

**N i e d e r s c h r i f t**

**über die 25. - öffentliche - Sitzung**

**des Ausschusses für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes**

**am 16. Mai 2025**

**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

**a) Handlungsfähigkeit des Verfassungsschutzes stärken - Verfassungsschutzgesetz grundlegend reformieren**

Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5071](#)

**b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung nachrichtendienstlicher Bestimmungen**

Gesetzesentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/5930](#)

*Anhörung*

- Landesbeauftragter für den Datenschutz.....	3
- Gewerkschaft der Polizei .....	10
- Deutsche Polizeigewerkschaft .....	16
- Professor Dr. Kurt Graulich, Humboldt-Universität zu Berlin .....	18
- Ministerialrat Dietmar Marscholleck, Bundesministerium des Innern .....	24
- Professor Dr. Markus Löffelmann, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung .....	36
- Forschungsstelle Nachrichtendienste, Universität zu Köln .....	42
- Professor Dr. Mattias G. Fischer, Hessische Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit .....	54
- Dr. Jakob Hohnerlein, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht .....	58
- Dr. Tim Wihl, Universität Erfurt .....	63
- Dr. Ulrich Vosgerau, Rechtsanwalt .....	67

**Anwesend:**

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Gerd Hujahn (SPD), Vorsitzender
2. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD)
3. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
4. Abg. Sebastian Zinke (SPD)
5. Abg. Lena-Sophie Laue (CDU)
6. Abg. Christoph Plett (CDU)
7. Abg. Alexander Wille (CDU)
8. Abg. Evrim Camuz (GRÜNE)
9. Abg. Michael Lühmann (GRÜNE)
10. Abg. Klaus Wichmann (AfD)

Stellvertretendes Ausschussmitglied:

Abg. Alexander Saade (SPD)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialdirigent Dr. Wefelmeier (Mitglied),  
Ministerialrat Dr. Miller.

Von der Landtagsverwaltung:

Ministerialrat Wieseahn.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer, Stenografischer Dienst.

**Sitzungsdauer:** 10:01 Uhr bis 14:34 Uhr.

Tagesordnung:

a) **Handlungsfähigkeit des Verfassungsschutzes stärken - Verfassungsschutzgesetz grundlegend reformieren**

Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5071](#)

*erste Beratung: 46. Plenarsitzung am 29.08.2024*

*federführend: AfVerfSch;*

*mitberatend: AfluS*

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung nachrichtendienstlicher Bestimmungen**

Gesetzesentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/5930](#)

*erste Beratung: 53. Plenarsitzung am 10.12.2024*

*federführend: AfVerfSch;*

*mitberatend: AfRuV*

*zuletzt behandelt in der 19. Sitzung am 13.02.2025*

**Anhörung**

**Der Landesbeauftragte für den Datenschutz**

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 7 zu [Drs. 19/5071](#) und Vorlage 8 zu [Drs. 19/5930](#)*

**Anwesend:**

- Ministerialrat **Johannes Bölsing**, Leiter des Referates 1

- Referentin **Johanna Busche**, Referat 1

**Johannes Bölsing:** Ich leite beim Landesbeauftragten für den Datenschutz das Referat, das für die Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz zuständig ist. Neben mir sitzt Frau Busche; sie ist meine Referentin für dieses Themengebiet. Zusammen haben wir die schriftliche Stellungnahme verfasst.

Der Landesbeauftragte, Herr Lehmkemper, kann aus persönlichen Gründen leider nicht an dieser Anhörung teilnehmen. Er lässt Sie aber alle herzlich grüßen.

Ich will versuchen, Ihnen mit Blick auf die wichtigsten vorgesehenen Regelungsänderungen darzustellen, was aus Sicht des Datenschutzes zu beachten ist. Dabei werde ich vor allen Dingen auf die eher kritischen Punkte eingehen - An welcher Stelle muss das Gesetz vielleicht nachgeschärft werden? Wo fehlt sogar etwas? -, um Sie ein wenig dafür zu sensibilisieren, welche Punkte aus datenschutzrechtlicher Sicht besonders wichtig sind.

Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass ich in der mündlichen Anhörung nur auf wenige Punkte eingehen kann. Wir haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, in der sehr detailliert dargestellt ist, warum wir zu bestimmten Ergebnissen gekommen sind.

### *Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

Die zu betrachtenden Gesetzesänderungen verdeutlichen aus meiner Sicht sehr gut das Spannungsfeld, das sich aus den zu gewährenden Freiheitsrechten einerseits und den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen andererseits ergibt. Dieses Spannungsfeld wird aus unserer Sicht in diesem Gesetzentwurf relativ deutlich. Vorweg: Der Gesetzgeber ist grundsätzlich berechtigt, die Schwerpunkte mal zu der einen, mal zu der anderen Seite zu verschieben - das steht dem Gesetzgeber frei. Nur hat er die verfassungsrechtlichen Vorgaben - und da insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - zu berücksichtigen.

Sie werden in unserer schriftlichen Stellungnahme immer wieder darauf stoßen, dass wir versuchen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzubringen, um zu hinterfragen, ob das jetzt vielleicht schon zu viel des Guten oder gerade noch in Ordnung ist oder ob es vielleicht sogar bessere Lösungen gibt. Wir stehen hierbei vor einer Herausforderung: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat seit 2018 in loser Folge mehrere Entscheidungen gefällt, die sich genau mit der Frage beschäftigen, was noch verhältnismäßig ist, wenn Daten durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden oder durch Verfassungsschutzbehörden verarbeitet werden; es hat sich insbesondere auch zur Frage der Datenübermittlung zwischen diesen Behörden geäußert. Das „Dilemma“ ist, dass das Bundesverfassungsgericht relativ detailliert geurteilt hat. Das heißt, wenn man die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wirklich umsetzen will, muss man auch in dieser Detailtiefe Gesetze formulieren. Darauf komme ich an entsprechenden Stellen zurück.

#### *Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b NVerfSchG)*

Der Gesetzentwurf sieht in Nr. 4 eine Ausweitung der nachrichtendienstlichen Mittel für den Verfassungsschutz vor. So soll zum Beispiel - jetzt fängt es schon an, schwierig zu werden - das verdeckte Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen ermöglicht werden. Dieser Satz zeigt schon an, dass es sehr viele Voraussetzungen gibt, die erfüllt sein müssen. Wir haben darauf geschaut, wie dieses neue nachrichtendienstliche Mittel bezüglich der Eingriffstiefe einzustufen ist und ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Beschränkungen zu der Eingriffstiefe dieser neuen Regelung passen. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass es nicht passt.

Nach unserer Auffassung ist das verdeckte Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen vergleichbar mit der verdeckt angefertigten Bildübertragung und -aufzeichnung außerhalb von Wohnungen. Ob ich nun das Wort oder das Bild eines Menschen verdeckt aufnehme, die Eingriffstiefe ist sehr ähnlich. Das heißt, dass dann auch die gleichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Im Moment ist vorgesehen, dass eben nicht die Voraussetzungen des § 17 - wie für die verdeckt angefertigte Bildübertragung und -aufzeichnung vorgesehen -, sondern nur die geringeren Voraussetzungen des § 15 gelten. Man müsste jetzt genau prüfen, was dieses neue Mittel bedeutet. Passt es vielleicht zu einem anderen, das in der Eingriffstiefe ähnlich ist? Dann müssen logischerweise auch dieselben Voraussetzungen vorgesehen sein.

#### *Voraussetzungen für besondere Auskunftsverlangen (§ 20 Abs. 1 bis 4 NVerfSchG)*

In § 20 - Besondere Auskunftsverlangen - soll die Kontostammdatenabfrage mit der Abfrage einfacher Telekommunikationsbestandsdaten gleichgesetzt werden. Auf gut Deutsch: Wenn ich ein

Konto habe, dann soll der Verfassungsschutz Name, Vorname und Kontonummer abfragen dürfen. Das soll jetzt mit der Abfrage von Bestandsdaten gleichgesetzt werden, die sich auf einen Telefonanschluss beziehen: Name und Vorname des Anschlussinhabers und Telefonnummer.

Es ist aus unserer Sicht durchaus schlüssig, das gleichzusetzen und die Anforderungen ein wenig herunterzusetzen. Allerdings - und da komme ich schon auf das erste Urteil zu sprechen - hat das Bundesverfassungsgericht 2020 nach unserem Verständnis entschieden, dass für die einfache Bestandsdatenabfrage eine Eingriffsschwelle in Form einer konkretisierten Gefahr geschaffen werden muss. Das ist aber noch nicht geschehen. Das heißt, wenn wir das jetzt gleichsetzen, müsste man sich zusätzlich mit den Voraussetzungen der Bestandsdatenabfrage beschäftigen, um das insgesamt verfassungskonform und verhältnismäßig auszugestalten.

#### *Anpassung der Mitteilungspflichten (§ 22 NVerfSchG)*

Ich komme zu einem aus Sicht des Datenschutzrechts sehr kritischen Komplex. § 22 - Mitteilung an betroffene Personen - hat im Kern die Idee, dass Betroffene in dem Moment informiert werden, wenn der Einsatz eines nachrichtendienstlichen Mittels beendet wird. Derjenige erfährt dann, dass gegen ihn ein nachrichtendienstliches Mittel angewandt wurde. Er kann dann rechtliche Möglichkeiten - vielleicht eine Auskunftsanfrage beim Verfassungsschutz oder sogar eine gerichtliche Überprüfung - nutzen.

Hier ist der Kern des Datenschutzes, nämlich das Transparenzprinzip, betroffen. Die Idee der europäischen Datenschutzreform war, dass der Betroffene von allen Verarbeitungen seiner Daten wissen soll. Dieser Aspekt ist ein Ausfluss dieses Prinzips.

Das Transparenzprinzip, das bisher im Verfassungsschutzgesetz relativ stark verankert ist, soll nun begrenzt werden. Zum einen sieht der Gesetzentwurf vor, dass statt der betroffenen Personen nur noch die *erheblich* betroffenen Personen zu informieren sind. Das heißt, es sind dann nicht mehr alle Betroffenen zu informieren; die Gruppe der insgesamt zu Informierenden wird sich reduzieren. Die nicht erheblich Betroffenen sollen keine Mitteilung mehr bekommen.

In anderen Bereichen, zum Beispiel in der Strafprozessordnung (StPO), ist es als verfassungskonform bewertet worden, bei verdeckten Maßnahmen davon abzusehen, alle Betroffenen zu informieren, und dies auf erheblich Betroffene zu beschränken.

Allerdings sollte man das nicht so machen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht.

Zum einen soll der Begriff der „erheblich betroffenen Person“ dem Gesetzentwurf zufolge nicht im Gesetz, sondern in einer Dienstvorschrift definiert werden. Wir empfehlen, dass man das auf Gesetzesebene regelt. Schließlich ist auch der Begriff der „betroffenen Personen“ auf Gesetzesebene definiert worden, nämlich im Niedersächsischen Datenschutzgesetz. Aus unserer Sicht ist es nicht sehr glücklich, einen gesetzlich definierten Begriff - nämlich den der betroffenen Person - durch eine Dienstvorschrift zu beschränken. Das sollte schon ebenengerecht geschehen. Wenn das Gesetz beschränkt werden soll, dann bitte schön durch ein Gesetz und nicht durch eine Definition unterhalb des Gesetzes.

Zum anderen gibt es doch einen deutlichen Wegfall von Transparenz für die nicht erheblich Betroffenen. Unser erster Vorschlag ist: Bevor der Verfassungsschutz die Entscheidung trifft, jemanden nicht zu informieren, sollte immer erst der oder die Datenschutzbeauftragte des Verfassungsschutzes prüfen, ob es sich wirklich um einen nicht erheblich Betroffenen handelt. Wir

denken an dieser Stelle also an eine Mitprüfungspflicht des Datenschutzbeauftragten. Unser zweiter Vorschlag ist, die Überprüfung dieser Bewertungen in den Pflichtprüfungsplan für den Landesbeauftragten für den Datenschutz aufzunehmen. § 33 a sieht bestimmte Pflichtprüfungen vor, die wir beim Verfassungsschutz alle zwei Jahre vornehmen müssen. Dort könnte das aufgenommen werden, sodass eine Kontrolle auf jeden Fall stattfindet - einmal vorab durch den Datenschutzbeauftragten oder die Datenschutzbeauftragte und einmal im Nachgang durch uns -, um das Transparenzdefizit auszugleichen.

Bei § 22 sieht der Gesetzentwurf weitere Punkte vor, die aus unserer Sicht kritisch sind. Nehmen wir mal an, die Mitteilung geht nur noch an die erheblich Betroffenen. Dann stellt sich die Frage, wann der Verfassungsschutz die erheblich Betroffenen informieren muss. Dazu sieht der Entwurf der Gesetzesänderung jetzt eine Verschiebung der Fristen vor. Bisher beginnt die Pflicht, die Betroffenen über den Einsatz eines nachrichtendienstlichen Mittels zu informieren, wenn der Einsatz dieses Mittels endet. Das soll jetzt geändert werden, und zwar soll die Informationspflicht erst beginnen, wenn *alle* nachrichtendienstlichen Mittel beendet sind.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird argumentiert, dadurch solle verhindert werden, dass Vertrauenspersonen (V-Personen) gefährdet werden, die möglicherweise noch aktiv sind. Das kann ich nachvollziehen, aber dann müsste eine Begrenzung auf die Fälle erfolgen, in denen wirklich Personen gefährdet sind. Wenn gerade keine Vertrauenspersonen mehr im Einsatz sind, dann ist das gar nicht erforderlich, denn dann wird schließlich niemand gefährdet. Aus unserer Sicht wäre eine Begrenzung wichtig.

Das ist insbesondere deshalb wichtig, weil der Gesetzentwurf in einer weiteren Änderung eine Kappungsgrenze für die Mitteilungspflicht insgesamt vorsieht. Durch die Anfügung eines neuen Satzes 3 an § 22 Abs. 3 soll geregelt werden, dass die Mitteilungspflicht komplett wegfällt, wenn die Mitteilung nach zehn Jahren noch nicht erfolgen musste.

Geplant sind also drei Stufen: Erstens sollen nur noch erheblich Betroffene informiert werden. Zweitens soll der Fristbeginn, ab wann zu informieren ist, deutlich nach hinten verschoben werden, in Abhängigkeit davon, wie lange nachrichtendienstliche Mittel noch laufen. Drittens soll nach zehn Jahren auf jeden Fall Schluss sein. Unserer Meinung nach ist das insgesamt ein sehr starkes Defizit an Transparenz. Darum wäre unser Vorschlag, das so nicht umzusetzen.

Ein Gedanke noch zu Nr. 10 Buchst. c: In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf abgestellt, dass es auch ein datenschutzrechtlicher Eingriff sei, Daten nur noch aufzubewahren, um irgendwann Mitteilungspflichten erfüllen zu können. - Ja, das stimmt. Aber das Verfassungsschutzgesetz selbst sieht eine Beschränkung der Verarbeitung derjenigen Daten vor, die nur noch zur Erfüllung der Mitteilungspflicht aufgehoben werden. Der Eingriff in die Rechte des Betroffenen ist extrem gering, da die Daten nicht mehr anderweitig verwendet werden dürfen. Es geht dann also nur noch um ihre Aufbewahrung, damit am Tag X, wenn die Mitteilung zu erfolgen hat, sie auch erfolgen kann.

#### *Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 NVerfSchG)*

Kommen wir zum nächsten kritischen Punkt: den Datenübermittlungen zwischen dem Verfassungsschutz einerseits und der Polizei und anderen Behörden andererseits.

Aus unserer Sicht werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Themengebiet nur unzureichend umgesetzt. Bei diesen Datenübermittlungen greifen die Vorgaben

des Verfassungsgerichts zur hypothetischen Datenneuerhebung - kurz: HyDaNe. Wenn beispielsweise die Polizei Daten hat und diese nicht zur Gefahrenabwehr verwenden, sondern dem Verfassungsschutz zur Verfügung stellen will - oder umgekehrt -, dann liegt eine Zweckänderung vor, die legitimiert sein muss. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu entschieden, dass es sich erstens um vergleichbare Rechtsgüter oder Straftaten handeln muss, um das als zulässig zu betrachten. Zweitens wird eine Konkretisierung der Gefahrenlage oder des Tatverdachts benötigt, also eine sogenannte Eingriffsschwelle. Drittens ist ein hinreichend spezifischer Anlass für die Übermittlung erforderlich. Dazu äußert das Bundesverfassungsgericht, es müsse dann immer ein sogenannter konkreter Ermittlungsansatz gegeben sein.

Nach unserer Auswertung finden sich diese Voraussetzungen im Gesetzentwurf nicht komplett wieder. Zum Beispiel sind nicht wirklich vergleichbare Rechtsgüter betroffen. So gibt es eine Verweisung auf § 17 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes; darauf haben wir auch in unserer schriftlichen Ausführung hingewiesen. Das scheint uns von der Schwere der Straftat her nicht unbedingt vergleichbar zu sein mit anderen Strafnormen, die in Bezug gesetzt werden. Außerdem fehlen - das ist aus unserer Sicht das größte Manko - die Regelungen zum konkreten Ermittlungsansatz; die dritte Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts taucht nach unserem Dafürhalten nicht auf.

#### *Zum Antrag der Fraktion der CDU*

Die Vorschläge im Entschließungsantrag der CDU-Fraktion sind sehr abstrakt, sodass wir uns nicht konkret dazu äußern können, ob sie die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllen oder nicht. Das heißt, die endgültige Bewertung bliebe einer Umsetzung durch einen Gesetzentwurf vorbehalten.

Punkte, die sowohl im Gesetzentwurf als auch im Antrag enthalten sind, werde ich jetzt nicht wiederholen.

#### *Einführung der Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Forderung zu § 11 NVerfSchG)*

Ein aus unserer Sicht wichtiger Punkt ist die Forderung nach Einführung der Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ), und da spielt auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Rolle. Dazu gibt es von der Innenministerkonferenz eine Musterregelung, und die soll auch für den Verfassungsschutz eingeführt werden.

Wir sagen, dass das grundsätzlich möglich ist; verfassungsrechtlich ist das abgedeckt. Die Frage ist aber, ob das wirklich erforderlich ist, und daran haben wir Zweifel. Uns würde interessieren, in wie vielen Fällen der Verfassungsschutz gern eine Quellen-TKÜ durchgeführt hätte, aber davon Abstand nehmen musste, weil diese Möglichkeit gesetzlich nicht gegeben war.

Regelungen zur Quellen-TKÜ gibt es in der Strafprozessordnung und im Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz. Wir sehen im Bereich der Polizei aber nur ganz wenige Anwendungsfälle. Man muss sich also gut überlegen, ob man dieses scharfe Schwert wirklich braucht. Das ist eine Frage der Erforderlichkeit: Ist das wirklich notwendig?

*Revision des Katalogs nachrichtendienstlicher Mittel, Einführung einer Generalklausel (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

Die Nr. 11 des Entschließungsantrages enthält die Forderung, die Handlungsmöglichkeiten des Verfassungsschutzes zu erweitern: Drohnen und technische Mittel zur Ortung von Mobilfunkgeräten sollen eingesetzt werden können. Hierbei sind die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit ganz wichtig. Für derartige neue Techniken wird eine eigene Rechtsgrundlage benötigt, weil Generalklauseln nicht ausreichen. Das Bundesverfassungsgericht sagt, dass Generalklauseln bei entsprechender Eingriffstiefe untauglich sind. Unsere Idee und Forderung wäre, Spezialregelungen zu schaffen, so wie es im Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetz und im Niedersächsischen Brandschutzgesetz für den Einsatz von Drohnen geschehen ist. Im Polizeigesetz fehlt eine solche Spezialregelung noch; auch darauf muss auf jeden Fall geachtet werden.

*Erweiterung der Verpflichtung zur Datenübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde (Forderung zu § 25 NVerfSchG)*

Die Nr. 18 enthält die - sehr abstrakt formulierte - Forderung, die Sicherheits- und sonstigen Behörden zu einer erweiterten Datenübermittlung zu verpflichten. Sie sollen also mehr Übermittlungen an den Verfassungsschutz schon von sich aus vornehmen müssen.

Es heißt im Antrag, dass man dafür keine besonderen Übermittlungsschwellen benötige. Aus unserer Sicht ist das nicht ganz richtig. Bei uns gilt gemäß unserer Verfassung und dem Rechtsstaatsprinzip ein Trennungsgebot, und das aus gutem Grund. Das heißt, grundsätzlich sind die Daten des Verfassungsschutzes einerseits und die Daten der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden andererseits voneinander zu trennen. Nur in Ausnahmefällen dürfen Übermittlungen erfolgen. Nach unserem Verständnis muss man auch da die Grundsätze der hypothetischen Datenerhebung anwenden. Die Anforderungen sind allerdings weit geringer, wenn keine verdeckten Mittel und Maßnahmen angewandt worden sind.

*Zur Ausgestaltung der G-10-Kommission (§ 3 Nds. AG G 10)*

In einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 2024 geht es um die strategische Inland-Ausland-Fernmeldeaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst (BND). Das Bundesverfassungsgericht verlangt darin, dass ein Kontrollorgan wie die G-10-Kommission professionell, unabhängig und gerichtsähnlich sein muss. Da stellt sich für die Datenschutzaufsichtsbehörden die Frage - und zwar in allen Ländern -, ob die G-10-Kommissionen diese drei Kriterien erfüllen. Das heißt, unsere Bitte und Empfehlung ist, zu prüfen, ob die drei Elemente bei der G-10-Kommission in Niedersachsen wirklich erfüllt sind. Sonst bietet es sich an, das jetzt gleich mitzuregeln.

Ich komme zum Ende unserer Stellungnahme. Sie haben festgestellt, dass ein Spannungsfeld zwischen dem, was die Sicherheitsbehörden machen sollen - die Handlungsmöglichkeiten sollen erweitert werden -, und erheblichen Grundrechtseingriffen besteht. Uns ist klar, dass entsprechende Veränderungen herbeigeführt und Handlungsmöglichkeiten erweitert werden müssen, wenn die Sicherheitslage sich verschärft - allerdings unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das ist im Einzelfall zu bewerten.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Sie baten darum, bei einem Wegfall der Mitteilungspflicht in Bezug auf nicht erheblich Betroffene den Datenschutzbeauftragten in den Prozess einzubinden.



