handlungen nehmen, die mit erheblichen Nachteilen für die Betroffenen verbunden sind (was etwa bei der Kündigung eines Bankkontos der Fall ist); insoweit gilt wie bei der Weitergabe an Gefahrenabwehrbehörden die Schwelle der konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut i.S.v. § 78 Abs. 2. Hier zeigt sich erneut, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen der heimlichen Informationserhebung und der Weitergabe der so erlangten Erkenntnisse letztlich dazu dienen, Nachteile in der realen Lebenswelt der Betroffenen zu vermeiden.

Für Rückfragen zu dieser Stellungnahme stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jakob Hohnerlein

³⁷ BVerfGE 162, 1 (Rn. 130) [2022].

³⁸ *Unterreitmeier*, in: Dietrich/Kießling/Buchheim, BeckOK Sicherheit- und Polizeirecht Bund, BVerfSchG § 22a, Rn. 1 ff.