Der Staat hat eine Schutzpflicht gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Verfassungsschutzes. Je mehr Personen von einem Vorgang Kenntnis haben, desto größer wird die Gefahr, dass Lächer entstehen und Informationen weitergegeben werden. Halten Sie es insbesondere vor dem Hintergrund, dass wir in manchen Verfahren nur noch durch ausländische - insbesondere außereuropäische - Dienste an Informationen gelangen, für sinnvoll, das Verfahren auszuweiten, insbesondere in Bezug auf eine Neujustierung von Kontrolle und Effizienz?

**Johannes Bölsing:** Es geht nicht darum, mehr Kontrolle auszuüben, sondern es geht darum, den Wegfall an Kontrolle durch den Betroffenen auszugleichen. Der Status quo ist, dass der Betroffene informiert wird. Künftig soll er nicht mehr informiert werden, wenn er nicht *erheblich* Betroffener ist. Für diesen Wegfall an Transparenz sollte ein Ausgleich geschaffen werden. Damit ist es kein Mehr, sondern es ist maximal gleichwertig.

Die Gefahr, dass Informationen in falsche Hände gelangen, sehe ich nicht. Denn sowohl der Datenschutzbeauftragte des Verfassungsschutzes als auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz sind besonders zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das sehen auch strafrechtliche Normen vor. Der Datenschutzbeauftragte würde sich strafbar machen, wenn er diese Informationen weitergibt. Denn über die normale Amtsverschwiegenheit hinaus unterliegt er einer besonderen Verpflichtung, schon aus der Datenschutz-Grundverordnung bzw. aus dem Niedersächsischen Datenschutzgesetz heraus.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Im Zusammenhang mit dem NSU-Prozess mussten wir feststellen, dass - vielleicht auch aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben - ein Austausch über erkannte Gefahren nicht erfolgt ist. Sie sagen jetzt, die Datenübermittlung müsse aufgrund angeblicher Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts noch weiter eingeschränkt werden. Ich halte dies vor dem Hintergrund tatsächlicher Gegebenheiten für nicht zielführend. Wir müssen unseren Diensten bessere Eingriffsmöglichkeiten geben und den Austausch erweitern, um die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) zu verteidigen. Insbesondere ist es auch Grundrechtsauftrag, diese zu verteidigen.

**Johannes Bölsing:** Ich vermag jetzt nicht zu sagen, ob datenschutzrechtliche Fragestellungen den Informationsaustausch verhindert haben oder vielleicht der eine oder andere von seinen Übermittlungsmöglichkeiten nicht Gebrauch gemacht hat.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die §§ 30 ff. des Verfassungsschutzgesetzes zu ändern. Diese Änderung muss sowieso kommen, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Wir fordern also nicht mehr als das, was das Bundesverfassungsgericht uns mit auf den Weg gegeben hat. Die Änderungen müssen kommen, und unsere Idee ist, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts komplett und nicht nur in Teilen umzusetzen.

**Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Niedersachsen**

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 6 zu [Drs. 19/5071](#) und [Drs. 19/5930](#)*

**Anwesend:**

- **Dragan Maric**, Vorsitzender der Kreisgruppe Verfassungsschutz

**Dragan Maric:** Vorab zu meiner Person. Ich bin Vorsitzender der GdP-Kreisgruppe Verfassungsschutz sowie Vorsitzender des Bundesfachausschusses Verfassungsschutz der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Es war eine bewusste Entscheidung der GdP, heute meine Person zu entsenden, damit hier auch die Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einfließen kann. Wir bewerten neben der rechtlichen Perspektive also auch die möglichen Auswirkungen auf unsere Kolleginnen und Kollegen.

*Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

*Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Nach der in § 4 Abs. 1 Satz 3 beabsichtigten Änderung müssen zukünftig Verhaltensweisen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, nicht mehr auf die Anwendung von Gewalt gerichtet sein. Hintergrund des Ganzen ist, wie auch in den Medien bekannt, dass Radikalisierungsverläufe a) schneller und b) oftmals individuell und ohne Einbindung in Gruppen verlaufen. Bei der vorgesehenen Änderung handelt es sich um eine praktische Konsequenz, die aus Sicht der GdP in Niedersachsen erforderlich ist, da sich die alten Muster, wie radikalisiert wurde - nämlich in Personenzusammenschlüssen -, tatsächlich in den vergangenen Jahren geändert haben.

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b NVerfSchG)*

Der Gesetzentwurf sieht vor, das verdeckte Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel zuzulassen.

Hier möchte ich am Beispiel von Freitagspredigten argumentieren. Vertrauenspersonen werden in Beobachtungsobjekten eingesetzt, das heißt in Objekten, bei denen wir schon festgestellt haben, dass von ihnen eine gewisse Gefahr ausgeht. Gerade bei Freitagspredigten sind oftmals andere Prediger, auch fremdsprachige, da. Die Vertrauenspersonen haben etwas zu leisten, was in der Praxis teilweise schwierig ist. Die Sprachen werden gewechselt, Bedeutungen werden nicht mehr vollumfassend bemerkt und entsprechend an uns weitergeleitet. Das heißt, wir haben ein Beobachtungsobjekt, kommen aber nur bedingt weiter, weil Informationen wegen verschiedener Sprachen verlorengehen etc. Das macht uns die Arbeit schwerer.

Daher begrüßt die GdP in Niedersachsen die Aufzeichnungsmöglichkeit. Wir sehen den Schutz des Kernbereiches privater Lebensgestaltung gemäß § 10 NVerfSchG als nicht davon berührt an.

*Bildaufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung von Personen durch nachträgliche Erstellung von Einzelbildern (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NVerfSchG)*

In Zukunft sollen neben einzelnen Bildaufnahmen außerhalb von Wohnungen auch Bildaufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung von Personen durch die nachträgliche Erstellung von Einzelbildern zugelassen werden. Aus Mitarbeitersicht möchten wir darauf hinweisen, dass mit jedem Einsatz immer ein gewisses Enttarnungsrisiko einhergeht. Das würden wir in diesem Fall minimieren, und wir könnten unter den rechtlichen Vorgaben Einzelbilder auswerten. Dem gesetzlichen Auftrag der Aufklärung könnten wir so besser nachkommen; künftig könnte umfänglicher ermittelt werden. Hier geht es vor allem auch um den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die eingesetzt werden.

*Streichung des Verbots, Drohnen einzusetzen (§ 14 Abs. 1 Satz 4 NVerfSchG)*

Der Verfassungsschutz ist die einzige Behörde, bei der der Einsatz von Drohnen rechtlich nicht zulässig ist. Etwa im Fall von Siedlern, die sich hermetisch in einem größeren Umfang von der Gesellschaft abkapseln etc., ist es schwierig, Zugang zu bekommen und Aufklärung zu betreiben. Der Einsatz von Drohnen würde die Informationsgewinnung erleichtern und das Enttarnungsrisiko für die Kolleginnen und Kollegen minimieren. Auch was die praktische Arbeit betrifft, begrüßt die GdP in Niedersachsen das vollumfänglich.

*Ausschluss von Vertrauenspersonen, sonstigen geheimen Informanten sowie überwobenen Agenten aufgrund von Straftaten (§ 16 VerfSchG)*

Es ist beabsichtigt, dass Vertrauenspersonen zukünftig auch Straftaten nach den §§ 89 b und c des Strafgesetzbuches (StGB) verwirklichen dürfen. Diese Änderung begrüßen wir sehr, da sie einfach die Realität abbildet.

Wir als GdP in Niedersachsen gehen noch einen Schritt weiter und regen die Aufnahme des § 89 a an. Zum Hintergrund: Wenn etwa verdeckte Gruppen gemeinsam Schießübungen durchführen und die Vertrauensperson des Verfassungsschutzes das nicht kann oder nicht darf, gefährdet dies die Glaubwürdigkeit der Vertrauensperson, und dies wiederum gefährdet die Informationsgewinnung. Da Schießübungen einfach Realität sind, regen wir an, hier auch den § 89 a mit einzubringen.

*Zum Antrag der Fraktion der CDU*

Ich möchte jetzt zu einigen wesentlichen Änderungsforderungen im Antrag der Fraktion der CDU überleiten.

*Beobachtung von Organisierter Kriminalität als Aufgabe des Verfassungsschutzes (Forderung zu § 3 NVerfSchG)*

Bei der Nr. 1 geht es um die Beobachtung von Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität (OK) als neue Aufgabe des Verfassungsschutzes und, damit einhergehend, auch um eine Änderung des § 3.

Die GdP in Niedersachsen vertritt die Meinung, dass die Kernaufgabe des Verfassungsschutzes das Sammeln, Bewerten, Auswerten und Analysieren von Erkenntnissen über verfassungsfeind-

liche Bestrebungen ist. Wir sehen die Kriminalitätsbekämpfung inklusive der Aufklärung krimineller Strukturen im Aufgabenbereich der Polizei. Das Trennungsgebot muss gewahrt bleiben. Wir können heute schon Erkenntnisse mit Bezug zur Organisierten Kriminalität, die im Rahmen unserer Arbeit anfallen, an die Polizei übermitteln. Eine Erweiterung der Aufgaben ist in unseren Augen nicht zielführend und würde mit einem Mehrbedarf an Personal einhergehen. Die Aufgaben werden schon jetzt nicht weniger.

*Anpassung der Zweijahresfrist zur Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Einstufung als Beobachtungsobjekt (Forderung zu § 6 Abs. 3 NVerfSchG)*

Bei Nr. 3 geht es um die Streichung der Zweijahresfrist zur Überprüfung, ob die Voraussetzungen für eine Beobachtung vorliegen, und eine entsprechende Änderung des § 6 Abs. 3. Wir haben aktuell eine Frist von zwei Jahren. Eine solche Frist mag Ihnen kurz vorkommen. Angesichts der Dynamisierung von Prozessen, der Veränderung von Verläufen etc. sehen wir - und auch ich persönlich - sie aber als Schutz an, um der Dynamisierung Rechnung zu tragen und gewisse Prozesse immer wieder neu bewerten zu müssen. Dies hat auch den Vorteil, dass vielleicht neue Erkenntnisse gewonnen werden können.

*Streichung von Vorschriften mit der Begründung, in ihnen komme ein Misstrauen gegen den Verfassungsschutz zum Ausdruck (Forderung zu § 6 Abs. 5, § 9 Abs. 1 Satz 1 sowie § 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 NVerfSchG)*

Ich möchte nun drei Punkte zusammenfassen, die mir persönlich und auch meinen Kollegen wichtig sind. Das sind die Nrn. 5, 6 und 12 des Antrages. Dabei geht es um die Streichung von Vorschriften in drei Paragraphen mit der Begründung, dass in den geltenden Regelungen ein Misstrauen gegenüber den Kolleginnen und Kollegen zum Ausdruck komme.

Wir sehen die drei Rechtsvorschriften, die in dem Antrag genannt sind, eher als förderlich an, um eine gewisse Transparenz hinsichtlich der Arbeit des niedersächsischen Verfassungsschutzes aufrechterhalten zu können. Das Handeln des Verfassungsschutzes ist weniger als das der Polizeibehörden nach außen hin sichtbar. Daher ist es in unseren Augen erforderlich, eine gewisse Transparenz zu schaffen, um die Dinge erklärbar zu machen und die Akzeptanz der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden zu erhöhen. Wir sehen in diesen Normen ein Unterstreichen des rechtsstaatlichen Handels der Verfassungsschutzbehörde gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Dies trägt wesentlich zur Klarheit der Arbeit im Verfassungsschutz Niedersachsen bei. Wir sehen bei einer Streichung eher die Gefahr, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit des Verfassungsschutzes Niedersachsen geschmälert wird.

*Überprüfung der Altersgrenze (Forderung zu § 13 NVerfSchG)*

In der Nr. 9 geht es um die Altersgrenze bei der Erhebung von personenbezogenen Daten Minderjähriger. Wir haben im Rahmen der jüngsten Novellierung des Verfassungsschutzgesetzes im Jahre 2021 eine Herabsetzung der Altersgrenze von 16 auf 14 Jahre erreicht. Die GdP hat das begrüßt und ist diesen Weg mitgegangen.

Als GdP Niedersachsen orientieren wir uns an der strafrechtlichen Schuldfähigkeit nach § 19 StGB. Eine weitere Herabsetzung der Altersgrenze sehen wir als problematisch an und orientieren uns als Maßstab an der Altersgrenze, von der an man aktuell eine Eigenverantwortlichkeit des Handelns sieht.

*Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

Es ist bekannt, dass die Wohnraumüberwachung und die Onlinedurchsuchung an hohe rechtliche Vorgaben gebunden sind. Ein rechtmäßiger Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung ist nur im Einzelfall möglich - bei drohender konkreter Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut. Hier sehen wir auch die Problematik. In der Praxis ist im Regelfall die Schwelle zur Gefahrenabwehr überschritten. Die Relevanz für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes sehen wir daher als geringfügig an. Meist ist in solchen Fällen polizeiliche Tätigkeit erforderlich.

*Überprüfung von Dokumentationspflichten und Löschregelungen (Forderung unter anderem zu § 28 NVerfSchG)*

Abschließend möchte ich auf Nr. 22 - Überprüfung der Notwendigkeit von Dokumentationspflichten sowie der Regelungen zur Löschung personenbezogener Daten - eingehen. Wir halten die aktuell bestehende Frist von fünf Jahren für ausreichend, verhältnismäßig und angemessen. Diese Frist entspricht auch der Praxis anderer Verfassungsschutzbehörden.

Nun möchte ich zum Gesamtfazit kommen. Zum einen werden die von der Landesregierung beabsichtigenden Änderungen - es wurde eben erwähnt - den Entscheidungen und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 2022 gerecht. Zum anderen ist es auch aus Mitarbeitersicht für einen handlungsfähigen und effizienten Verfassungsschutz dringend geboten, rechtliche Vorschriften kontinuierlich zu überprüfen und an die tatsächlichen Erfordernisse und vor allem auch an technische Neuerungen und Fortentwicklungen anzupassen.

Wir halten die beabsichtigten Änderungen daher für erforderlich und sinnvoll. Sie erleichtern in dem einen oder anderen Punkt die Arbeit der Kolleginnen und Kollegen im Verfassungsschutz. Die Verhältnismäßigkeit wird nach Ansicht der GdP Niedersachsen unter Beachtung weiterer einschlägiger Normen gewährleistet.

Die wesentlichen Eckpunkte des Entschließungsantrags der Landtagsfraktion der CDU gehen darüber hinaus. Wir sehen allerdings nicht, dass dadurch die Arbeit im Verfassungsschutz Niedersachsen effizienter und seine Handlungsfähigkeit merklich gestärkt wird.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Vielen Dank, dass Sie uns heute einen Einblick in die Praxis gegeben und dargestellt haben, inwiefern die vorgesehenen Änderungen praxisnah sind. Auch uns Grünen ist es wichtig, dass wir ein Gesetz beschließen, das den Herausforderungen der Verfassungsschutzbehörde gerecht wird.

Sie haben in Ihrem Fazit auch auf die Rechtsprechung und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2022 Bezug genommen. Wir haben Ihnen über unseren Ausschussvorsitzenden und die Landtagsverwaltung noch eine Frage zugeleitet, die nicht Teil der aktuell vorgesehenen Reform ist, uns aber gleichwohl beschäftigt.<sup>1</sup> Sie bezieht sich auf das NPD-Urteil des

---

<sup>1</sup> Die Landtagsverwaltung schrieb den Anzuhörenden am 28. März 2025:

Der Ausschuss bittet Sie darum, folgende Aspekte in Ihrer Stellungnahme zu berücksichtigen bzw. sich nach Möglichkeit auf entsprechende Nachfragen einzustellen:

1. Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 4 Abs. 3 NVerfSchG im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG (insbesondere NPD-Verbot 2017)

Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2017. Ein Thema war damals die freiheitliche demokratische Grundordnung.

Ich möchte die Frage aufwerfen, inwiefern die Definition, die in diesem Urteil vorgenommen wurde, Eingang in die derzeitige Novelle des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes finden muss. Da Sie sich auch mit den anderen Urteilen intensiv beschäftigt haben, aber hierzu in der schriftlichen Vorlage, die uns vorliegt, nicht Stellung bezogen haben, würde ich gern wissen, was Sie dazu denken.

**Dragan Maric:** Wir haben uns tatsächlich in unserer Stellungnahme nicht mit der Definition der fdGO auseinandergesetzt. Ich wäre, falls sich das hier nicht klärt, bereit, das mit unseren Juristen gemeinsam nachzuliefern und Ihnen eine gemeinsame, aussagekräftige Meinung der GdP in Niedersachsen zuzuleiten.<sup>2</sup>

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Ich würde das Angebot, das dem Ausschuss zur Verfügung zu stellen, gern in Anspruch nehmen. Vielen Dank dafür.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Ich möchte, weil Sie extra darauf eingegangen sind und weil es um ein grundsätzliches Problem geht, das wir hier politisch beraten, nochmal nachhaken. Es geht mir um „Misstrauensvorschriften“ bzw. den Vorwurf des Misstrauens gegenüber Sicherheitsbehörden, wenn man gewisse Dinge in Gesetze schreibt, Stellen einrichtet oder Ähnliches.

Nehmen wir den hypothetischen Fall, dass wir eine ganze Menge an Vorschriften, wonach die Verhältnismäßigkeit zu wahren und auch entlastendes Material zu suchen ist, streichen - auch vor dem Hintergrund dessen, was in dem Bericht zur Frage der Einstufung der AfD steht. Wie viel Wissen ist eigentlich in der Öffentlichkeit - aber nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern zum Teil leider auch im politischen Diskurs - über die Arbeit des Verfassungsschutzes vorhanden? Welche Wirkung auf die Kolleginnen und Kollegen in der öffentlichen Kommunikation hätte es mutmaßlich, wenn wir Vorschriften über Verhältnismäßigkeit und ähnliche Dinge aus dem Gesetz streichen würden mit dem Argument, dass sich das sich ohnehin irgendwie ergibt? Wäre das wirklich hilfreich? Das wäre meine Nachfrage vor dem Hintergrund, dass man vielfach nicht weiß, wie der Verfassungsschutz wirklich arbeitet.

**Dragan Maric:** Der Verfassungsschutz hat durchaus viele bürokratische Formalitäten zu beachten. Das ist natürlich für jeden einzelnen Kollegen mit Arbeit verbunden; das kostet Zeit. Es wird aber weniger als Ausdruck von Misstrauen angesehen. In den vergangenen Jahren ist nicht an uns herangetragen worden, dass die Vorschriften als Misstrauensvotum angesehen werden. Ihre Einhaltung wurde teilweise als mühsam angesehen, weil sie mit Mehrarbeit und mehr Zeitaufwand verbunden ist. Allerdings hat das, glaube ich, in der praktischen Arbeit aber nicht *die* Relevanz. Im Gegenteil, ich persönlich war selber Auswerter, und ich muss sagen, dass mich die Verhältnismäßigkeitsbegründung und das damit verbundene nochmalige Auseinandersetzen mit dem Sachverhalt ruhiger schlafen ließen.

---

2. Streichung oder Änderung des Gewaltbegriffs in § 4 Abs. 5 NVerfSchG

<sup>2</sup> Die ergänzende Stellungnahme wurde am 26. Juni 2025 als 1. Nachtrag zu Vorlage 6 verteilt.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD): Der Datenschutzbeauftragte hat zu dem Mitteilungsverfahren und zu den Veränderungen, die bei den Mitteilungen angedacht sind, ausgeführt. Nach meinem Eindruck - und ein wenig Einblick habe ich da durchaus - betreiben wir in Niedersachsen ein sehr aufwendiges Verfahren. Wir überprüfen sehr engmaschig, auch über die G-10-Kommission, ob mitzuteilen ist oder nicht. Sie haben sozusagen auch einen bundesweiten Blick. Können Sie etwas dazu sagen, ob wir das hier in Niedersachsen im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr aufwendig machen? Der Datenschutzbeauftragte hat gesagt, dass er selber eine zusätzliche Prüfstufe für den Fall einführen möchte, dass wir die Absenkungen vornehmen, die im Gesetzentwurf vorgeschlagen ist.

**Dragan Maric:** Niedersachsen gilt im Verfassungsschutzverbund durchaus als Bundesland mit relativ vielen und auch bürokratischen Auflagen. Es ist in anderen Ländern deutlich einfacher. Das ist allerdings, wie wir an einigen Gerichtsentscheidungen sehen können, immer auch mit der Gefahr verbunden, dass datenschutzrechtliche Probleme entstehen bzw. Verfassungsschutzgesetze korrigiert werden müssen. Das ist ein zweiseitiges Schwert. Nach meinem Kenntnisstand sind die Dinge in Niedersachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ restriktiv geregelt.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Mir geht es um die Frage des Schutzes Minderjähriger unter 14 Jahren und darum, ob der Verfassungsschutz auch Kinder unter diesem Alter überwachen bzw. Informationen über sie sammeln darf.

In Ludwigshafen hat ein Zwölfjähriger einen Bombenanschlag auf einen Weihnachtsmarkt versucht. Wir haben es hier in Hannover erlebt: Eine unter 14-Jährige ist mit einem Messer auf einen Polizisten losgegangen. Wir stellen fest, dass die Radikalisierungstendenzen nicht an der Schwelle von 14 Jahren haltmachen. Wenn die Unter-14-Jährigen nicht beobachtet werden können, begeben wir uns doch der Möglichkeiten von Deradikalisierungsprogrammen und von Präventionsarbeiten der Jugendämter. Denn wenn kein Austausch zwischen Verfassungsschutz und den von mir genannten Institutionen besteht, greifen diese Möglichkeiten nicht. Was halten Sie davon?

**Dragan Maric:** Unserer Ansicht nach greift der Einsatz von Präventionsmaßnahmen an einem anderen Punkt in der Gesellschaft. Er greift in Schulen, er greift in Vereinen und Institutionen.

Als Beispiel nenne ich PKK-Demonstrationen, auf denen Sechs-, Sieben-, Acht- oder Neunjährige verbotene Zeichen hochgehalten haben. Ich finde das absolut schwierig. Dahinter steht keine Eigenverantwortung. Die Radikalisierungsprozesse haben in anderen Bereichen stattgefunden, und da müssen unserer Ansicht nach Präventionsmaßnahmen stattfinden. Das miteinander zu vermengen, halte ich tatsächlich für schwierig. Wo ist die Grenze? Auf welches Alter soll abgestellt werden? Wir haben mit allen möglichen Fällen zu tun. Gerade bei Kindern, die Sachen machen, die ihnen die Eltern vorleben, halte ich das für schwierig. Im besten Fall sollten uns auch schon die Eltern bekannt sein. Und dann gibt es Möglichkeiten, einzugreifen.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD): Ich habe nach dem Vorfall um Safia S. meine grundlegende Einschätzung von der Geschwindigkeit der Radikalisierung von Kindern und Jugendlichen erheblich nachjustieren müssen - um das vorsichtig zu formulieren - und habe danach in meinem früheren Berufskreis vermehrt dafür geworben, sich dann, wenn man an schwierige Fälle gerät und unsicher ist, ob sich ein Kind oder ein Jugendlicher radikalisiert hat bzw. ob diese Gefahr besteht und

wie man damit umgehen soll, sowohl vom Staatsschutz als auch vom Verfassungsschutz beraten zu lassen.

Ich glaube, hier wäre ein Augenmerk darauf zu richten, dass es bei vielen, die mit diesem Phänomen zu tun haben, durchaus noch Unkenntnis gibt und dass es in meiner früheren Berufsgruppe eher ungewöhnlich ist, auf Sicherheitsbehörden zuzugehen. Hier bestand eher ein wenig Abstand. Insofern muss man das vielleicht intensivieren, um der Phänomene, die der Kollege gerade angesprochen hat, kind- und jugendgerecht Herr zu werden. Wie ist Ihre Erfahrung diesbezüglich?

**Dragan Maric:** Wir sind dieser Entwicklung schon in den letzten Jahren nachgegangen. Wir haben ein Präventionsprogramm, wir gehen in die Schulen, wir haben die „Aktion Neustart“. Wir versuchen mittlerweile auch über Social Media mit jugendgerechter Sprache, genau diese Leute zu erreichen. Das halten wir für den richtigen Weg.

### **Deutsche Polizeigewerkschaft, Landesverband Niedersachsen**

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 5 zu [Drs. 19/5071](#) und [Drs. 19/5930](#)*

#### **Anwesend:**

- Landesvorsitzender **Patrick Seegers**

**Patrick Seegers:** Ihnen liegt die schriftliche Stellungnahme der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG) Niedersachsen vor. Sie ist maßgeblich von meinen Kolleginnen und Kollegen aus dem Verfassungsschutz formuliert worden. Der Kollege Hitzemann lässt sich entschuldigen, und ich als Polizeibeamter maße mir - aus Respekt vor dem Gremium und auch aus Respekt vor den Kolleginnen und Kollegen und den anwesenden Juristen - nicht an, zum Verfassungsschutzgesetz in der Tiefe eine Kommentierung abzugeben. Ich sitze hier nur stellvertretend. Fragen, die mir gestellt werden, werde ich nur bedingt beantworten können.

Ich möchte vorab nur zu einigen wenigen Punkten ausführen und dann auf Fragen, die mir gestellt werden, eingehen, soweit mir dies möglich ist. Sonst liefern wir die Antworten gern nach; das hat mir der Kollege Hitzemann zugesagt, der im Übrigen aus dienstlichen Gründen heute nicht an dieser Anhörung teilnehmen kann.

Ganz grundsätzlich darf ich sagen, dass wir mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und dem Entschließungsantrag der CDU-Fraktion deutliche Übereinstimmungen haben. In den einzelnen Punkten sind sie in unserer schriftlichen Stellungnahme genannt. Dabei darf ich drei Punkte herausstellen.

Der Kollege Maric hat für die GdP bereits folgenden Aspekt angesprochen: Die Kolleginnen und Kollegen, die wir vertreten, sind an uns herangetreten und haben uns deutlich gemacht, dass sie sich manchmal ein Stück weit im Hintertreffen gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen in anderen Bundesländern und beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sehen. Hier kann und soll diese Novellierung des Verfassungsschutzgesetzes eine Angleichung herbeiführen. Das begrüßen wir sehr. Die einzelnen Teilbereiche betrachten wir positiv.



Was die schon genannte Herabsetzung der Altersgrenze für Beobachtungen betrifft, sind auch wir der Meinung, dass, wie es der Abgeordnete Watermann skizziert hat, auf der einen Seite Prävention und auf der anderen Seite Beobachtung - an § 11 des Bundesverfassungsschutzgesetzes angepasst muss das aber ein absoluter Ausnahmefall sein - möglich sein müssen.

Ich glaube, wir sind uns grundsätzlich einig, dass es notwendig ist, dieses Verfassungsschutzgesetz zu novellieren. Es ist dringend geboten, es anzufassen. Die vorgeschlagenen Ergänzungen und Streichungen sind nach unserer Meinung erforderlich und entsprechen nach unserer Ansicht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sodass wir, auch wenn eine solche Aussage selten aus dem gewerkschaftspolitischen Raum kommt, sehr froh sind, dass diese Anpassungen so stattfinden sollen. Ich darf mich im Namen der Kolleginnen und Kollegen dafür bedanken.

**Abg. Evrim Camuz (GRÜNE):** Meine Frage und Bitte bezieht sich auf die fdGO-Definition aus dem NPD-Urteil. In Ihrer Stellungnahme habe ich dazu nichts gefunden. Sie haben angedeutet, dass Sie bereit sind, Fragen mitzunehmen und mit Ihren Kolleginnen und Kollegen auszudiskutieren. Ich möchte Sie höflich bitten, eine Stellungnahme zur Definition der fdGO nachzuliefern, damit wir auch die Sichtweise Ihrer Gewerkschaft erfahren.

**Patrick Seegers:** Ich hatte mir das bereits während des Vortrags des Kollegen der GdP notiert. Das können wir so machen. Ich gehe davon aus, dass unsere Sichtweise sehr ähnlich sein wird.

**Abg. Michael Lühmann (GRÜNE):** Vielleicht können Sie einmal klarstellen, wie eine Aufnahme der Möglichkeit zum Mitwirken an der Beobachtung von Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität, die von Ihnen ergänzend angeregt wird, mit den Aufgaben des Verfassungsschutzes vereinbart werden kann und wo sie innerhalb der Aufgabenbeschreibung des Verfassungsschutzes und im Rahmen der Grundbedingungen Richtung fdGO usw. eingebaut werden könnte. Ich will mir das gerne angucken, aber mir fehlt da einfach die Fantasie. Mir fehlt dafür die Fantasie.

**Abg. Sebastian Zinke (SPD):** In diese Richtung geht auch meine Frage. Unbestritten bedroht die OK Grundlagen unserer Gesellschaft. Allerdings fehlt auch mir ein wenig die Vorstellungskraft bezüglich eines Anwendungsfalls. Es gibt eine polizeiliche Bearbeitung dieses Phänomens. Ich glaube, das ist auch richtig. In dem Moment, in dem man beispielsweise mit Schnittmengen zu tun hat oder in dem Personen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorgehen - in welchem Phänomenbereich auch immer -, gibt das Verfassungsschutzgesetz heute schon die Möglichkeit, diese Bestrebung auch mit den Mitteln des Verfassungsschutzes zu beobachten. Mir fehlt die Vorstellungskraft bezüglich der Frage, wo eine Regelungslücke besteht, die wir aufgreifen sollten. Vielleicht können Sie oder die Kollegen, die das bearbeiten, über Erfahrungen aus den Ländern berichten, in denen es bereits entsprechende Regelungen gibt. In Bayern ist es so geregelt, dass auch OK beobachtet werden kann. Ich glaube, ein Bundesland - möglicherweise war das Hessen - hat eine entsprechende Regelung wieder gestrichen. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen, weil das ein prominenter Beitrag in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ist.

**Patrick Seegers:** Ich werde die Fragen mitnehmen, und wir werden Ihnen unsere Antwort dazu über den Ausschussvorsitzenden schriftlich zuleiten, damit Sie das zur Verfügung haben.

**Vors. Abg. Gerd Hujahn (SPD):** Vielen Dank dafür, dass das nachgereicht wird. Es geht um die Frage der Grenze zwischen Polizei und Verfassungsschutz und um das Trennungsgebot. Ich

denke, es ist schon wichtig, dass diese Grenze zwischen Polizei und Verfassungsschutz definiert und nachvollziehbar ist. Insofern ganz herzlichen Dank für die Ausführungen und auch für das Versprechen, Antworten nachzuliefern.

**Professor Dr. Kurt Graulich**

Honorarprofessor, Humboldt-Universität zu Berlin

(per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 9 zu [Drs. 19/5930](#)*

**Prof. Dr. Kurt Graulich:** Ich habe einzelne Punkte aus dem Gesetzentwurf herausgegriffen, zu denen ich im Folgenden etwas sagen möchte.

Der Gesetzentwurf betrifft im Wesentlichen das Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz und eine Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Artikel-10-Gesetzes. Er steht im Kontext des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 26. April 2022 zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz (BayVSG). Es ist im sicherheitsrechtlichen Bereich geradezu charakteristisch, dass wir immer einem Spiel von 16 plus 1 ausgesetzt sind. Das heißt, das Bundesverfassungsgericht sagt entweder zu einem Landesgesetz oder zu einem Gesetz des Bundes etwas und reflektiert darin auch die Auswirkungen auf die anderen Mitspieler.

Anpassungsbedarfe haben sich - unter Berücksichtigung des Kriteriums der hypothetischen Datenneuerhebung - vor allem im Bereich der Datenübermittlungsbefugnisse ergeben. Einbezogen in die Überarbeitung wurde auch der nachfolgende Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. September 2022. Darin hatte das Bundesverfassungsgericht die Pflichten der Verfassungsschutzbehörden zu Übermittlungen an die Staatsanwaltschaften und die Polizeien gemäß der §§ 20 und 21 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Daraus ergibt sich jetzt dieser legislative Strauß, den Niedersachsen sich mit dem vorliegenden Entwurf vorgenommen hat.

Redaktionelle Anpassungen waren im Bereich der besonderen Auskunftsverlangen erforderlich aufgrund der umfassenden Änderungen im Telekommunikationsbereich, nämlich des Telemediengesetzes (TMG), des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sowie der Schaffung des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes (TDDDG).

Ich gehe nun auf einige - aus Zeitgründen nicht auf alle - der Vorschriften im Detail ein.

*Präventionsarbeit als Aufgabe des Verfassungsschutzes (§ 3 Abs. 3 Satz 2 NVerfSchG)*

Der Gesetzentwurf bekennt sich zur Präventionsarbeit als einem Schwerpunkt der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden. Im Vergleich zu reinen Informationsmaßnahmen zeichnen sich Präventionsmaßnahmen durch ihre Zielgerichtetheit aus und gehen daher inhaltlich über den Begriff der Information hinaus. Zur Prävention gehören auch Angebote zum Ausstieg, was bekanntlich im nachrichtendienstlichen Bereich nicht ganz unwichtig ist.

*Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Zu den Schwerpunkten des Gesetzentwurfs gehört die Streichung der Voraussetzung des expliziten Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen. Bislang mussten Verhaltensweisen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, auf die Anwendung von Gewalt gerichtet sein. Die von Einzelgängern verübten Anschläge in Halle und Hanau zeigen, dass der Verfassungsschutz insbesondere im Hinblick auf seine Frühwarnfunktion in die Lage versetzt werden muss, Extremisten und andere Verfassungsfeinde bereits im Vorfeld militanter Handlungen in den Blick zu nehmen.

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b NVerfSchG)*

Zu den Schwerpunkten des Gesetzentwurfs zählt die Schaffung der Möglichkeit des verdeckten Mithörens und Aufzeichnens des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b NVerfSchG). Eine praktische Relevanz für eine solche Maßnahme ergibt sich zum Beispiel für die Aufzeichnung von Vorträgen und Predigten in öffentlich zugänglichen Moscheen, die Beobachtungs- oder Verdachtsobjekten zuzuordnen sind. Ausgenommen sind hingegen solche Momente, die den Kernbereich der privaten Lebensführung im Sinne des § 10 betreffen, wie zum Beispiel das religiöse Versinken im Gebet.

*Bildaufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung von Personen durch nachträgliche Erstellung von Einzelbildern (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NVerfSchG)*

§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 umfasst nicht mehr nur die verdeckte Anfertigung einzelner fotografischer Bildaufzeichnungen, sondern öffnet den Anwendungsbereich auch für die Anfertigung von nicht fotografischen Bildaufzeichnungen, zum Beispiel Videografie. Mit dieser Anpassung wird dem Bedürfnis der Praxis Rechnung getragen, Bildaufnahmen im Rahmen von verdeckten Ermittlungen oder kurzfristigen Observationen zuzulassen.

*Gewährspersonen als besonderes Hilfsmittel (§ 14 Abs. 3 NVerfSchG)*

Mit der Gesetzesänderung 2016 wurde eine Differenzierung zwischen nachrichtendienstlichen Mitteln nach § 14 Abs. 1 und anderen Hilfsmitteln nach § 14 Abs. 2, die der Durchführung anderer nachrichtendienstlicher Mittel nach § 14 Abs. 1 dienen, vorgenommen. Es wurde festgestellt, dass es sich bei Legenden sowie Tarnpapieren und Tarnkennzeichen nicht um eigenständige nachrichtendienstliche Mittel, sondern vielmehr um sogenannte Hilfsmittel handelt. Um der Differenzierung zwischen Hilfs- und nachrichtendienstlichen Mitteln Rechnung zu tragen, wird die Gewährsperson aus den nachrichtendienstlichen Mitteln herausgenommen und gesondert in § 14 Abs. 3 als besonderes Hilfsmittel aufgeführt.

Nachdem Gewährspersonen aus dem Katalog nachrichtendienstlicher Mittel herausgelöst werden (§ 14 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. d), können die besonderen Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 auf sie keine Anwendung mehr finden.

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 NVerfSchG)*

Das verdeckte Mithören des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mitteln wird nur außerhalb von Wohnungen für zulässig erachtet und damit außerhalb eines besonders geschützten Bereichs. Der Abhörvorgang soll nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs mit weiteren nachrichtendienstlichen Mitteln kombiniert werden, vornehmlich mit Bild- und Videoaufzeichnungen sowie längerfristiger Observation.

*Ausschluss von Vertrauenspersonen, sonstigen geheimen Informanten sowie überwobenen Agenten aufgrund von Straftaten (§ 16 NVerfSchG)*

Der Maßstab für den Ausschluss von Vertrauenspersonen, sonstigen geheimen Informantinnen und Informanten sowie überwobenen Agentinnen und Agenten aufgrund von Straftaten, die diese in der Vergangenheit begangen haben, wird angepasst. Die Verfassungsschutzbehörde hat in diesem Kontext lediglich die formalen Kriterien juristisch zu überprüfen. Die Prüfung der Voraussetzungen der Straftatbestände entfällt.

Der Katalog der Straftaten, die die in Anspruch genommenen Personen begehen dürfen, wird um die szenetypischen Straftaten der §§ 89 b und 89 c StGB erweitert.

Sofern nach Inanspruchnahme einer Vertrauensperson tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass die Person rechtswidrig einen Straftatbestand von besonderer Bedeutung verwirklicht hat, soll die Verfassungsschutzbehörde verpflichtet sein, den Einsatz unverzüglich zu beenden.

*Redaktionelle Anpassungen an geänderte Bundesgesetze zu Telekommunikation und digitalen Diensten (§ 20 Abs. 1 und 2 NVerfSchG)*

Im Bereich der besonderen Auskunftsverlangen werden die Verweisungen auf die Vorschriften im Telemediengesetz und Telekommunikationsgesetz redaktionell auf die überarbeiteten Gesetze angepasst. Auf Bundesebene ist das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) am 14. Mai 2024 in Kraft getreten, mit dem das zuvor geltende Telemediengesetz abgelöst wurde. Der zuvor gebräuchliche Begriff „Telemedien“ wird durch den Begriff „digitale Dienste“ abgelöst. In der Folge wurde die Bezeichnung Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetz (TDDDG) eingeführt. Das ist für den Bereich des Nachrichtendienstrechts und auch für den übrigen Sicherheitsrechtsbereich im Augenblick etwas verwirrend, weil nicht nur im sicherheitsrechtlichen Bereich laufend Änderungen stattfinden, sondern auch im Telekommunikationsbereich. Die Gesetze verschränken sich zum Teil, und es werden neue Gesetzesbezeichnungen eingeführt. Das macht die Sache nicht einfacher.

Das TDDDG hat redaktionelle Anpassungen ausgelöst, indem zum Beispiel der Begriff des „Anbieters digitaler Dienste“ den Begriff des „Diensteanbieters“ ersetzt. Der Anwendungsbereich des TDDDG wurde im Vergleich zum TMG erweitert. Da der Begriff des „Diensteanbieters“ nicht mehr verwendet wird, ist auch das Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz an die neue Definition anzupassen.

Die Regelung zu dem der „Bestandsdaten“ nach § 95 TKG alter Fassung ist in der Neufassung nicht mehr enthalten. Eine Definition der „Bestandsdaten“ befindet sich nunmehr in § 3 Nr. 6 TKG.

Die Definition der Verkehrsdaten enthält nunmehr § 9 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 TDDDG. Die Regelung genügt auch den Anforderungen der Rechtsprechung des BVerfG an das sogenannte Doppeltürnenmodell; der Abrufregelung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes steht nämlich

eine Datenübermittlungspflicht der Telekommunikationsdienstleister in § 8 b Abs. 6 des Bundesverfassungsschutzgesetzes gegenüber.

#### *Voraussetzungen für besondere Auskunftsverlangen (§ 20 Abs. 1 bis 4 NVerfSchG)*

Die Voraussetzungen der Kontostammdatenabfrage nach § 20 Abs. 4 werden aufgrund der vergleichbaren Eingriffstiefe an diejenigen einer einfachen Bestandsdatenauskunft nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 angeglichen. In der Konsequenz kann auch die Zustimmung durch die G-10-Kommission entfallen.

#### *Überprüfung der additiven Wirkung nachrichtendienstlicher Mittel (§ 21 Abs. 3 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert die Schaffung einer effektiven aufsichtlichen Kontrolle, da die Transparenz der Datenerhebung und -verarbeitung sowie die Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes bei heimlichen Überwachungsmaßnahmen eingeschränkt sind. Als wichtige Voraussetzung einer effektiven Kontrolle wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben, dass die kontrollierende Stelle alle zeitgleich eingesetzten Überwachungsmaßnahmen gegen eine Person überprüfen können muss. Aus dem Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht für die Nachrichtendienste keine konkrete Stelle für die effektive aufsichtliche Kontrolle mehr nennt, kann gefolgert werden, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der aufsichtlichen Kontrolle ein weiterer Gestaltungsspielraum zukommt, sofern die grundsätzlichen, vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Anforderungen gewährleistet sind. Der Gesetzentwurf hält im Anwendungsbereich des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes die G-10-Kommission für eine geeignete Kontrollinstanz.

#### *Anpassung der Mitteilungspflichten (§ 22 NVerfSchG)*

Zu den Schwerpunkten des Gesetzentwurfs gehört auch die Anpassung der Mitteilungspflichten. Das ist ein wichtiger Punkt. Der Begriff der „erheblichen Betroffenheit“ soll in das Gesetz aufgenommen werden, weil durch den Einsatz der aufgeführten nachrichtendienstlichen Überwachungsmaßnahmen Personen mitbetroffen sein können, die nicht selbst Ziel der jeweiligen Maßnahme sind. Einschränkungen des Betroffenenbegriffs finden sich ebenfalls beispielsweise in § 101 Abs. 4 StPO und § 74 Abs. 1 des Bundeskriminalamtgesetzes.

#### *Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 NVerfSchG)*

Auch hierbei handelt es sich um einen wichtigen Komplex.

Ein neuer § 30 wird eingefügt. Die Übermittlungsvorschriften werden aufgrund der Vorgaben des BVerfG und auf Grundlage des Abschlussberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der bisherigen Gesetzessystematik des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes neu gefasst. Dabei werden insbesondere die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung berücksichtigt.

Im Rahmen der Übermittlung ist vor allem die zweckändernde Nutzung durch dieselbe oder eine andere Behörde zu betrachten. Dies richtet sich, jedenfalls wenn die Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben werden, nach dem Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung. In seinem Urteil zu den heimlichen Überwachungsmaßnahmen im Bundeskriminalamts-

gesetz hat das Bundesverfassungsgericht für eine verhältnismäßige und somit rechtmäßige Weiterverwendung von Daten das Kriterium der sogenannten hypothetischen Neuerhebung eingeführt und somit die im Volkszählungsgesetz-Urteil begonnene Rechtsprechung fortentwickelt.

Das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung gilt grundsätzlich auch für die Übermittlung von Daten durch nachrichtendienstliche Behörden, also auch durch eine Verfassungsschutzbehörde. Für eine verhältnismäßige Ausgestaltung der Übermittlungsvorschriften kommt es demnach darauf an, dass die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften. Mit dem neuen § 30 wird eine zentrale Regelung zur Übermittlung von Daten durch den niedersächsischen Verfassungsschutz geschaffen. Dieser legt die bei jeder Übermittlung zu erfüllenden Anforderungen fest.

§ 31 determiniert die speziellen Anforderungen für die Übermittlung an Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden zur Strafverfolgung oder zur Gefahrenabwehr sowie für andere Behörden, die über operative Befugnisse verfügen. Durch die Kombination der Straftaten mit den weitergehenden Anforderungen wird die Regelung auch den strenger Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht und gewährleistet darüber hinaus einen normativen Gleichlauf mit dem Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz.

Hinzu treten die in § 31 Abs. 1 Nr. 4 genannten Straftaten, die gegen ein besonders gewichtiges Rechtsgut im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerichtet sind und die zudem mit einer besonders hohen Strafandrohung - nämlich einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren - bewehrt sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass die besondere Schwere einer Straftat jedenfalls dann vorliegt, wenn sie mit einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren bewehrt ist. Aus diesem Grund wurde die Regelung in § 31 Abs. 1 Satz 3 als Auffangtatbestand eingefügt, um eine formale Rechtsgrundlage auch für künftige oder eher untypische Übermittlungsfälle zu generieren.

Mit § 32 werden umfassende Regelungen für die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln oder durch besondere Auskunftsverlangen erhoben worden sind, an sonstige Behörden und Stellen getroffen.

Absatz 1 stellt klar, dass die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln oder durch besondere Auskunftsverlangen erhoben worden sind, nur zum Schutz der dort aufgezählten besonders wichtigen Rechtsgüter zulässig ist.

Absatz 2 Satz 1 regelt die Datenübermittlung in besonderen Fällen, nämlich an Verbotsbehörden, an den Bundestag, die Bundesregierung oder eine Landesregierung usw.

Absatz 2 Satz 2 konkretisiert durch enumerative Aufzählung die Übermittlungen im Rahmen von Mitwirkungsverfahren. Zu den „sonstigen Behörden“ in diesem Sinne gehören auch die Ordnungsbehörden, die zumeist im Wege sogenannter Regelanfragen die Verfassungsschutzbehörden beteiligen müssen.

Um sicherzustellen, dass dem jeweiligen Gewicht des Grundrechtseingriffs in jedem Einzelfall Rechnung getragen wird, verpflichtet Absatz 2 Satz 3 die Verfassungsschutzbehörde, bei jeder Übermittlung zu prüfen, ob Betroffene dadurch unverhältnismäßige Nachteile erleiden.

Mit Absatz 3 wird ein Auffangtatbestand geschaffen, der den hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trägt, sowohl hinsichtlich der Rechtsprechung zu den Anforderungen an das sogenannte Doppeltürenmodell als auch bezüglich der Anforderungen an die Übermittlungstatbestände.

Ich ende hier mit meinen Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften, damit Sie noch Zeit haben, Fragen zu stellen.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Graulich, dass Sie sich zugeschaltet und im Detail erläutert haben, welche Änderungen der Gesetzentwurf beinhaltet.

Im Nachgang hat Sie vielleicht die Frage des Ausschusses erreicht, ob im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2017 eine Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 4 Abs. 3 des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes geboten ist. Ich weiß nicht, ob Ihnen die Grundzüge des Urteils und die Präzisierung der Definition der fdGO bekannt sind, aber vielleicht sind Sie als ehemaliger Richter am Bundesverwaltungsgericht in der Lage, hier dazu Stellung zu beziehen.

Prof. **Dr. Kurt Graulich**: Ich schlage vor, auch in diesem Fall so zu verfahren, wie es heute bereits in anderen Fällen geschehen ist. Spielen Sie mir die Frage zu - ich bin gern bereit, mir sowohl die von Ihnen zugrunde gelegte Entscheidung als auch die Sie interessierende Frage anzuschauen und zu erläutern, was Sie dazu wissen möchten. Ich glaube, das ist besser, als wenn ich jetzt zu allgemein bleibe.

Vors. Abg. **Gerd Hujahn** (SPD): Vielen Dank für das Angebot, das wir natürlich gern annehmen.<sup>3</sup>

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Herr Professor Graulich, der vorliegende Gesetzentwurf sieht keine Wiedereinführung der Wohnraumüberwachung vor, obwohl dieses Mittel im Rahmen der Harmonisierungsbestrebungen der Innenministerkonferenz explizit genannt wird. Wie beurteilen Sie das?

---

<sup>3</sup> Am 30. Mai 2025 übersandte Prof. Dr. Graulich folgende Antwort:

Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ stammt nicht aus dem Setzkasten der Begriffsjurisprudenz. Das BVerfG selbst führt im NPD-Urteil (Rn. 529 ff.) aus, dass „der Begriff der ‚freiheitlichen demokratischen Grundordnung‘ ... durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert worden“ sei. „Sein Regelungsgehalt kann nicht durch einen pauschalen Rückgriff auf Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt werden, sondern beschränkt sich auf die für den freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaat schlechthin unverzichtbaren Grundsätze.“ Und diese Relation gilt nicht nur für das Bundesverfassungsschutzgesetz, sondern auch für das NVerfSchG. Die Stellschrauben für das Verständnis der Begrifflichkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung liegen nicht einmal ausschließlich im Gesetzestext, sondern sie werden durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert.

Die Frage nach einer „Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 4 Abs. 3 NVerfSchG im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG (insbesondere NPD-Verbot 2017)“ springt daher zu weit. Es kann allenfalls umgekehrt gefragt werden, ob eine bestimmte Norm oder Normbestandteile eines Gesetzes den Wirkungsbereich des Begriffskanons der fdGO übersteigen. Gründe für eine Änderung der Definition der fdGO in § 4 Abs. 3 NVerfSchG sehe ich daher nicht.

Prof. **Dr. Kurt Graulich:** Ich halte es nicht für meine Aufgabe, dem Gesetzgeber Zensuren zu erteilen. Die Wohnraumüberwachung wird bekanntlich nicht völlig ignoriert, sondern es wird zumindest gesagt: Außerhalb des Wohnraums dürfen bestimmte Überwachungsmaßnahmen erfolgen. Insofern verhält man sich zu dem Thema.

Der Umstand, dass hier für die Wohnraumüberwachung keine Eingriffsmöglichkeiten geschaffen werden, ist nur für diejenigen irritierend, der dort etwas vermisst. Jemand, der sich auf dem Boden der Verfassung und ihrer freiheitlichen Grundrechte befindet, ist von dem Fehlen solcher Eingriffe natürlich nicht negativ betroffen. Es ist Aufgabe des Landtages, an dieser Stelle nachzusteuern, wenn er meint, dass seiner Sicherheitsbehörde durch das Fehlen einer solchen Vorschrift etwas genommen werde. Aber das ist kein Systemfehler.

### **Ministerialrat Dietmar Marscholleck**

Bundesministerium des Innern

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 2 zu [Drs. 19/5071](#) und [Drs. 19/5930](#)*

**Dietmar Marscholleck:** Ich möchte einige Schlaglichter auf die Punkte werfen, die aus meiner Sicht wichtig und für Sie vielleicht auch hilfreich sind, um den Gesetzentwurf weiterzuentwickeln. Ich möchte dabei sowohl auf den Gesetzentwurf als auch auf den Entschließungsantrag eingehen.

#### *Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

Der Gesetzentwurf setzt sich selber zwei Ziele, die beide gut und richtig sind. Die erste Zielstellung ist selbstverständlich, die Verfassungsrechtsprechung umzusetzen. Die zweite Zielstellung ist nicht selbstverständlich, aber besonders gut: zu harmonisieren.

Eine Landesverfassungsschutzbehörde ist ein Glied des Verfassungsschutzverbundes. Verfassungsschutz funktioniert zusammen, und zwar *nur* zusammen. Deswegen ist es wichtig, dass alle, die in diesem Verbund mitwirken, eine gewisse harmonisierte Arbeitsgrundlage haben, an der keine größeren Ausfälle und Blindstellen festzustellen sind. Deswegen ist der zweite Strang der Harmonisierung mindestens ebenso wichtig wie der erste Strang der Umsetzung der Verfassungsrechtsprechung.

Wie gesagt, möchte ich kurz Schlaglichter auf beide Säulen werfen. Näheres dazu ist in meiner schriftlichen Stellungnahme festgehalten - auch zu den Fragen, die vorab gestellt worden sind, auch zu der Frage der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Ich möchte nicht überkritisch erscheinen, deswegen sage ich vorab: Das ist ein guter Gesetzentwurf. Ihre Zeit ist aber zu kostbar, um zu jeder einzelnen Vorschrift zu sagen: Sie ist gut, macht es so. - Stattdessen konzentriere ich mich selektiv auf die Aspekte, die aus meiner Sicht noch besser gemacht werden könnten.

Schauen wir uns zunächst die erste Säule des Gesetzentwurfes an: die Umsetzung der Verfassungsrechtsprechung. Schon in vorausgegangenen Stellungnahmen ist referiert worden, dass es seit 2022 eine Kette von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gibt, durch die wesent-



liche Strukturvorgaben zum Nachrichtendienst- und speziell zum Verfassungsschutzrecht gesetzt wurden, die in Ihrem Gesetzentwurf aufgegriffen und umgesetzt werden.

Das Gericht hat in seiner Grundsatzentscheidung von 2022 den Fokus auf zwei Elemente gerichtet: Das eine ist die Informationsbeschaffung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, das andere ist die Datenübermittlung von Verfassungsschutzbehörden an andere Behörden.

Ihr Gesetzentwurf sagt - im Prinzip nicht falsch, aber auch nicht durchgängig ganz richtig -: Um den ersten Teil - nachrichtendienstliche Mittel - müssen wir uns vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtsprechung nicht kümmern. Darum kümmern wir uns im Rahmen des Harmonisierungsansatzes, aber nicht unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsrechtsprechung. Da sind wir schon clean; es ist okay, wie wir es haben.

Das ist weitgehend richtig, aber in einem Punkt nicht. Diesen einen Punkt möchte ich Ihnen näherbringen. Da ist Ihr geltendes Recht verfassungswidrig, und es bleibt verfassungswidrig, weil dieser Punkt im Gesetzentwurf nicht aufgegriffen wird.

#### *Bestimmung von Einsatzschwellen (§ 16 Abs. 2 und § 17 NVerfSchG)*

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gesagt, dass eine Klassifikation und Gegenüberstellung erforderlich sei. Auf der einen Seite steht das Eingriffsge-  
wicht nachrichtendienstlicher Mittel: Ist es ein erheblicher, ein gesteigerter Eingriff? Wie intensiv sind die Eingriffe? Auf der anderen Seite steht das Allgemeinwohlinteresse, das diese Eingriffe rechtfertigt. Beides muss sich die Waage halten. Deswegen muss auch das Allgemeinwohlinteresse in komplementäre Gewichtungsklassen gegliedert werden. Wir brauchen für die Abwägung auch hinsichtlich des Gemeinwohlinteresses Abstufungen. Es reicht nicht, zu sagen, dass ein Eingriff erheblich sei, sondern man muss auch sagen können, dass es erhebliche Gemeinwohlinteressen gibt, die ihn erfordern.

Dazu steht im Gesetzentwurf zumindest implizit: Das haben wir schon geleistet, indem wir die Kategorie der Verdachts- und Beobachtungsobjekte von erheblicher Bedeutung geschaffen haben. - Das ist richtig, das würde diese Verfassungsanforderung auch durchaus erfüllen.

Das Gericht hat aber zusätzlich gesagt - und das fehlt in Ihrem Gesetzentwurf -: Es reicht nicht aus, das auf einer abstrakten Ebene festzustellen. Es reicht also nicht aus, zu sagen: Das muss erhebliche Bedeutung haben. - Der Gesetzgeber muss auch Kriterien dafür vorgeben, aus denen sich diese erhebliche Bedeutung ergibt. Das darf nicht offenbleiben.

Alle anderen Landesverfassungsschutzgesetze, die sich der Aufgabe, diese Verfassungsvorgaben umzusetzen, schon gestellt haben, haben das gemacht. Deswegen kann man sich einfach etwa das hamburgische, das rheinland-pfälzische, das sächsische oder das bayerische Gesetz anschauen. Diese Bundesländer sind schon vorausmarschiert. In all diesen Gesetzen ist das geregelt; das kann man einfach abschreiben. Es gibt Nuancen im Detail - das kann man dann vielleicht so oder etwas anders machen -, aber das ist keine große Sache. Ich glaube, das ließe sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch einpflegen. Und das wäre wichtig, weil das eine Flanke bei Ihnen schliesse.

Ich glaube nicht, dass das an der Praxis irgendetwas ändern würde. Die Praxis folgt den Kriterien, die das Gericht sehr ausführlich in seiner Entscheidung von 2022 referiert hat. An der Wirklichkeit würde das also nichts ändern. Aber zur Demokratie gehört auch die Gewaltenteilung, und

dadurch haben Sie die Verantwortung, das Wesentliche selbst zu entscheiden und dies nicht der Verwaltung zu überlassen. Und zu diesem Wesentlichen gehören auch die Kriterien, aus denen sich die Erheblichkeit ergibt. Dieser Punkt ist das Fundament meiner Stellungnahme. Diese Achillesferse des Entwurfs sollte noch beseitigt werden.

#### *Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 NVerfSchG)*

Schauen wir in Bezug auf die Verfassungsrechtsprechung kurz auf den anderen Strang: die Übermittlungen. Das, was das Bundeserfassungsgericht gefordert hat, setzt der Gesetzentwurf weitgehend gut um. Es ist insbesondere nicht richtig, was seitens des Landesdatenschutzbeauftragten dargestellt wurde: dass in irgendeiner Weise noch nähere Ausformungen von Ermittlungsansätzen im Gesetz zu leisten wären. Das Bundesverfassungsgericht hat sinngemäß gesagt: Das muss für den Empfänger der Anknüpfungspunkt sein, um Maßnahmen anschließen zu können. Das machen Sie, indem Sie jeweils auf die Empfängeraufgaben referenzieren und sagen, dass das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte erforderlich ist. Die Kritik, die eingangs vom Landesbeauftragten für den Datenschutz geäußert wurde und eine weitere Eingrenzung fordert, kann ich mir also nicht zu eigen machen, sondern ich denke, die Regelung im Gesetzentwurf ist durchaus weitgehend gelungen.

An einem Punkt kann man es so regeln, wie die Landesregierung es regeln will; ich würde Ihnen aber empfehlen, kritisch zu reflektieren, ob das stimmig ist. Es geht um die Regelung der Übermittlung sensibler Daten zur Strafverfolgung. Dazu hat das Gericht im Jahr 2024 eine Entscheidung nachgelegt, die die Welt nicht einfacher gemacht hat. Darüber können die gesamte wissenschaftliche Welt und alle Praktiker nur den Kopf schütteln. Das ist aber nichts, wozu ich hier referieren möchte. Ich kann Ihnen dazu nur sagen: Zum Pragmatismus der Politik gehört auch, verfassungsgerichtliche Entscheidungen so hinzunehmen, wie sie sind. Deswegen kann mein Rat nicht sein, das zu ignorieren. Mein Rat ist aber, dass Sie sich nicht zu sehr einschüchtern lassen sollten. Ich habe den Eindruck, dass der Ansatz bei der Datenübermittlung für die Strafverfolgung etwas zu defensiv ist.

Die Frage ist, was man macht, wenn nach zehn Jahren entdeckt wird, dass eine politkriminelle Vereinigung viele Brandanschläge begangen hat, der Sachverhalt in einem Untersuchungsausschuss aufgerollt und festgestellt wird, dass der Verfassungsschutz das alles schon wusste, es der Polizei aber nicht weitergegeben hat. Sie wollen das so regeln, dass das Landesgesetz solche Übermittlungen nicht zulässt.

Es wäre wichtig, dass bei den Strafverfolgungsübermittlungen noch etwas nachgelegt wird. Mindestens müsste aus meiner Sicht geändert werden, dass besonders schwere Fälle einer kriminellen Vereinigung in den Straftatenkatalog aufgenommen werden. Es kann doch nicht sein, dass der Verfassungsschutz um solche Fälle weiß, das aber nicht der Strafverfolgung weitergibt.

Man sollte auch an dem einen oder anderen Punkt etwas mutiger sein. Wenn der Gesetzgeber entschieden hat, dass die einzige in Betracht kommende Strafe eine Freiheitsstrafe ist - dass also keine Geldstrafe möglich ist -, dann hat er eine Duftmarke gesetzt und zum Ausdruck gebracht, dass ein solcher Tatbestand besonders schwerwiegend ist. Wenn alle mildernden Umstände nicht dazu führen können, dass statt einer Freiheitsstrafe eine Geldstrafe verhängt wird, dann muss die Tat schon sehr schwerwiegend sein.

Daher wäre es ein einfacher Weg, ohne dass ein umfangreicher Straftatenkatalog nötig ist, festzulegen, dass fünf Jahre Höchststrafe und eine Freiheitsstrafe als Mindeststrafe das Package sind, das eine Übermittlung rechtfertigt. Ich glaube, es wäre ein guter Ansatz, das so festzulegen.

Auch damit wird nicht alles einbezogen, beispielsweise nicht die Spionage - § 99 Abs. 1 StGB: geheimdienstliche Agententätigkeit. Wenn man es gut machen wollte, würde man auch § 99 Abs. 1 aufnehmen. Es ist ärgerlich, wenn der russische Spion enttarnt wird, aber nicht der Staatsanwaltschaft benannt werden kann. Aber vielleicht können Sie darauf vertrauen, dass der Bund das heilt, weil im Koalitionsvertrag der Bundesregierung steht, dass diese Norm angefasst und die Höchststrafe auf zehn Jahre hochgesetzt werden soll. Dann wäre das okay.

Das sind die Punkte aus der Verfassungsrechtsprechung, die ich ansprechen wollte.

Ich finde es sehr gut, dass Sie harmonisieren, dass Sie nicht nur das unbedingt nötige Pflichtprogramm machen, sondern das Gesetz wirklich besser machen wollen. Dafür lernen Sie auch von anderen, die es gut gemacht haben. Gute Praktiken kann und sollte man aufgreifen. Das kann man aber noch ein wenig breiter und besser tun.

#### *Voraussetzungen für besondere Auskunftsverlangen (§ 20 Abs. 1 bis 4 NVerfSchG)*

Ich finde, der Harmonisierungsansatz sollte zunächst einmal in Ihrem eigenen Gesetz Platz greifen. Die nachrichtendienstlichen Mittel haben Sie relativ systematisch durchstrukturiert. Man könnte sich darüber unterhalten, ob alles Notwendige enthalten ist und ob die Wohnraumüberwachung noch ergänzt werden sollte. Aber jedenfalls hat das ein System. Gewissermaßen systemfremd angeflanscht ist das besonderen Auskunftsverlangen. Für die Unternehmensauskünfte gilt eine ganz andere Schwelle. Das ist einfach ein Fremdkörper im Gesetz. Wenn Sie Praktiker oder auch Rechtswissenschaftler fragen würden, was denn eigentlich die Schwelle ist und was daraus folgt, was also eigentlich im Gesetz steht, dann würden sehr viele ins Schlingern geraten, weil die Regelung ziemlich komplex und wenig verständlich ist.

Das Allereinfachste wäre, Sie würden Ihr Gesetz jetzt komplett renovieren. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung von 2022 den Impuls dafür gegeben, einheitliche Schwellen festzulegen, abstuft nach Eingriffsgewicht. Das sollten Sie hier auch machen. Kleiden Sie Ihre Regelung zu besonderen Auskünften ein in Ihr Schwellensystem! Nach Ihrem Schwellensystem werden bestimmte Sachen an die Schwelle des Beobachtungsobjekts von erheblicher Bedeutung geknüpft. Das wäre bei den Auskunftsregelungen passend.

Nehmen Sie diese Schwelle übrigens auch für die Auskünfte über Telekommunikationsverkehrsdaten! Es ist ziemlich unsinnig, dass sie wie Inhaltsdaten behandelt werden. Für drei Monate Telefonüberwachung gelten bei Ihnen die gleichen Voraussetzungen wie für die Abfrage der Telekommunikationsverbindungsdaten von drei Monaten. Nein, das ist ein milderer Eingriff, und dafür würde durchaus die Schwelle „erhebliche Bedeutung“ passen. Das ist mein Rat.

An diesem Punkt eine weitere Gegenposition zum Landesdatenschutzbeauftragten: Kontostammdaten sind natürlich Kleinkram. Das ist das Gleiche wie Telefonnummernauskünfte in grün. Selbstverständlich ist es richtig und auch verfassungsfest, die Schwelle abzusenken, sodass die Auskunft im Einzelfall erforderlich sein muss. Die Abfrage darf natürlich nicht ins Blaue hinein erfolgen, sondern muss im Einzelfall erforderlich sein; eine Schwelle muss es geben. Aber die Schwelle, die Sie im Entwurf vorgesehen haben, ist genau richtig.

*Vorabkontrollverfahren der G-10-Kommission (§ 21 Abs. 3 NVerfSchG)*

Wenn Sie es gut machen wollen - und es ist mein Rat, dass Sie es gut machen -, schauen Sie bei den Harmonisierungen nicht nur auf die materiellen Voraussetzungen! Das ist hier schon leicht angeklungen: Das Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz ist - ich will es einmal polemisch sagen - etwas paranoid. Es ist sehr verfahrenslastig. Es gibt sehr viele Verfahrenseinengungen und -einschränkungen, die alle Aufwand generieren. Sie haben keine übermäßig große Behörde, und ich könnte mir vorstellen, dass dieser Aufwand wehtut, weil dafür Kräfte von ihrer eigentlichen Aufgabe, nämlich dem Schaffen von Sicherheit, abgezogen werden müssen.

Mein Rat ist also, dass Sie sich noch einmal anschauen, wo die unabhängige Vorabkontrolle im G-10-Verfahren wirklich benötigt wird. Beim Einsatz eines IMSI-Catchers - wenn Sie sich im Grunde selber eine Rufnummernauskunft besorgen, mit einem technischen Gerät vor Ort - brauchen Sie das nicht. Das gilt auch für andere Stellen. Näheres dazu finden Sie in meiner Stellungnahme. Eine effiziente Verfahrensverschlinkung wäre also sinnvoll.

*Dauer der Verdachtsphase (§ 7 Abs. 2 NVerfSchG)*

Dann gibt es noch einen Sonderfall, der bei Ihnen, glaube ich, mittlerweile auch etwas zeitkritisch ist: die „Guillotine“ der Verdachtsfallbearbeitung.

Sie haben als einziges Land eine ganz strikte und strenge Abriegelung der Verdachtsfallbeobachtung: Nach einer Frist von vier Jahren ist Schluss. Entweder besteht dann Gewissheit, dass es sich um eine extremistische Vereinigung handelt, oder die Beobachtung und Aufklärung muss beendet werden.

Ich glaube, das wird der Komplexität des Lebens nicht gerecht, da es auch inhomogene Verbände gibt, also Vereinigungen, bei denen es interne Kämpfe gibt und bei denen beobachtet werden muss, ob sich bestimmte Strömungen durchsetzen. Im Moment könnte es sich durchaus noch um eine Mindermeinung handeln, die den Verband nicht beherrscht, der deshalb vielleicht auch nicht als extremistisch einzustufen ist. Aber stellen Sie sich vor, die Verfassungsschutzbehörde berichtet Ihnen, dass solche Strömungen in dem Verband immer stärker werden! Es ist also eine Tendenz erkennbar, die besagt, dass es eigentlich immer wichtiger wird, diesen Verband im Auge zu behalten, aber nach vier Jahren ist es noch nicht ganz so weit, dass man mit Gewissheit sagen kann, dass er extremistisch ist. Ist es dann richtig, die Rollos herunterzuziehen und sich blind zu machen? Das kann nicht richtig sein!

Sie müssen eine Einzelfalllösung finden. Die darf dann auch verfahrensmäßig abgeriegelt sein. Man könnte zum Beispiel eine Entscheidung der Ministerin verlangen, damit die Beobachtung länger als vier Jahre durchgeführt werden kann. Aber die Möglichkeit, die Verdachtsphase zu verlängern, sollte gegeben sein.

*Zum Antrag der Fraktion der CDU*

Zu dem Entschließungsantrag möchte ich sagen, dass ich nicht alle seine Positionen gut finde, aber ganz überwiegend finde ich sie gut.

Ich habe mich in meiner Stellungnahme auf wenige Punkte konzentriert, weil ich glaube, dass es wichtig ist, den Verfassungsschutz nicht zu stark in die parteipolitische Auseinandersetzung zu

ziehen. Das Schutzgut des Verfassungsschutzes sind die zentralen Prinzipien unserer freiheitlichen Ordnung. Da sollten die zentralen politischen Kräfte nach Möglichkeit an einem Strang ziehen.

#### *Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

Manches überfordert den einen oder anderen. Ich glaube, Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung sind Themen, die in Niedersachsen nicht konsensfähig sind. Deswegen lohnt es sich auch nicht sonderlich, sich damit zu beschäftigen.

Ich möchte Ihnen aber nahelegen, sich mit zwei Punkten zu beschäftigen, auch aus einer politischen Perspektive. Denn in Rheinland-Pfalz und Hamburg - sie sind mit Blick auf die politischen Konstellationen nicht so weit von Ihnen weg - wird es anders gemacht, weshalb Sie das vielleicht auch in Betracht ziehen können.

#### *Überprüfung der Altersgrenze (Forderung zu § 13 NVerfSchG)*

Der eine Punkt ist die Speicherung von Daten Minderjähriger. Das ist hier schon angesprochen worden. Dabei geht es nicht um die Rettung der Welt; denn es geht nicht um viele Fälle. Aber wenn es einmal nötig sein sollte, eine sehr junge Person in den Blick zu nehmen, muss das möglich sein.

Im Gefahrenabwehrrecht ist das durchgängig so. Bei der Polizei gibt es gar keine Altersausschlüsse. Beim Verfassungsschutz ist es berechtigterweise etwas anders. Wir wollen vermeiden, dass irgendein unreifer Kerl, der mal Quatsch erzählt hat, wegen dieser Jugendsünde lebenslang abgestempelt ist. Das darf nicht sein. Aber dafür gibt es Regelwiedervorlagefristen und Höchstspeicherregelungen, die dafür sorgen, dass eine Etikettierung mit weniger aussagekräftigen Informationen nicht stattfindet.

Wenn man aber ein Gefahren geschehen vor Augen hat - auch im Vorfeld konkreter Gefahren im polizeirechtlichen Sinne -, muss man das beobachten und auswerten dürfen. Das betrifft keine Vielzahl von Fällen. Aber ich finde es falsch, das ganz abzuriegeln. Hamburg hat eine vernünftige, abgewogene Regelung, die Sie sich einmal anschauen könnten. Rheinland-Pfalz hat sich für eine komplette Öffnung entschieden. Solch eine Lösung müsste eigentlich auch in Niedersachsen möglich sein.

#### *Anpassung der Mitteilungspflichten (§ 22 NVerfSchG)*

Der andere Punkt - der letzte, den ich von mir aus ansprechen möchte - ist die Mitteilungspflicht. Der Datenschutzbeauftragte hat Ihnen eine engere Regelung nahegelegt. Auch hier beziehe ich eine Gegenposition.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Vielzahl von Entscheidungen die Besonderheit von Nachrichtendiensten herausgestellt. Das sind Behörden, deren Besonderheit darin besteht, dass sie im Geheimen operieren. Transparenzanforderungen wie bei anderen Stellen bestehen hier gerade nicht.

Ich finde es - das ist nicht polemisch gemeint, sondern das sehe ich wirklich so - sehr fatal, dass Sie Verrat an Vertrauenspersonen üben. Jemand, der sich vertrauensvoll auf die Zusammenarbeit mit einer Verfassungsschutzbehörde einlässt und Vertraulichkeit zugesagt bekommt, findet

in Ihrem Gesetz eine Verratspflicht. Die Landesverfassungsschutzbehörde ist gesetzlich verpflichtet, das Vertrauen zu brechen, indem die Vertrauensperson nachträglich offengelegt wird. Das ist doch ein Unding!

Es gibt Ausnahmeregelungen: Wenn Leib, Leben, Freiheit der Vertrauensperson gefährdet sind, dann muss nicht benachrichtigt werden.

Der erste Haken daran ist, dass Vertrauen eine subjektive Kategorie ist. Wenn im Gesetz steht, dass eine Vertrauensperson nur dann nicht verraten wird, wenn eine Behörde im Nachhinein prognostisch entscheidet, dass ihre Freiheit gefährdet ist, dann würde ich mich nicht darauf einlassen.

Der zweite Haken ist, dass manche Sachen nicht im Gesetz stehen. Was ist denn mit der sozialen Ächtung? Es geht doch nicht nur darum, dass jemand einem Fememord zum Opfer fällt, weil er als Vertrauensperson enttarnt wurde, sondern er verliert sein ganzes soziales Umfeld, er wird sozial geächtet. Ich weiß gar nicht, ob das ein Grund ist, der Sie befugt, von einem Verrat abzu- sehen.

Hamburg hat das erst in diesem Frühjahr geändert. Ich kann Ihnen nur nahelegen, das auch zu machen. In Rheinland-Pfalz wird das auch nicht so gemacht, beim Bund sowieso nicht.

Das waren die Spotlights, die ich auf Ihren Gesetzentwurf werfen wollte.

Abg. **Doris Schröder-Köpf** (SPD): Ich habe eine Frage zum Thema „erhebliche Bedeutung“. Sie haben vier Bundesländer aufgezählt, die das aufgenommen haben. Eine Übernahme wäre relativ einfach möglich. Sind die anderen Bundesländer gerade dabei, das zu tun? Gibt es welche, die das nicht tun wollen?

**Dietmar Marscholleck**: Manche gehen voran, andere - auch der Bund - folgen nach. Im Bund werden wir in dieser Wahlperiode eine Nachrichtendienstreform durchführen. Das ist vorgesehen; das ist laut Verfassungsrechtsprechung einfach zwingend. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen befindet sich ein Gesetzentwurf, in dem das auch vorgesehen ist, gerade in der Beratung. Von anderen aktuellen Gesetzentwürfen, die das zum Inhalt haben, weiß ich nicht. Die Antwort lautet also: Alle, die es bisher gemacht haben, haben es so gemacht, Nordrhein-Westfalen wird es so machen - und der Bund ganz sicher auch, weil es von der Verfassungsrechtsprechung vorgegeben ist.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD): Sie sagen, dass die Abwägung abgeschlossen wäre, wenn wir Kriterien für die „erhebliche Bedeutung“ einführen würden, weil man das dann quasi in die gesamte Systematik aufgenommen hätte. Verstehe ich das richtig?

**Dietmar Marscholleck**: „Erhebliche Bedeutung“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Er taucht in Ihrem Gesetz an verschiedenen Stellen auf. Deswegen ist es naheliegend, in den Begriffsbestimmungen eine Legaldefinition einzuführen, etwa in der Art: „Erhebliche Bedeutung hat ein Verdachts- oder Beobachtungsobjekt insbesondere, wenn ...“. Im Anschluss könnten verschiedene Kriterien angeführt werden - Gewalt, Straftaten, aber auch Aktionspotenzial, Kampagnenfähigkeit und Ähnliches, also nicht nur harte Kriterien, sondern auch die Möglichkeiten, Wirkungsbreite zu entfalten. Das ist aber Standard, das ist in den Landesgesetzen enthalten und kein Hexenwerk. Das könnte man einfach in die Begriffsbestimmungen aufnehmen.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD): Eine weitere Frage habe ich zu der Verdachtsfallproblematik, auf die Sie hingewiesen haben. Wir sind hinsichtlich dieser Kategorisierung anders als der Bund und andere Bundesländer unterwegs. Wie könnte eine praktikablere Lösung aussehen? Oder wäre Ihre Empfehlung, das ganz zu streichen?

**Dietmar Marscholleck:** Es ist vielleicht ein wenig exotisch, das in dieser Art gesetzlich zu regeln, aber es ist in der Sache nicht exotisch. Das machen fast alle Verfassungsschutzbehörden so, auch das Bundesamt für Verfassungsschutz.

In solchen Fällen gibt es einen Prüffall, bei dem man zunächst offene Quellen auswertet, um zu schauen, ob an der Sache überhaupt etwas dran ist. Dann gibt es die Phase des Verdachtsfalls, in der man Gefahrerforschung betreibt und der Sache nachgeht. Am Ende hat man ein Ergebnis und sagt zum Beispiel: Wir sind davon überzeugt, dass es sich tatsächlich um eine extremistische Bestrebung handelt. - Dann hört die Beobachtung natürlich nicht auf, aber es ist in der öffentlichen Kommunikation etwas anderes.

Das ist ein klassisches Modell. Ich würde Ihnen nicht empfehlen, das aufzugeben. Das kann man auch gesetzlich regeln. Niedersachsen war hier sogar Vorreiter. Ich finde das nicht schlecht.

Was schlecht ist, ist diese guillotinenhafte, holzschnittartige Abriegelung am Ende. Hier muss man die Vielgestaltigkeit der Lebenswirklichkeit aufnehmen und die Möglichkeit schaffen, an bestimmten Punkten weiterzugehen, anstatt eine Bestrebung - obwohl man merkt, es wird immer schlimmer - noch nicht als gesichert extremistisch einzustufen und sich wegzuducken. Das kann es nicht sein.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD): Ist das als Plädoyer dafür zu verstehen, auf eine Frist gänzlich zu verzichten? Ist das in den meisten Gesetzen so vorgesehen? Oder ist dort eine andere, flexiblere Fristenregelung zu finden?

**Dietmar Marscholleck:** Die meisten Landesgesetze haben keine entsprechende Regelung, auch der Bund nicht. Es ist eher ungewöhnlich, das zu regeln. Ich finde es aber nicht schlecht, dass Sie diese Phasen gesetzlich transparent machen. Die Zeiträume sind stets in gewisser Weise dezisionistisch; man kann es so oder anders machen. Entscheidend ist, dass am Ende kein Zwangsmechanismus steht.

Sprechen Sie mit Ihren Praktikern, und fragen Sie nach den praktischen Erfordernissen! Ich kann sie Ihnen nicht referieren. Wenn es aus praktischen Gründen längere Fristen geben soll, dann wäre das auch okay. Man muss sich eine Frist setzen, an deren Ende man die Dinge betrachtet und sich ernsthaft fragt, ob sich der Verdacht bestätigt hat, ob man weitermachen muss oder aufhören kann. Wenn das nicht im Gesetz steht, dann steht es in der Dienstvorschrift. Man kann es aber auch im Gesetz stehen lassen.

Woran ich mich störe, ist die Ausnahmelosigkeit. Nach vier Jahren muss es möglich sein, die Frist noch einmal zu verlängern. Das kann auch unter eine besondere Zuständigkeitsregelung gestellt werden, zum Beispiel indem man sagt: Das ist so wichtig, dass das die Ministerin entscheiden muss.

Abg. **Doris Schröder-Köpf** (SPD): Haben Sie bei Ihrer Kritik an der Vierjahresfrist Bewegungen im Auge, die immer wieder durch äußere Einflüsse angeheizt werden? Eine Pandemie oder eine

Fluchtbewegung steigert die Mobilisierung bestimmter Gruppen. Haben Sie so etwas im Hinterkopf, wenn Sie diese Frist kritisieren?

**Dietmar Marscholleck:** Äußere Einflüsse triggern eher die Entstehung neuer Bestrebungen, die Gründung neuer Vereinigungen. Mit Blick auf die Bewertung bestehender Vereinigungen als Verdachtsfall oder gesichertes Beobachtungsobjekt ist es vielleicht so, dass solche äußeren Umstände dem einen oder anderen die Maske vom Gesicht reißen und man Extremismus deutlicher erkennt. Aber ich würde diesen Gesichtspunkt nicht in den Vordergrund stellen.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD): Zum Thema Mitteilungspflichten: Nach meiner Erfahrung sehen wir in den Fällen, die Sie hier genannt haben, in der Regel ohnehin von einer Mitteilung ab. Ich habe nur von ganz wenigen Fällen gehört, in denen das zu entscheiden war und man es anders gehandhabt hat. Wie regeln das andere Länder?

**Dietmar Marscholleck:** Vertrauensschutz heißt, man muss sich darauf verlassen können. Wenn eine Ausnahmevorschrift alle relevanten Fälle abdeckt, dann wäre das eine Placebo-Regelung. Es ist aber ein Gebot rechtsstaatlicher Klarheit, keine Placebo-Regelung in das Gesetz zu schreiben und mit verschmitztem Lächeln zu sagen: Ha, wieder ein Ausnahmefall! - Ich finde, es gehört dazu, sich ehrlich zu machen und normenklar zu regeln, was dabei herauskommen soll. Und bei Vertrauensleuten muss dabei herauskommen, dass sie geschützt sind.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Die Kritik, die Sie in Ihrer Stellungnahme an der „gesetzlichen Verratspflicht“ in § 22 Abs. 1 formuliert haben - Stichwort: Mitteilung an Betroffene -, teile und unterstütze ich.

Sie sprachen eingangs von zwei Zielen des Gesetzentwurfes: der Umsetzung der Verfassungsrechtsprechung und der Harmonisierung. Den Verfassungsschutz gibt es ja nicht nur in Niedersachsen. Vielmehr handelt es sich um einen Verbund von Verfassungsschutzbehörden. Sie haben gesagt: Die Harmonisierung ist dabei ein Kriterium, das wir auf jeden Fall im Blick behalten müssen.

Ich teile Ihre Auffassung, dass wir hier in Niedersachsen hinsichtlich der Wohnraumüberwachung und der Onlinedurchsuchung nicht zueinanderkommen; das hat sich jetzt ergeben. Trotzdem noch einmal die Frage - insbesondere hinsichtlich der Wohnraumüberwachung -: Ist das nicht auch aus Ihrer Sicht eine Schutzmöglichkeit für diejenigen Informanten, die der Verfassungsschutz zum Beispiel bei Gesprächen in Wohnräumen einsetzt? Der Staat muss doch die Möglichkeit haben, diejenigen zu schützen, die er dort einsetzt.

**Dietmar Marscholleck:** Beim Thema Wohnraumüberwachung gibt es verfassungsrechtliche Anforderungen, nach denen die Schwellen dieselben sein müssen wie bei der Polizei. Die Verfassungsrechtsprechung sagt des Weiteren, eine Wohnraumüberwachung durch den Verfassungsschutz darf nur subsidiär erfolgen, also wenn die Polizei nicht zum Zuge kommt.

Damit ist die Maßnahme für die Verfassungsschutzbehörden sehr marginal. Sie hat keine zentrale Bedeutung. Aber sie hat eine Bedeutung. Wenn Sie alle Pfeile im Köcher haben wollen, dann gehört das dazu. Der Bund hat dazu eine gruselige Regelung. Sie ist noch nie angewandt worden, und sie wird, wenn sie so bestehen bleibt, auch nie angewandt werden, weil sie eine gegenwärtige Gefahr voraussetzt. Wenn Sie eine Regelung schaffen wollen, dann müsste sie natürlich praktikabel sein, sodass man sie auch nutzen kann.



Es gab einmal eine grenzüberschreitende extremistische Vereinigung in den Niederlanden und in Niedersachsen. Wenn die Mitglieder in den Niederlanden waren, dann waren wir immer froh, weil wir dann Informationen von unseren Partnerdiensten erhalten haben. Deutschland war für sie sozusagen ein Safe Haven, und das lag nicht nur an Niedersachsen, sondern auch am Bund. Das ist natürlich kein guter Zustand.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Wie beurteilen Sie die Regelungen für die Berufsgeheimnisträger wie Anwälte und Journalisten? Muss für das Gesetz noch eine Einzelfallbetrachtung überlegt werden? Ich glaube, dass eine generelle Betrachtung, so wie sie hier im Gesetz formuliert ist, nicht zielführend ist.

**Dietmar Marscholleck:** Zum Thema Berufsgeheimnisträger habe ich in meiner Stellungnahme etwas geschrieben. An dieser Stelle sind Sie zu rigide, und das ist verfassungswidrig.

In der StPO, in Ihrem eigenen Polizeigesetz und im Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) ist es anders geregelt. In bestimmten Bereichen muss eine Abwägung stattfinden, weil die Schutzaufgaben, die die Behörde wahrnimmt, ein hohes Gewicht für das Allgemeinwohl haben.

An dieser Stelle wäre eine Abwägung besser, so wie in allen vergleichbaren Rechtsnormen auch. In der schriftlichen Stellungnahme habe ich das nicht so ins Zentrum gerückt, weil es für die Praxis vielleicht nicht der allerwichtigste Punkt ist.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Sie haben über die Mindestaltersgrenze gesprochen und auf Rheinland-Pfalz als rot-grünes Land verwiesen. Ich habe mir das gerade angeschaut, und ich sehe in § 17 des Landesgesetzes sehr wohl eine Beschränkung. Nach § 17 Abs. 1 dürfen personenbezogene Daten über das Verhalten von Minderjährigen vor Vollendung des 14. Lebensjahres nicht in Dateien und in zu ihrer Person geführten Akten gespeichert werden. So ist es auch in Niedersachsen geregelt. Das irritiert mich. Können Sie nochmals erklären, was Sie damit meinen?

**Dietmar Marscholleck:** Ich werde Ihnen heute Nachmittag nachliefern, wo das wie geregelt ist.<sup>4</sup>

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Ich fand ganz charmant, dass Sie gesagt haben, dass es uns als Landesgesetzgeber obliege, Wesentliches selbst zu entscheiden und zu regeln. Aber gleichzeitig raten Sie davon ab, dass wir als landesgesetzgebende Gewalt die fdGO-Definition aus dem NPd-Urteil 2017 übernehmen, weil es dem Bund obliege, an dieser Stelle einen Vorstoß zu machen, und damit wir nicht als einziges Land eine abweichende Definition haben. An unser Gesetz ist

---

<sup>4</sup> Am 16. Mai 2025 übersandte Herr Marscholleck folgende Antwort:

In Rheinland-Pfalz ist es in § 9 Absatz 4 LVerfSchG geregelt (<https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-VerfSchutzGRP2020V1P9>):

„Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zur Erhebung personenbezogener Daten bei Minderjährigen ist frühestens ab Vollendung des 10. Lebensjahres und bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres nur zu deren Schutz zulässig, soweit tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese den objektiven Tatbestand einer der in § 3 Abs. 1 des Artikel-10-Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2007 I S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413), genannten Straftatbestände verwirklichen werden, verwirklichen oder verwirklicht haben.“

Andere Begrenzungen hat das aktuell geltende Landesrecht nicht.

doch lediglich die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde gebunden. Das hat nichts mit Artikel 31 des Grundgesetzes zu tun.

**Dietmar Marscholleck:** Hier ist die Welt eigentlich ziemlich einfach. Im § 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes sind die Aufgaben des Bundesamtes *und* der Landesbehörden geregelt. Es ist eine bundesgesetzliche Aufgabe, die der niedersächsische Verfassungsschutz erfüllt. Diese bundesgesetzliche Aufgabe ist im § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes mit Legaldefinitionen unterlegt. § 4 Abs. 2 definiert, was die freiheitliche demokratische Grundordnung ist. Das ist Bundesrecht.

Man kann sich darüber unterhalten, ob der Landesgesetzgeber gehindert ist, wiederholendes Landesrecht zu erlassen, also das, was im Bundesgesetz steht, identisch in ein Landesgesetz zu schreiben. Im europäischen Recht wäre das nicht möglich, aber in der föderalen Ordnung geht es wahrscheinlich. Was Sie aber auf gar keinen Fall machen können, ist abweichendes Recht zu treffen.

Sie könnten zwar sagen, Sie schreiben die Regelung des Bundes mit anderen Worten, aber inhaltlich identisch in Ihr Gesetz. Aber dann würde ich fragen: Wozu denn?

Wenn Sie etwas inhaltlich anderes wollen, müssen Sie Ihre Fraktionskollegen im Bundestag darum bitten. Denn das könnte nur der Bundesgesetzgeber ändern. Ein Landesverfassungsschutzgesetz ist dafür die falsche Baustelle. Das kann der Landesgesetzgeber nicht regeln. Er kann es vor allem nicht anders als der Bund regeln. Es ist zurzeit auch nicht unklar geregelt.

Wir werden in dieser Wahlperiode eine Nachrichtendienstrechtsreform vorlegen. Möglicherweise wird sie etwas breiter angelegt sein und auch die Definitionsnorm aufgreifen. Es kann gut sein, dass dabei herauskommt, was Sie sich vorstellen. Aber ich glaube, in der Praxis würde eine Änderung der Definition nichts ändern. Denn die Praxis legt das geltende Recht aus und berücksichtigt dabei die Verfassungsrechtsprechung.

Das ist wirklich nicht unbedingt ein Punkt, bei dem man als Land irgendetwas gewinnen kann.

**Abg. Michael Lühmann (GRÜNE):** Die fdGO-Definition stammt bekanntlich aus den politisch und juristisch vielleicht noch nicht ganz so normierten 50er-Jahren. Was damals geurteilt wurde und wie man das dann umsetzte, hatte durchaus eine gewisse politische Wirkung. Ich will die Verbote der Sozialistischen Reichspartei (SRP) und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) gar nicht infrage stellen, aber es hatte einen Hintergrund, dass man manche Dinge getan hat.

Nach meiner Erinnerung war ein Grund dafür, dass das zweite NPD-Verbotsverfahren so lange gedauert hat, dass man das Urteil an die heutigen Zeiten und die Entwicklung der Rechtsprechung anpassen musste. Dazu hat man eine neue Definition gestrickt. Dass man das Menschenwürdeprinzip an die erste Stelle gesetzt hat, halte ich für eine schon sehr wirkungsvolle Veränderung.

Ich nehme zur Kenntnis, dass wir eine solche Änderung der Definition im Landesrecht nicht gegen das Bundesrecht beschließen können. Aber dann ist unsere Aufgabe als Landesgesetzgeber, den Bundesgesetzgeber aufzufordern, endlich seine Hausaufgaben zu machen und auch an dieser Stelle die Rechtsprechung nachzuvollziehen. Ist es das, was Sie uns mitgeben würden? Wenn wir es ändern wollten, wäre das der Weg?

**Dietmar Marscholleck:** Ich weiß nicht, ob der Bund so dringend auf Aufforderungen aus Niedersachsen wartet.

(Heiterkeit)

Ich sehe hier keinen Widerspruch, weil das unterschiedliche Abstraktionsebenen sind. Was § 4 Abs. 2 BVerfSchG in der Tat aus dem SRP- und dem KPD-Urteil übernommen hat, ist eine weitergehende Ableitung; es sind Konkretisierungen. Im NPD-Urteil hat das Gericht eine höhere Abstraktionsebene gewählt, indem es gesagt hat: Menschenwürde, Demokratieprinzip und zentrale Elemente des Rechtsstaatsprinzips - das macht die freiheitliche demokratische Grundordnung aus.

Wenn eine Verfassungsschutzbehörde prüfen soll, ob gegen das Demokratieprinzip verstoßen wird, dann wird man auch das Demokratieprinzip sicherlich näher operationalisieren und stärker ableiten müssen. Dann kommt man aber wieder zu dem, was in § 4 Abs. 2 steht: Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition usw. Aus meiner Sicht ist es daher nur ein weiterer Schritt der Konkretisierung. Es fehlt die Systematisierung. Daher würde man es gegebenenfalls auch so regeln, dass man systematisierend eine Ebene mit den übergeordneten Prinzipien aufnimmt, das Wort „insbesondere“ folgen lässt und dann aufzählt, was jetzt schon vorhanden ist.

Ich finde, es wäre kein Gewinn an Normenklarheit, die Definition auf die drei Prinzipien - Menschenwürde, Demokratieprinzip und zentrale Elemente des Rechtsstaatsprinzips - zu beschränken. Es hat schon einen Vorteil, wenn im Gesetz deutlicher ausformuliert ist, was das Demokratieprinzip eigentlich ausmacht.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Auf der Website des Bundesamtes für Verfassungsschutz wird auf das NPD-Urteil Bezug genommen. Dort steht, die Würde des Menschen ist ein Teil dieses Dreiklangs. In dem Katalog, den Sie gerade erwähnt haben, wird wiederum auf die „im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte“ verwiesen. Dazu gehören sämtliche Menschenrechte. Hier wird es konkretisiert. Dazu gehört aber zum Beispiel Artikel 14 nicht, sondern es geht um den Kerngedanken der Menschenwürde, und da sehe ich schon einen Widerspruch.

Ich möchte aber noch auf den § 99 StGB eingehen - geheimdienstliche Agententätigkeit. Auch in Niedersachsen haben wir vor und nach der Bundestagswahl beobachtet, dass Einzelne aus Russland motiviert wurden und werden, Spionageaktivitäten aufzunehmen. Diese Menschen sind nicht sonderlich geschult, was bedeutet, nach dem derzeitigen Gesetzentwurf dürften wir keine Daten übermitteln, weil die Rechtsfolge bei nicht mehr als fünf Jahren Freiheitsstrafe läge.

**Dietmar Marscholleck:** Der Gesetzentwurf enthält in § 31 eine Regelung, nach der im Fall von zehn Jahren Höchststrafe übermittelt werden darf. Wenn die Höchststrafe nur fünf Jahre beträgt, dann soll die Übermittlung nur nach Maßgabe eines Straftatenkatalogs möglich sein. § 99 Abs. 1 StGB ist dort aber nicht enthalten, sodass es für den russischen Spion vergleichsweise gut ausgehen würde.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Ich finde diesen Hinweis wichtig. Das sollten wir auf jeden Fall aufnehmen. Vielen Dank dafür.

**Professor Dr. Markus Löffelmann**

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Nachrichtendienste

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 4 zu [Drs. 19/5071](#) und [Drs. 19/5930](#)*

Prof. **Dr. Markus Löffelmann**: Sie haben auch von mir eine umfangreiche schriftliche Stellungnahme bekommen; deshalb werde ich hier nur auf einzelne Punkte sowohl des Gesetzentwurfes als auch des Entschließungsantrages eingehen. Ich werde aber auch einige darüber hinausgehende Gesichtspunkte in den Raum stellen. Dankenswerterweise hat Herr Marscholleck bereits eine ganze Reihe von Punkten vorweggenommen, sodass ich mich kürzer fassen kann.

*Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 NVerfSchG)*

Ich möchte zunächst auf § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 hinweisen. Dort möchte man die Eingriffsschwelle für die akustische Überwachung außerhalb von Wohnraum absenken. Ich halte das für problematisch. Es handelt sich hierbei nach Verfassungsrechtsprechung - das kann man auch § 9 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes entnehmen - um eine Maßnahme von hoher Eingriffsintensität, die etwa einer Telekommunikationsüberwachung gleichsteht. Deshalb ist das Anknüpfen an das G-10-Regelungsregime eigentlich ganz sinnvoll.

*Standortermittlung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 NVerfSchG)*

In § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 soll nun die Standortermittlung mittels IMSI-Catcher integriert werden.

Ich finde diese Art der Regelung unter mehreren Gesichtspunkten nicht ganz glücklich. Es gibt verschiedene technische Möglichkeiten, den Standort zu bestimmen. Aus einer Grundrechtsperspektive macht das mit Blick auf die Eingriffsintensität keinen Unterschied. Das handhabt auch das Bundesverfassungsgericht so. In der Entscheidung zum HVSG vom April vergangenen Jahres hat es sich dazu in Breite geäußert.

Man könnte hier also eine allgemeine und technikoffene Vorschrift schaffen. Diese müsste sich gleichzeitig nicht an den im Übrigen überhöhten Anforderungen, denen der IMSI-Catcher unterworfen ist, orientieren. Vielmehr könnten die Anforderungen niedriger sein, wenn es um einzelne Standortdatenerhebungen geht.

In der Natur dieser Maßnahme liegt es allerdings auch, dass sie auch langfristig durchgeführt werden kann und dann die Erstellung umfassender Bewegungsprofile ermöglicht. Dann wäre wiederum eine höhere Schwelle notwendig. Auch das ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht abgebildet.

*Ausschluss von Vertrauenspersonen, sonstigen geheimen Informanten sowie überwobenen Agenten aufgrund von Straftaten (§ 16 NVerfSchG)*

Sie haben hier in Niedersachsen ein besonderes Regelungsregime, was Human Intelligence (HUMINT) anbelangt. Der Einsatz nicht nur von Vertrauenspersonen, sondern auch von Informanten und Gewährsleuten ist ausgeschlossen, wenn diese Personen straffällig geworden sind.

Es gibt eine ähnliche Regelung auf Bundesebene, die etwas toleranter ist. Dort gibt es auch Ausnahmetatbestände. Der Behördenleiter kann über Ausnahmen entscheiden.

Für mich trägt die Logik, die diesem Ausschluss zugrunde liegt, nicht wirklich. Ich bin jahrzehntelang Strafrichter gewesen. Unser Recht unterstellt, dass Personen resozialisiert sind, wenn sie verurteilt wurden und ihre Strafe verbüßt haben. Es gibt keinen nachrichtendienstlichen oder kriminalistischen Erfahrungssatz, dass Personen, die sich strafbar gemacht haben, etwa nicht nachrichtenehrlich sind und man sich auf sie nicht verlassen kann. Das sind ja Kriterien, um sie sozusagen als verlängerten Arm des Staates zu nutzen. Meine Empfehlung wäre, darüber nachzudenken, ob das tatsächlich eine sinnvolle Einschränkung ist, und möglicherweise eine etwas flexiblere Regelung zuzulassen, wie sie im Bund und auch in anderen Ländern vorgesehen ist.

#### *Zur Ausgestaltung der G-10-Kommission (§ 3 des Nds. AG G 10)*

Der Herr Landesbeauftragte für den Datenschutz hat schon die Problematik mit der G-10-Kommission angesprochen. Es geht um das jüngere Judikat des Bundesverfassungsgerichtes zu G-10-Maßnahmen, Stichwort: strategische Inland-Ausland-Fernmeldeaufklärung.

Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es hier auch andere Lösungsmöglichkeiten gibt. Man kann natürlich die G-10-Kommission - wenn man diesen Gedanken auf die Landesebene überträgt - aufwerten und professionalisieren. Man kann es auch ähnlich machen, wie man es im Bund gemacht hat. Dort hat man mit dem Unabhängigen Kontrollrat eine eigene Institution geschaffen, die allen Belangen nachrichtendienstlicher Anforderungen - Third Party Rule und dergleichen - genügt. Und man denkt auch darüber nach - das ist wohl ein offenes Geheimnis -, diese Zuständigkeit auf weitere Maßnahmen zu erstrecken.

In Hamburg hat man sich das zum Vorbild genommen. Dort hat man jetzt ein unabhängiges Kontrollgremium geschaffen. Das ist etwas niedrigrangiger besetzt, aber erfüllt im Grunde genommen ähnliche Funktionen.

In Bayern und Hessen - das ist, wie ich finde, im Übrigen eine sehr pragmatische Lösung - hat man einfach das Amtsgericht beauftragt. Auch das ist möglich. Die gemeinhin vorhandene Vorstellung, nachrichtendienstliche Sachverhalte könnten nicht im Bereich des präventiven Grundrechtsschutzes durch ein Gericht behandelt werden, weil ein Gericht öffentlich verhandelt und dergleichen, trägt natürlich nicht, wenn es um den Richtervorbehalt oder vergleichbare Instrumente geht, weil solche Entscheidungen eben nicht öffentlich sind.

#### *Zum Antrag der Fraktion der CDU*

*Anpassung der Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei zeugnisverweigerungsberechtigten Personen (Forderung zu § 10 Abs. 4 NVerfSchG)*

Ich möchte kurz auf die Nr. 7 des Entschließungsantrages eingehen, wo von einer Neuregelung des Kernbereichsschutzes und des Schutzes von Berufsgeheimnisträgern die Rede ist. Das spielt auch im Gesetzentwurf eine Rolle.

Aus meiner Sicht ist der Rückgriff zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern auf § 53 StPO - Zeugnisverweigerungsrecht der Berufsgeheimnisträger - systematisch völlig verfehlt.

Mir ist bewusst, dass das im Sinne eines Automatismus in allen Gesetzgebungsverfahren, sowohl im Polizeirecht als auch im Verfassungsschutzrecht, immer wieder gemacht wird. Aber man muss sich einmal vergegenwärtigen: Diese Zeugnisverweigerungsrechte haben einen spezifisch strafprozessualen Charakter. Sie sollen besondere strafprozessuale Probleme lösen, die sich daraus ergeben, dass unser Strafprozessrecht einerseits eine allgemeine Zeugnispflicht vorsieht - jeder muss vor Gericht aussagen - und andererseits die Personengruppen, um die es da geht, wie etwa Hebammen, Berater bei Suchtproblemen oder psychotherapeutische Berater, eine besondere Nähe zu kriminogenen Sachverhalten und zu entsprechenden Personen haben.

Die Zusammensetzung des Kreises dieser Berufsgeheimnisträger ist immer umstritten gewesen. Auch dafür gibt es verfassungsrechtliche Leitplanken, aber diese schematisch auf den Bereich des Verfassungsschutzes zu übertragen, passt überhaupt nicht. Man müsste im Grunde genommen - hier knüpfe ich ein wenig an die Ausführungen von Herrn Marscholleck an - eine bereichsspezifische Abwägung treffen zwischen den Allgemeininteressen, den öffentlichen Interessen, denen der Verfassungsschutz dient, dem Schutz höchstrangiger Rechtsgüter, und natürlich schutzwürdigen Belangen von Berufsgeheimnisträgern, welche auch immer das sein mögen.

Schauen Sie einmal in das neue Hamburgische Verfassungsschutzgesetz! Dort findet sich eine Regelung, die einen neuen Weg geht. Da wird nicht auf den § 53 StPO Bezug genommen, sondern auf § 203 StGB. Das finde ich insgesamt schlüssiger.

#### *Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

In Nr. 10 des Entschließungsantrages geht es um die akustische Wohnraumüberwachung - das ist bereits angesprochen worden - und um informationstechnische Eingriffe.

Es hat einen Grund, dass die akustische Wohnraumüberwachung auf Bundesebene bislang noch nicht in dem Bericht gemäß Artikel 13 Abs. 6 des Grundgesetzes aufgetaucht ist. Das gilt auch für die Landesebene. Mir sind nur Einzelfälle aus Bayern bekannt, in denen das überhaupt gemacht wurde. Der Grund sind die hohen Schrankenqualifikationen in Artikel 13 Abs. 4 des Grundgesetzes. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in der BayVSG-Entscheidung darauf hingewiesen: Solche Maßnahmen dürfen nur zur Gefahrenabwehr durchgeführt werden. Nun betreibt der Verfassungsschutz keine Gefahrenabwehr. Deshalb bleibt notwendigerweise nur ein vielleicht theoretischer Anwendungsfall für die akustische Wohnraumüberwachung. Ich glaube, das ist ein Scheinproblem.

Ähnlich verhält es sich mit informationstechnischen Eingriffen. Dort ist es zwar so, dass diese Qualifikationen nicht in der Verfassungsnorm hinterlegt sind. Das Computergrundrecht ist bekanntlich auch eine Ableitung. Aber das Bundesverfassungsgericht zieht hier die Schwellen gleich und sagt: Die gleichen Voraussetzungen müssen für informationstechnische Eingriffe gelten. Im Ausland - BND - kann das ein wenig anders beurteilt werden. Der BND hat diese Möglichkeit, aber für das Inland besteht de facto rechtlich kein wirklich praktikabler Anwendungsbe- reich für diese Maßnahmen.

#### *Revision des Katalogs nachrichtendienstlicher Mittel, Einführung einer Generalklausel (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

Unter Nr. 11 des Entschließungsantrags geht es um die Revision des Katalogs nachrichtendienstlicher Mittel.

Ich fand diesen Katalog immer sehr gut. Er hat Vorbildcharakter. Ich finde, dass ein solcher Katalog für viel Transparenz und auch für eine hohe demokratische, parlamentarische Legitimation sorgt. Es ist auch kein Geheimnis, dass es hier viele Möglichkeiten gibt.

Natürlich besteht bei einem solchen Katalog viel Gestaltungsspielraum. Ich glaube nicht, dass ein solcher Katalog, wie er hier in Niedersachsen schon seit Längerem vorliegt, abschließend geregelt sein muss. Man kann diesen auch öffnen. Man kann einen solchen Katalog auch im Sinne des von Herrn Marscholleck bereits angesprochenen Stufensystems strukturieren. Man könnte die nachrichtendienstlichen Mittel nach Schwere, nach Eingriffsintensität ordnen und dann Kategorien von Gemeinwohlbelangen, von Aufklärungsbedarfen zuordnen. Man könnte auch eine Generalklausel - so ist es in vielen Polizeigesetzen, de facto auch in der Strafprozessordnung - mit einem Katalog von Standardbefugnissen kombinieren. Das ist alles möglich. Ich denke aber, dass hier die Diskussion noch nicht ausgereift ist.

#### *Bestimmung von Einsatzschwellen (§ 16 Abs. 2 NVerfSchG)*

Das zeigt sich auch sehr deutlich an dem Bereich HUMINT. Im Gesetz gibt es eine Regelung, die in sich wenig homogen ist. In § 16 werden V-Personen mit Gewährspersonen und Informanten auf eine Stufe gestellt. Das sehe ich aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive nicht so.

Die Bandbreite des Einsatzes von V-Personen - das sagt uns das Bundesverfassungsgericht - ist sehr groß. Es sind Abstufungen möglich. Verdeckte Mitarbeiter sind - das sagt uns das Bundesverfassungsgericht weiter - genauso zu behandeln wie V-Personen. Auch hier ist eine große Bandbreite möglich. Sie sehen also: Dazu sind im Grunde genommen systematische Abstufungen notwendig. Man sollte dies alles aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive von der Eingriffsintensität her betrachten.

#### *Datenweitergabe an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs (§§ 32 und 32 a NVerfSchG)*

Ein Wort zu Nr. 20 - Datenübermittlungen an private Stellen. Ich glaube, dass das eine praktische Relevanz hat, die noch sehr stark unterschätzt wird. Das ist auch bei der Novellierung der Übermittlungsvorschriften auf Bundesebene ein Thema gewesen. Man hat dort mit § 22 a des Bundesverfassungsschutzgesetzes eine recht ausdifferenzierte Vorschrift geschaffen, die auch Übermittlungen zum Beispiel zum Kinder- und Jugendschutz zulässt.

Das gibt es hier nicht. Hier gibt es eine relativ strikte Regelung in § 32 Abs. 5 des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, wo auf besonders gewichtige Rechtsgüter Bezug genommen wird. Aber dann fragt man sich: Welche Rechtsgüter sind zum Beispiel beim Kinder- und Jugendschutz oder bei der Wirtschaftsspionage gegen Unternehmen betroffen? Das lässt sich für einen Sachbearbeiter am Ende schwer beantworten. Und deshalb ist die Regelung eigentlich nicht so anwendungsfreundlich, wie sie sein könnte.

#### *Weitere Gesichtspunkte*

Welche darüber hinausgehenden Punkte mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf gibt es noch? - Der wichtigste Punkt - das will ich aber gar nicht mehr vertiefen, weil Herr Marscholleck es schon gut dargestellt hat - betrifft das Stufenmodell, also die einander entsprechenden Kategorien. Das wird bisher noch nicht systematisch durchgeführt. Das betrifft auch die Zuordnung von einzelnen nachrichtendienstlichen Mitteln zu verschiedenen - niedrigschwelligen, mittleren oder höheren - Kategorien.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der nicht auftaucht, aber perspektivisch für die Entwicklung des Verfassungsschutzrechts und auch des Polizeirechts von enormer Bedeutung ist, sind automatisierte Datenanalysen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2023 in seiner Entscheidung zu automatisierten Datenanalysen die Gesetzgeber in Bund und Ländern aufgefordert, sich darüber Gedanken zu machen und auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verschiedene Eingriffsintensitäten automatisierter Datenverarbeitungen zu definieren. Was macht denn der Verfassungsschutz? - Er aggregiert aus einer Vielzahl von Quellen Daten. Er nutzt dabei auch automatisierte Systeme. Um diesen Punkt wird man perspektivisch nicht herumkommen.

Ein anderer Punkt, auf den ich immer wieder gern hinweise: Asservatenauswertung. Das ist ein noch gänzlich unbeackertes Thema. Es scheiden sich die Geister, welche Grundrechte überhaupt betroffen sind. Klar ist: Wenn man informationstechnische Systeme oder Datenspeicher vom Landeskriminalamt (LKA), vom Bundeskriminalamt (BKA) oder vielleicht von einem ausländischen Nachrichtendienst (AND) zur Verfügung gestellt bekommt, befindet sich darauf eine Unmenge personenbezogener Daten, und unser gegenwärtiges Regelungsregime - nicht nur bei Ihnen, sondern überall - behandelt das alles unter einer Schwelle, die allgemein für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt. Im Bereich des Strafprozesses haben wir dasselbe Problem. Darüber hat der Deutsche Juristentag vergangenes Jahr ausführlichst debattiert. Insgesamt sehe ich einen breiten Konsens, dass man hier spezifische Regelungen bräuchte.

#### *Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts*

Mein letzter Punkt ist vielleicht der wichtigste: Harmonisierung. Dieses Stichwort taucht im Gesetzentwurf und im Entschließungsantrag an mehreren Stellen auf; es ist auch hier vielfach genannt worden. Wenn man sich auf eine Metaebene begibt und das ganze Verfassungsschutzrecht auf Bundes- und Länderebene betrachtet, dann sieht man, dass sein Zustand verheerend ist. Das ist nämlich ein völlig zerfasertes Recht, das - wie mein Kollege Jan-Hendrik Dietrich einmal geschrieben hat - einer gemeinsamen Ordnungsidee entbehrt. Das macht es sehr schwierig - nicht nur für Rechtswissenschaftler, sondern auch für Parlamentarier - das Ganze zu vermitteln und überhaupt zu verstehen. Vor allem für die Mitarbeitenden in den Behörden wird die Anwendung enorm schwierig.

Wir haben jetzt durch die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den Übermittlungsvorschriften neue Normen bekommen - in einigen Bundesländern, auf Bundesebene. Alle diese Normen sind verschieden. Da gibt es noch nicht einmal auf Bundesebene eine Deckung, lediglich teilweise Überschneidungen. Ich finde das katastrophal. Es wurde in der Vergangenheit viel darüber gesprochen, dass man doch harmonisieren und vielleicht ein Musterverfassungsschutzgesetz auf den Weg bringen sollte. Das hat alles nicht geklappt.

Aus dieser Entwicklung ziehe ich einen Schluss - nehmen Sie es mir bitte nicht krumm, vielleicht klingt das jetzt ein wenig häretisch -: Der Königsweg für Harmonisierung ist eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund. Es wäre vielleicht wert, darüber nachzudenken. Stellen Sie sich einmal vor, wir hätten im Bereich des Strafprozessrechts eine solche Situation wie hier im Verfassungsschutzrecht, nämlich dass alle Landesbehörden auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen arbeiten. Damit könnte man die Strafverfolgung - wenn sie länderübergreifende Probleme aufwirft - stilllegen. Das heißt nicht, dass Verfassungsschutzbehörden auf Landesebene abgeschafft werden sollten. Aber eine gemeinsame Rechtsgrundlage wäre viel



wert; da wäre viel gewonnen. Und wem das als ein zu schwieriger Weg erscheint: Für den Bereich der Zusammenarbeit, also für die ganzen Übermittlungsregime, hätten wir sogar schon die Bundeskompetenz. Man müsste es nur machen und damit die Landesgesetze entlasten.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Sie sprachen gerade von automatisierter Datenanalyse. Müssen wir dafür eine eigene Rechtsgrundlage im Gesetz schaffen, oder glauben Sie, dass die mit einem Auffangtatbestand gegeben ist?

Prof. **Dr. Markus Löffelmann**: Wenn man die Maßstäbe zugrunde legt, die das Bundesverfassungsgericht 2023 ausgeführt hat, dann ist das automatisierte Zusammenführen von Daten mit einer eigenen Eingriffsqualität verbunden. Diese Eingriffsqualität kann auch eine bestimmte Bandbreite haben. Das beginnt mit einfachen Suchfunktionen und reicht bis zum Erkennen von Mustern, die manuell nicht erkannt werden könnten, und dem Einsatz von KI. Da kommt es darauf an, was man machen möchte. Die Diskussionen dazu stehen noch ganz am Anfang. Wir hatten vor einem Jahr im Deutschen Bundestag eine Anhörung, in der es um Palantir und Co. ging. Man hat sich dann entschieden, auf Bundesebene eigene Lösungen zu entwickeln.

Vorausgehen müssten dem meines Erachtens eine juristisch-dogmatische Aufarbeitung verschiedener Varianten automatisierter Datenanalysen - da gibt es viele - und eine Bestimmung von deren Eingriffsintensität. Dem müsste man dann wieder - wie in einem Stufenmodell - Eingriffsschwellen zuordnen. Das ist natürlich eine gewaltige Herausforderung. Soweit ich weiß, laufen im Bereich des Polizeirechts im Zusammenhang mit dem großen Projekt „Polizei 20/20“ bereits entsprechende Überlegungen, sodass es also Foren für die Zusammenarbeit gibt. Vielleicht müsste man das für den Verfassungsschutz auch einmal anstoßen und diese Weichenstellungen in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe diskutieren.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Meine nächste Frage betrifft die Erweiterung der Höchstdauer der kurzfristigen Observation auf 48 Stunden. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme legen Sie dar, das sei verfassungsrechtlich gar nicht notwendig. Halten Sie eine Änderung dieser Frist für sinnvoll, um eine Flexibilisierung in der Tätigkeit des Verfassungsschutzes zu erreichen?

Prof. **Dr. Markus Löffelmann**: Sie haben meiner Stellungnahme entnommen, dass die Trennlinie zwischen kurz- und längerfristiger Observation ursprünglich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kommt und dann erst einmal Eingang in die Strafprozessordnung gefunden hat. Dort hat man sich an der Dauer von 24 Stunden orientiert.

Ich sehe auf jeden Fall einen Unterschied zwischen strafprozessualen Observationen und solchen durch den Verfassungsschutz, weil Observationen durch den Verfassungsschutz ihrer Natur nach längerfristig angelegt sind. Sie beginnen auch schon zu einem viel früheren Zeitpunkt.

Eine verfassungsrechtliche Vorgabe, wo genau die Trennlinie verlaufen muss, kenne ich nicht. Die 48 Stunden, die von Ihnen herangezogen wurden, finde ich einen guten Kompromiss. Ich könnte mir auch noch einen Tag mehr vorstellen. Ich glaube, das ist eine Frage des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Meine letzte Frage betrifft Videoaufzeichnungen Dritter, also anderer Betreiber. Wie beurteilen Sie das, und bedarf es dafür Ihrer Auffassung nach einer eigenen Rechtsgrundlage?

Prof. **Dr. Markus Löffelmann**: Das ist eine sehr interessante Thematik, zu der ich auch kurz ausgeführt habe. In einigen Landesverfassungsschutzgesetzen gibt es Normen, die erlauben, auf solche Videoaufzeichnungen zurückzugreifen. Ich denke, solche Normen sind schon erforderlich. Das ist im Grunde wie ein Auskunftersuchen. Regelungen zu Auskunftersuchen gibt es bekanntlich. Wenn man Privatpersonen verpflichtet, Informationen zur Verfügung zu stellen, dann braucht man dafür eine Rechtsgrundlage. Wenn die Privatpersonen von sich aus auf den Verfassungsschutz zugehen und sagen, sie verfügen über interessantes Material, dann würde ich das anders beurteilen.

### **Forschungsstelle Nachrichtendienste, Universität zu Köln**

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 3 zu [Drs. 19/5071](#) und [Drs. 19/5930](#)*

#### **Per Videokonferenztechnik zugeschaltet:**

- **Luca Manns**, Geschäftsführer der Forschungsstelle

**Luca Manns**: Ich darf Sie herzlich von Professor Dr. Markus Ogorek grüßen, der gerade in Paris ist und sich um die künftige Aufstellung des deutsch-französischen Programms kümmert, das wir in Köln seit zehn Jahren mit der Sorbonne betreiben. Das sind immer sehr lange, dicht getaktete Tage. Deswegen bat er mich, Sie zu grüßen und seinen Teil mit vorzustellen.

Herr Marscholleck und Herr Dr. Löffelmann haben gerade schon ganz viel Richtiges gesagt. Deshalb werde ich einige Teile etwas stakkatohaft durchgehen. Sollten Sie Fragen haben, die die schriftliche Stellungnahme nicht beantwortet, dann melden Sie sich danach bitte.

#### *Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*

#### *Präventionsarbeit als Aufgabe des Verfassungsschutzes (§ 3 Abs. 3 Satz 2 NVerfSchG)*

Gegen die Aufnahme des Begriffs der Prävention in die Beschreibung des Aufgabengebiets der Verfassungsschutzbehörde kann im Grunde genommen niemand etwas haben.

#### *Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Wir müssen uns klarmachen, dass Onlineradikalisierungen mittlerweile sehr schnell verlaufen. Personen sagen in Chatforen ganz merkwürdige Sachen, sie posten merkwürdige GIFs, sie gleiten ab. Aber in den Bereich der möglichen Begehung einer Straftat kommen sie oft erst kurz vor der Tat.

Aus meiner Sicht sollte man auf diese Entwicklung bei den Lone Wolves reagieren und den Gewaltbezug herausnehmen, jedenfalls in seiner bisherigen Pauschalität. Sie können überlegen, dann bei der Verhältnismäßigkeit höhere Hürden vorzusehen. Eine Ein-Personen-Bestrebung, die noch legalistisch und nicht im Gewaltbereich unterwegs ist, hat ein viel geringeres Potenzial, Verfassungsschutzgüter zu bedrohen und zu schädigen, als eine große Vereinigung. Das gehört in die Abwägung, und dann kann man eigentlich damit leben. Auch an dieser Stelle rate ich davon ab, zu eng und zu starr unterwegs zu sein.

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b NVerfSchG)*

Die Aufzeichnung des öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen ist nach unserer Wahrnehmung - da gab es eben leicht verschiedene Schwüngen - kein besonders tiefer Grundrechtseingriff. Da können Sie sich an dem orientieren, was sich die Landesregierung vorstellt.

*Bildaufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung von Personen durch nachträgliche Erstellung von Einzelbildern (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NVerfSchG)*

Zur Bildaufzeichnung zur Feststellung von Personenpotenzial wurde einerseits gesagt - ich glaube, von Herrn Marscholleck -: Das ist ein wichtiges Tool für Observanten. Andererseits wurde gesagt - ich glaube, vom LfD in seiner Stellungnahme -: Daraus werden Auswertungen und Vermerke, und dann schwappt das weiter. - Das ist aber eine Frage der Zweckbindung dieser Befugnis. Dem steht nicht grundsätzlich entgegen, dass man am Eingang eines Generalkonsulats oder eines islamistischen Vereins Videoaufnahmen fertigt, um im Nachhinein in Ruhe schauen zu können, um was für Personen es sich handelt.

*Höchstdauer der kurzfristigen Observation (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 NVerfSchG)*

Hinsichtlich des Einsatzzeitraums der kurzfristigen Observation kann ich nur zustimmen: Es gibt keine harte verfassungsrechtliche Definition, wie viel Zeit dabei eingeplant werden kann. 24 Stunden, 48 Stunden - beides ist aus unserer Sicht hinreichend kurz. 48 Stunden binden Sie nicht ganz so stark. Wenn Sie daran drehen wollen, scheint uns das - trotz der mittlerweile kleinteiligen Ausformung des Nachrichtendienstrechts durch Karlsruhe - im verfassungsrechtlichen Rahmen zu liegen.

*Verdecktes Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 NVerfSchG)*

Die Angleichung der Voraussetzungen für das verdeckte Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes außerhalb von Wohnungen unter Einsatz technischer Mittel an die einer längerfristigen Observation haben wir in der schriftlichen Stellungnahme noch relativ positiv gesehen. Nach dem, was wir heute gehört haben, müssen wir uns aber einem etwas restriktiveren Kurs anschließen.

Ich glaube nicht, dass diese Art von Datenerhebung im Rahmen der praktischen Beurteilung in jedem Fall mit G-10-Maßnahmen gleichzusetzen ist; denn es gibt auch nicht öffentlich gesprochenes Wort, das sehr viel weniger sensibel ist als ein zu Hause geführtes, ganz privates Telefonat. Aber natürlich gibt es da Überlappungen, und in diese Richtung geht auch die Rechtsprechung. Das haben wir auch in unserer schriftlichen Stellungnahme angedeutet. Da müssen Sie also noch einmal schauen.

In Niedersachsen ist das verdeckte Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlichen Wortes außerhalb von Wohnungen unter Einsatz technischer Mittel bislang an die hohe G-10-Schwelle gebunden. Egal wie stark und bedrohlich ein Legalist ist - mit G-10-Maßnahmen kommt man nicht an ihn heran. Und nicht alles, was für den Verfassungsschutz von Interesse ist, ist auch strafbe-

wehrt. Man denke zum Beispiel an die ausländische Einflussnahme, über die gerade viel diskutiert wird. Auf Bundesebene gibt es Überlegungen, dazu einen Straftatbestand einzuführen. Wir werden sehen, ob und inwiefern das kommt.

Der G-10-Katalog ist eine relativ starke Anknüpfung. Sie müssen die Schwellen hoch genug setzen, aber das muss nicht zwingend die G-10-Schwelle sein.

#### *Standortermittlung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 NVerfSchG)*

Zum Einsatz von IMSI-Catchern hat Herr Dr. Löffelmann alles gesagt. Die Anforderungen scheinen uns sehr hoch zu sein. Vielleicht ist die angebotene Differenzierung klug.

#### *Gewährspersonen als besonderes Hilfsmittel (§ 14 Abs. 3 NVerfSchG)*

Gewährspersonen sind, wenn man sie kategorisieren will, auch aus anderer Sicht nachrichtendienstliche Hilfsmittel und sollten so behandelt werden. Dagegen haben wir also keine Einwände vorzubringen.

#### *Ausschluss von Vertrauenspersonen, sonstigen geheimen Informanten sowie überworfenen Agenten aufgrund von Straftaten (§ 16 NVerfSchG)*

Etwas problematischer scheint uns der Bereich „Straftaten und V-Leute“ zu sein. Einige Einzelfälle im ersten NSU-Untersuchungsausschuss, gerade von Landesämtern, die sehr außer Kontrolle geraten waren, haben zu teilweise sehr starken Gegenüberlegungen geführt.

Mit Blick auf die Überprüfung auf Straftaten erscheint es uns sehr klug, dass die Verfassungsschutzbehörde nicht mehr selbst prüfen muss, sondern an die Prüfung durch die Staatsanwaltschaften anknüpft. Die Verfassungsschutzbehörde ist keine Strafverfolgungsbehörde. Das Nebeneinander führt zu viel Bürokratie. Sich rechtssicher auf das Ergebnis der Prüfung durch originär zuständige Stellen verlassen zu können, scheint uns ein durchaus gangbarer Weg und kluger Ansatz zu sein.

Wir weisen darauf hin, dass § 9 b Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG eine ganz besondere Ausnahmeregelung enthält, die auch im ersten Untersuchungsausschuss zum NSU auf Bundesebene diskutiert wurde. Da geht es um G-10-Katalogstraftaten und den Fall, dass der Einsatz dieses nachrichtendienstlichen Mittels unerlässlich ist. Das ist eine Ausnahme für ganz harte Fälle. Ob auch Sie eine solche Ausnahme schaffen wollen, ist eine politische Entscheidung. Bislang ist eine solche Ausnahme, wie es sie auf Bundesebene gibt, in Niedersachsen nicht vorgesehen.

Die Debatte über die generelle Frage, ob und welche Straftaten Vertrauensleute (V-Leute) begehen dürfen sollen, ist eine typisch deutsche Debatte; das wurde bereits angesprochen.

Bei der Aufklärung von gewaltgeneigten und gewalttätigen Bereichen - vielleicht sogar harten Terrorzellen - sind V-Leute ein wichtigeres Mittel als bei legalistischen Bestrebungen, die man mit Open Source Intelligence (OSINT) abdecken kann. Da steht man vor dem Ihnen allen bekannten Problem, dass man es da nicht mit Musterbürgern zu tun hat, die demnächst auf Lebenszeit verbeamtet werden, sondern mit Personen, bei denen man sich auf einem sehr schmalen Grat befindet zwischen der Tatsache, dass sie Verbindungen zur Szene haben, und der Frage, ob die Führung dieser Quellen durch einen Nachrichtendienst öffentlich vertretbar ist. Das ist ein Grunddilemma.

Individualrechtsgüter dürfen nicht angegriffen werden, aber Staatsschutz- oder Organisationsdelikte sind etwas anderes - das ist in Deutschland ziemlich festgezurrt. Der Gesetzentwurf sieht vor, den Katalog der Staatsschutzstraftaten zu erweitern. Das ist konsequent.

Über die Grundsatzfrage, wie sehr Restriktionen in diesem Bereich bei der Terroraufklärung hinderlich sind, wird weiter zu debattieren sein. Das können wir heute nicht klären. Wenn es so geregelt ist, wie es in Deutschland aus guten Gründen geregelt ist, muss man vor allem die Erwartungen der Öffentlichkeit an den eigenen Nachrichtendienst klären.

*Voraussetzungen für besondere Auskunftsverlangen (§ 20 Abs. 1 bis 4 NVerfSchG)*

Zu den Voraussetzungen für eine Kontostammdatenabfrage haben wir viel geschrieben.

Ich will nur auf einen Aspekt hinweisen: Ich halte die Einbeziehung der Quellenehrlichkeitsprüfung für sehr wichtig. Das Thema Quellenehrlichkeit wird - genauso wie das Thema Eigensicherung - oft nur nebenbei bedacht. Aber Quellenehrlichkeit dient oft auch dem Individualrechtsgüterschutz.

Nehmen Sie an, Sie haben von einer Quelle den Hinweis bekommen, dass jemand Agent sei oder Terrorstraftaten plane. Aber die Quelle hat einfach gelogen; sie wollte an Geld kommen, sie wollte sich wichtigmachen - Sie alle kennen die Gründe. Aber auf dieser Grundlage steht dann morgens um 6 Uhr das SEK bei jemandem vor der Tür und nimmt ihn fest. Das ist ein sehr harter Grundrechtseingriff.

Deswegen ist Quellenehrlichkeit ein ganz wichtiges Gut. Dafür braucht man harte Tools. Sich die Geldbewegungen anzuschauen, ist eine Möglichkeit, die man sich zumindest offenhalten sollte.

*Überprüfung der additiven Wirkung nachrichtendienstlicher Mittel (§ 21 Abs. 3 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Diese Regelung ist angesichts der Rechtsprechung konsequent und modern, auch mit Blick auf die vor wenigen Tagen veröffentlichte „Überwachungsgesamtrechnung für Deutschland“. In der Rechtswissenschaft und auch getrieben vom Bundesverfassungsgericht gibt es einen Trend zur Prüfung der additiven Wirkung.

Zwar können in die Prüfung der additiven Wirkung auf Landesebene keine Bundeserkenntnisse einbezogen werden. Aber dass Sie versuchen, zumindest Ihren Bereich abzudecken, ist ein lobenswerter und richtiger Ansatz.

Zu der Frage, wer die Überprüfung durchführen sollte - die G-10-Kommission, der Unabhängige Kontrollrat oder eine andere Institution -: Aus der Karlsruher Entscheidung zu § 5 G 10 haben wir mitnehmen dürfen, dass die G-10-Kommission auf Bundesebene für die sehr aufwendige Prüfung der strategischen Inland-Ausland-Aufklärung nicht geeignet sei. Gefordert sei hauptberuflich tätiges Fachpersonal, gefordert seien Volljuristen.

Diese Entscheidung ist aus meiner Sicht auf die nachrichtendienstlichen Mittel, die auf Landesebene zur Verfügung stehen, nicht eins zu eins übertragbar. Ich glaube schon, dass wir mittelfristig vor dem Ende der G-10-Kommission auf Bundesebene stehen und alles zum Unabhängigen Kontrollrat gehen wird, dass Sie aber auf Landesebene bei der G-10-Kommission bleiben können. Die Frage ist nur, ob sie nicht ein wenig professionalisiert werden sollte. Ich kenne die

Lage in Niedersachsen nicht, aber wir haben schon Schulungen in anderen Ländern durchgeführt, in denen wir Personen, die seit drei oder vier Jahren der G-10-Kommission angehörten, erklären mussten, was es mit dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung auf sich hat. Da ist also viel Musik im Faktischen, auch bei der Personalausstattung, bei den Hilfspersonen.

Von der angesprochenen Richterlösung in Bezug auf den Einsatz von V-Leuten oder die längerfristige Observation - nachrichtendienstliche Mittel, die nach der Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz der Vorabkontrolle unterliegen - halte ich wenig. Ich glaube schon, dass richterliche Kontrolle gut ist; In-Camera-Verfahren klappen zum Beispiel prima. Aber ich bin mir nicht sicher, ob der Amtsrichter am Sitz der Landesregierung neben OK-Sachen, Haftprüfungen und Durchsuchungsbeschlüssen auch die Spezifika eines Nachrichtendienstes und der Bedrohungslagen angemessen würdigen kann. Das ist eine Frage des Einzelfalls und auch wiederum eine Frage der Ausstattung. Aber wenn eine G-10-Kommission auf Landesebene gut arbeitet, dann kann man ihr, wenn man sie aufwertet, schon einiges zutrauen. Das ist eine rein politische Frage, die Sie bewerten müssen.

#### *Anpassung der Mitteilungspflichten (§ 22 NVerfSchG)*

Zu den Mitteilungspflichten nur ein kleiner Hinweis: Sie wollen eine Erheblichkeitsschwelle einführen. Das ist sicherlich nicht schlecht, damit das nicht uferlos wird. Aber welche Personen sind *erheblich* betroffen? Das weiß wieder kein Mensch. Wir würden sagen: Schreiben Sie doch „nicht unerheblich“. Was das bedeutet, weiß zwar auch kein Mensch, aber die Schwelle ist ein wenig niedriger. Dann bekommen Sie später keine Probleme, wenn Personen, die keine Mitteilung bekamen, doch durchaus nicht unwesentlich betroffen waren. Sie brauchen eine Schwelle, die sicherstellt, dass jeder, der nicht nur ganz kurz betroffen war, informiert wird und die wenigen Leute herausfiltert, die zwar rechtlich betroffen waren, aber faktisch nicht.

#### *Übermittlung von Daten aus einer Wohnraumüberwachung an die Verfassungsschutzbehörde (§ 25 Abs. 2 Satz 3 NVerfSchG)*

Zur Wohnraumüberwachung ist viel gesagt worden. Dieses Instrument ist aufgrund der Vorgaben des Artikels 13 des Grundgesetzes auf nachrichtendienstlicher Ebene kaum nutzbar. Es wird dort auch nur sehr wenig eingesetzt, wie die Fallzahlen zeigen. Daran werden Sie wenig drehen können.

Die vorgeschlagene Datenweitergabe von der Polizei hingegen gewinnt an Relevanz, wenn die Verfassungsschutzbehörde nicht selber eine Wohnraumüberwachung durchführen darf. Dabei müssen Sie - darauf wurde schon hingewiesen - die Grundsätze beachten, die in den Entscheidungen zum Bayerischen und zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz aufgestellt wurden: dringende Gefahr und Subsidiarität.

Schon wegen des Erfordernisses der Subsidiarität wird eine Übermittlung fast nie erforderlich sein. Denn wenn die Polizei Erkenntnisse hat und auf dieser Grundlage vorgehen kann, was soll die Verfassungsschutzbehörde dann noch besser machen? Ich bin mir nicht sicher, ob diese Regelung einen Anwendungsbereich finden wird. Aber wenn Sie die Schwellen richtig regeln, haben Sie kein rechtliches Problem und können das ins Gesetz schreiben. Dann können Sie schauen, wie es sich entwickelt.

*Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 NVerfSchG)*

Die Übermittlungsvorschriften überspringe ich komplett. Dazu ist schon so viel Richtiges gesagt und erklärt worden. Das brauchen Sie nicht alles noch einmal von mir zu hören.

*Zum Antrag der Fraktion der CDU**Beobachtung von Organisierter Kriminalität als Aufgabe des Verfassungsschutzes (Forderung zu § 3 NVerfSchG)*

Zur Frage der Einbeziehung der OK in die Aufgaben des Verfassungsschutzes tobt ein kleiner Glaubenskrieg. Einige sagen: OK ist Polizeisache. Andere sagen: Nein, OK ist sehr wichtig und bedrohlich.

Ich sehe das nüchtern: In den Niederlanden beispielsweise - wir in Köln sind davon nicht weit weg - gibt es eine Bedrohung von Verfassungsorganen, eine Bedrohung für den Bestand und die Sicherheit des Staates. Der Bestand und die Sicherheit des Staates gehören neben der fdGO zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes. Wenn es solche Akteure gibt, dann kann man gegen sie auf jeden Fall nachrichtendienstlich vorgehen, dann muss man das eigentlich sogar.

Sie stehen also vor der Frage, wie stark Sie die Bedrohung für diese Schutzgüter des Verfassungsschutzes in Niedersachsen bewerten. Das ist eine rein faktische Frage, zu der Sie mehr wissen, als ich aus Nordrhein-Westfalen Ihnen erzählen kann. Mir scheint eine solche Bedrohung in Niedersachsen nicht gegeben zu sein, aber ich halte sie auch nicht für ausgeschlossen.

Wenn Sie die OK in die Aufgaben des Verfassungsschutzes einbeziehen, dann müssen Sie das auch personell abdecken. Nichts ist schlimmer, als wenn Aufgaben im Gesetzes stehen, für die man aber keine Kapazitäten hat, weil in den Bereichen Spionage, Rechtsextremismus und Ausländerextremismus schon viel los ist. Wenn Sie eine neue Aufgabe nicht personell abdecken, dann sollten Sie sie gar nicht erst ins Gesetz schreiben. Sonst gibt das nur Ärger.

*Anpassung der Zweijahresfrist zur Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Einstufung als Beobachtungsobjekt (Forderung zu § 6 Abs. 3 NVerfSchG)*

Sie haben - was ich sehr gut finde - die drei Stufen gesetzlich geregelt. Mir sagte jemand aus dem BfV neulich: Niedersachsen hat ein mustergültiges Ordnungsgesetz. - Das fand ich ganz schön, und das stimmt in weiten Teilen. Ob der abschließende Katalog nachrichtendienstlicher Mittel klug ist, sei dahingestellt.

Wenn Sie die drei Stufen regeln, müssen Sie auch Fristen einziehen. Zwei Jahre sind aber tatsächlich sehr wenig. Nehmen wir als Beispiel die AfD: Das ist eine große Bestrebung, da ändert sich viel. Der Prüfaufwand ist sehr hoch. Deswegen schlagen wir vor: Wählen Sie eine etwas längere Frist! Schauen Sie, wie Sie mit drei oder vier Jahren klarkommen! - Wenn es in der Praxis bei Ihnen kein Problem gibt, muss das nicht sein. Aber zwei Jahre sind wirklich eine kurze Zeit.

*Überprüfung der Altersgrenze (Forderung zu § 13 NVerfSchG)*

Es geht hier nicht um das Strafrecht, sondern um frühzeitige Gefahrenverhütung. Es geht nicht um Schuld und Zurechenbarkeit, sondern um die Analyse und Abwehr von Bedrohungen. Des-

halb glaube ich nicht, dass es weiterhilft, den Glaubenskampf aus dem Strafrecht auf das Verfassungsschutzrecht zu übertragen. Sie müssten mit Experten über die Altersgrenze sprechen und dann klug entscheiden.

Bislang haben Sie sich für eine Altersgrenze von 14 Jahren entschieden. Wenn es im Verfassungsschutzrecht künftig 12 Jahre wären, ginge die Welt nicht unter. Im Strafrecht sähe ich das anders.

#### *Wohnraumüberwachung und Onlinedurchsuchung (Forderung zu § 14 NVerfSchG)*

Der Große Lauschangriff ist ein viel diskutiertes, sensibles Thema. Aber die Musik spielt eigentlich bei der Onlinedurchsuchung. Schauen Sie sich an, was Partner in anderen Staaten leisten! Sie überwachen bekanntlich nicht massenhaft Wohnräume, sondern gehen stärker in die Computersysteme, als wir es mit der erweiterten Quellen-TKÜ nach dem G 10 können.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, die Schwellen für die Onlinedurchsuchung de facto gleich hoch zu legen wie für die Wohnraumüberwachung. Damit kommt dieses Instrument für den Verfassungsschutz kaum infrage. Das halte ich persönlich für schade, aber da können Sie nicht viel machen. Sie müssen mit den Schwellen aus Karlsruhe operieren, und die sind sehr hoch.

#### *Anpassung der Eingriffsschwellen für den Einsatz verdeckter Ermittler an die Schwellen für Vertrauenspersonen (Forderung zu § 18 NVerfSchG)*

Ich verstehe - offen gestanden - nicht, warum das Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz unterschiedliche Eingriffsschwellen für den Einsatz von verdeckten Ermittlern einerseits und Vertrauenspersonen andererseits vorsieht. Wenn es dafür einen Grund gibt, fände ich es spannend, ihn zu erfahren.

Aus unserer Sicht ist der Einsatz verdeckter Ermittler nicht per se viel eingriffsintensiver als die Inanspruchnahme von V-Leuten. Verdeckte Ermittler operieren zwar unmittelbar für den Staat. Aber sie sind grundrechtsgebunden. Sie sind seriöse Beamte. Sie können viel besser steuern, wann sie in Straftaten, Provokationen usw. hineinlaufen. Sie berichten ehrlicher. Es gibt damit viele Gründe, zu sagen: Der Einsatz verdeckter Ermittler ist - soweit er in der Praxis überhaupt vorkommt - nicht per se ein tieferer Eingriff als die Inanspruchnahme von V-Leuten.

Dass Sie da an den G-10-Katalog anknüpfen, halte ich für viel zu hoch gegriffen. Bei dem starren G-10-Katalog geht es um eng umrissene Straftaten. Ich bin nicht sicher, ob das an dieser Stelle zielführend ist. Ich würde Ihnen jedenfalls raten, die Schwellen für den Einsatz verdeckter Ermittler an die Schwellen für die Inanspruchnahme von V-Leuten anzupassen.

#### *Dreimonatsfrist für den Einsatz eines verdeckten Ermittlers (§ 21 Abs. 2 Nr. 2 NVerfSchG)*

Die Dreimonatsfrist ist eine sehr kurze Frist für den Einsatz eines verdeckten Ermittlers. Ich glaube nicht, dass man eine so kurze Frist braucht. Bei der Anordnung des Einsatzes eines verdeckten Ermittlers muss immer eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen. Damit kann man eigentlich arbeiten.



*Ergänzende Prüfbitten des Ausschusses vom 28. März 2025**Erforderlichkeit der Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 4 Abs. 3 NVerfSchG*

Es gibt einen riesigen Glaubensstreit unter den Juristen. Viele Verfassungsrechtler sagen, das NPD-II-Urteil ist nur eine Konkretisierung der älteren Rechtsprechung. Einige durchaus gewichtige Stimmen - darunter Markus Ogorek - sagen hingegen, es liest sich schon wie eine Verengung. Ich fasse zusammen: Wir wissen es nicht. Der Streitstand ist uneinheitlich. Wir müssen auf eine Antwort aus Karlsruhe warten.

Hat es überhaupt Auswirkungen auf das Verfassungsschutzrecht, wenn in ihm die Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 21 des Grundgesetzes Anwendung findet? Auch zu dieser Frage gibt es zwei Linien. Die eine Linie sagt: Der Beobachtungsauftrag sollte nicht weiter sein als das grundgesetzliche Schutzgut. - Die anderen sagen: Es sind zwei verschiedene Gesetze. Man hätte nicht zwingend den Begriff „freiheitliche demokratische Grundordnung“ nutzen müssen, sondern hätte auch einen Begriff wie „Verfassungsgrundsätze“ nehmen können, wie es ihn im Strafgesetzbuch gibt. - Halten wir fest: Auch hier ist der Streitstand uneinheitlich.

Auf beiden Ebenen ist die Rechtslage also ungeklärt. Darum kann man relativ klar sagen: Sie sind nicht verpflichtet, Ihr Gesetz anzupassen. Und wenn Sie es nicht müssen, dann passen Sie Ihr Gesetz nur an, wenn dies der Einheitlichkeit dient! Wenn Niedersachsen bei dieser ganz zentralen Norm anders fährt als andere Länder, gibt es bei Übermittlungen tausend Probleme. Das sollten Sie Ihrer Behörde nicht antun.

*Erforderlichkeit der Anpassung oder Streichung des Gewaltbegriffs (§ 4 Abs. 5 NVerfSchG)*

Begriffsbestimmungen sind immer eine fließende Angelegenheit. Sie in Niedersachsen machen das sowieso etwas anders als andere Länder. Ob man den Begriff ausweitet, verengt oder abschafft, das ist keine harte verfassungsrechtliche Frage, sondern richtet sich auch nach Ihrem Bedarf.

Der Verfassungsschutz ist ein Frühwarnsystem. Er muss vielleicht in gewisser Weise auch Bestrebungen in den Blick nehmen können, die keine Gewalt im harten strafrechtlichen Sinne des Wortes ausüben. Das ist aber nicht zwingend; eben ist schon viel dazu gesagt worden.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Herzlichen Dank, Herr Manns, für den rheinländischen Pragmatismus in Teilen Ihrer Antworten. Ich habe drei Fragen:

Erstens. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor - Stichwort: additive Grundrechtsverletzung -, in § 21 Abs. 3 der G-10-Kommission die Aufgabe aufzuerlegen, zu prüfen, ob die gerade zur Entscheidung anstehende Maßnahme in Verbindung mit anderen Maßnahmen zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der zu beobachtenden Person führt. Belastende Maßnahmen kann aber nicht nur der Verfassungsschutz ergreifen, sondern auch die Polizei. Wie soll die G-10-Kommission ohne Rechtsgrundlage auch an diese Informationen herankommen?

Zweitens. Sie sprachen von der Ehrlichkeit von Informanten. V-Personen werden höchst sorgsam ausgewählt. Ihre finanziellen Verhältnisse und ihre gesellschaftliche Position müssen im Vorfeld erkundet werden. Bedarf es dazu einer eigenen Rechtsgrundlage, und sehen Sie diese

Rechtsgrundlage im Gesetzentwurf? Wenn wir das zu einem wesentlichen Aspekt der Auswahl von V-Personen machen, dann müssen wir hier doch eventuell gesetzlich nachsteuern.

Drittens. Wenn ich es richtig verstanden habe, müssen Mord und Totschlag bisher gemäß § 31 auf jeden Fall mitgeteilt werden. Künftig soll die Übermittlung entsprechender Informationen ins Ermessen der Verfassungsschutzbehörde gestellt werden. Ich glaube nicht, dass es bei Kapitalverbrechen sinnvoll ist, die Übermittlung von Informationen in das Ermessen der Behörde zu stellen. Vielmehr sollte die Verpflichtung beibehalten werden.

**Luca Manns:** Es ist eine Besonderheit des Nachrichtendienstrechts, dass es zu ihm sehr wenig wissenschaftliche Forschung gibt. Zugleich kommen andauernd tiefgehende und kleinteilige Entscheidungen aus Karlsruhe, die sehr viel verwaltungsrechtlicher anmuten als in anderen Rechtsgebieten. Diese Lage führt dazu, dass der Gesetzgeber es relativ oft einfach versucht und schaut, wie es ausgeht.

Ich habe vor einigen Tagen mit jemandem aus Hessen telefoniert, der mir sagte: Wir haben die Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz eigentlich wortwörtlich in das Hessische Verfassungsschutzgesetz geschrieben, und dann sagt uns das Bundesverfassungsgericht: Der Gesetzgeber unterliegt dem Gebot der Normenklarheit, anders als wir. - Das reine Abschreiben hat also nicht gereicht; der hessische Gesetzgeber muss es noch einmal ausformen. Nachrichtendienstrecht zu schaffen, ist also gerade schwierig. Dass man dabei ein wenig blinzelt, liegt daran, dass niemand weiß, wohin die Reise geht oder ob sie mit der Entscheidung zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz zu Ende ist. Ich bin da nicht ganz sicher. Wir werden schauen, was da noch kommt.

Zu Ihren drei Fragen:

Erstens. Bezüglich der additiven Grundrechtseingriffe haben Sie völlig recht. Das Problem ist, dass wir in Deutschland keine Behörde haben, die alles weiß. Ihre Verfassungsschutzbehörde weiß vermutlich nicht, was die Polizei macht - außer es hat gemeinsame Maßnahmen gegeben oder man hat sich ausgetauscht. Jedenfalls gibt es da keinen klaren Informationsweg. Und was die Bundesebene macht, weiß Ihre Behörde erst recht nicht. Sie wissen nicht, was der Zoll macht; der soll auch mal Telefone abhören, observieren oder durchsuchen. Durch die Föderalisierung und durch die Trennung zwischen Nachrichtendiensten, Polizei und Zoll gibt es eine starke Informationszersplitterung.

Niedersachsen kann natürlich nicht anordnen, dass der Bund und die anderen Länder alle Informationen zu Überwachungsmaßnahmen zuliefern. Der Entwurf enthält das, was das Land leisten kann.

Aber Sie haben völlig recht: Wenn man das, was das Bundesverfassungsgericht zu additiven Grundrechtseingriffen sagt, wirklich ernst nähme, müsste man darüber noch einmal nachdenken. Dann hätte man aber wahrscheinlich große Probleme mit der Dogmatik des Bundesverfassungsgerichtes zu Übermittlungsschwellen; da beißt sich die Katze ein wenig in den Schwanz.

Ob man eine Stelle haben will, die - wenn auch theoretisch nur zur Kontrolle der Additivität von Maßnahmen - alles weiß, ist eine gewichtige Frage, auch mit Blick darauf, wie robust das System ist, wenn in einem Land oder im Bund eine Partei regiert, die nicht ganz so sorgsam mit den demokratischen Institutionen und Prozessen umgeht.

Deshalb die klare Aussage: Sie können nur in begrenztem Umfang agieren. Was Sie tun können, sieht der Gesetzentwurf vor. Weiter wird die Reise erst einmal nicht gehen.

Zweitens: Quellenehrlichkeit. Bislang beruft man sich da auf den Schutz der Mittel und Methoden der Nachrichtendienste und arbeitet sich daran irgendwie entlang.

Sie in Niedersachsen haben die Kompetenzen des Verfassungsschutzes aber sehr stark an konkrete Stufen geknüpft; das wurde eben schon erwähnt. Das heißt, Sie gehen nicht aufgrund einer allgemeinen Norm vor und regeln dann spezifische Dinge, sondern Sie regeln alles in einem abschließenden Katalog der nachrichtendienstlichen Mittel und knüpfen daran jeweils Eingriffsschwellen. Das hat sicherlich eine hohe Logik.

Der Bund und einige andere Länder haben solch einen abschließenden Katalog nicht. Die nachrichtendienstlichen Mittel werden eher vage definiert und nur teilweise ausgeformt. Stattdessen knüpft man unmittelbar an die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden an, wie sie in den §§ 3 und 4 BVerfSchG definiert sind. Was man zur Eigensicherung tut, wie man die Quellenehrlichkeit sichert, das unterliegt dem Mittel- und Methodenschutz; konkreter Regelungen dazu enthält man sich.

Ob Sie das auch so machen könnten, ist fraglich. Wenn Sie sonst alles im Einzelnen regeln, dann sollten Sie - jedenfalls nach meiner vorläufigen Bewertung - überlegen, auch bei den Maßnahmen zur Eigensicherung und zur Quellenehrlichkeit so zu verfahren.

Drittens: Informationsübermittlung. Ich verstehe Ihren Punkt, was Mord und Totschlag angeht. Aber es ist eine Grauzone. In § 100 b StPO sind Mord und Totschlag heute schon enthalten. Bei der Prüfung der Frage, ob man eine Verfassungsschutzbehörde generell zur Informationsübermittlung verpflichtet - unabhängig davon, ob sich solche Pflichten auch aus strafrechtlichen Normen ergeben -, muss man auch im Blick haben: Wenn die Gefahr besteht, im Falle von Straftaten durch denjenigen, der einen führt, „verraten“ zu werden, ist die Bereitschaft einer V-Person oder eines Informanten, für einen Nachrichtendienst tätig zu werden, noch geringer. Andererseits sähe sich der Dienst natürlich sehr schweren Anwürfen ausgesetzt, wenn er sagen müsste: Aus Gründen des Quellenschutzes haben wir darauf verzichtet, Informationen über eine ganz besonders schwere Straftat zu übermitteln, die wir in der staatlichen Sphäre erlangt haben.

Ich glaube, wenn man darüber nachdenkt - was ich gerade laut tue -, muss man zu dem Ergebnis kommen, dass man in der Abwägung mit der staatlichen Pflicht, Personen davor zu schützen, Opfer von Mord und Totschlag zu werden, zu einer Übermittlungspflicht kommen muss. Aber wie gesagt, § 100 b existiert und regelt diesen Bereich.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Ich teile Ihre Auffassung zur Prüfung additiver Grundrechtseingriffe. Aber welche Konsequenz hat das für § 21 Abs. 3? Schließlich unterliegen auch die Entscheidungen der G-10-Kommission einer gerichtlichen Kontrolle.

(Widerspruch des Abg. Michael Lühmann [GRÜNE])

- Aber natürlich können die Entscheidungen der G-10-Kommission überprüft werden.

**Luca Manns:** Überprüft wird die Maßnahme und nicht die Entscheidung der G-10-Kommission, wenn man es ganz genau nimmt. Aber das haben Sie sicherlich so gemeint.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Wenn die G-10-Kommission einer Maßnahme zustimmt, dann unterliegt die Maßnahme natürlich einer Überprüfung. Und die G-10-Kommission entscheidet natürlich auf Grundlage der ihr vorliegenden Tatsachen.

**Luca Manns**: Ja, das ist so. - Ich glaube, mit dem Schutzgut kommt es hin. Die Prüfung additiver Grundrechtseingriffe dient schließlich gerade dem Bürger. Aber die ich glaube nicht, dass Sie die Übermittlungsschwellen hinsichtlich der Nachweisthemen hinbekommen. Wenn Sie die Entscheidungen zum Bayerischen und zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz ernst nehmen, schaffen Sie es nicht, eine Norm zu bauen, die zum Zwecke der Additivitätsprüfung Übermittlungen nicht nur durch niedersächsische Behörden vorsieht, sondern auch durch Behörden der anderen Länder und des Bundes. Dafür bräuchte man eine entsprechende Spiegelnorm. Aus diesen Gründen scheint es mir nicht absehbar zu sein, dass das gelingt.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Bei der additiven Wirkung bewegen wir uns im Prinzip gerade am Einstieg in eine Art Überwachungsgesamtrechnung. Was wir da landesrechtlich regeln können, das regeln wir. Der Rest ist an Schwellen und Hürden und auch an die Überlegungen - die ich vollkommen teile - gebunden, wer damit auf Bundesebene wie umgeht.

Daran knüpfe ich eine Frage zu G 10 und dem Kontrollregime auf Bundesebene an. Wie könnte man sich da eine Regelung vorstellen? Könnte man zum Beispiel gewisse Punkte auslagern? Ich habe zufällig gelesen, dass Sie gesagt haben: Es gibt Regelungsbereiche, die man eigentlich komplett an die Landesbehörden geben könnte - so stand es zumindest im *Spiegel* -, und dafür regelt der Bund andere Themen. Dann könnten gewisse Dinge durch den Unabhängigen Kontrollrat auf Bundesebene kontrolliert werden - wie auch immer man das organisiert.

**Luca Manns**: Aus dem Kreise der G-10-Kommission auf Bundesebene höre ich, dass man nicht daran glaubt, dass eine G-10-Kommission auf Bundesebene mittelfristig noch sinnvoll ist, wenn immer mehr Kompetenzen zum Unabhängigen Kontrollrat abwandern. Ich glaube, es war Herr Dr. Löffelmann, der vorhin sagte, dass man auch die Kontrolle der Inland-Ausland-Fernmeldeaufklärung an den Unabhängigen Kontrollrat übergeben wird, wenn jemand aufgrund des eindeutigen Obiter Dictum im Beschluss zu § 5 G 10 klagen sollte. Der G-10-Kommission bliebe dann noch die Kontrolle der Maßnahmen nach § 3 G 10, also der klassischen Individual-TKÜ. Für alles andere wäre - zumindest nach dem Willen der alten Bundesregierung und der Rechtsprechung - der Unabhängige Kontrollrat zuständig. Dann könnte man die G-10-Kommission auf Bundesebene auch abschaffen. So hätte sie wirklich keinen Sinn mehr.

Auf Landesebene gibt es aber keine strategische Aufklärung. Das heißt, es gibt auf Landesebene keinen hohen Grundbedarf an Personal - auch technischem Personal -, wie ihn der Unabhängige Kontrollrat hat.

„Unabhängiger Kontrollrat“ ist der Name einer Aufsichtsorganisation, in der Personen, die vorher Richter und Staatsanwälte waren, hauptberuflich mit einem Team arbeiten. Das ist aber nur ein Label. Das gleiche Ergebnis hätte man, wenn man erstens fordern würde, dass die Mitglieder einer G-10-Kommission Volljuristen sein müssen, zweitens den Mitgliedern eine höhere Entschädigung zahlen oder sie teilweise in ihrem Hauptamt freistellen würde und drittens der Kommission ein Team zur Seite stellen würde.

Sie brauchen also keinen Unabhängigen Kontrollrat zu erfinden, um das zu machen, was Sie machen wollen. Mit einer entsprechenden Konzeption kann das auch die G-10-Kommission.

Ich habe schon vorhin gesagt, dass ich mit der Zuständigkeit eines Richters am Amtsgericht nicht glücklich wäre. Bei der Anhörung im Hessischen Landtag sagten auch die anderen Anzuhörenden: Es droht die Gefahr, dass das nebenbei erledigt wird. - Darüber hinaus wäre die G-10-Kommission weiter für die G-10-Maßnahmen, für die Telekommunikationsüberwachung zuständig. Wenn dann für die Überprüfung des Einsatzes von V-Leuten und von längerfristigen Observationen ein Richter zuständig wäre, könnte die Additivitätsprüfung nicht gelingen. Und alle Zuständigkeiten beim Richter zu versammeln, auch die für G-10-Maßnahmen, wäre eine ganz neue Vorstellung.

Deswegen denke ich: Wir werden bei der Zuständigkeit der G-10-Kommission landen, die man dafür fitmachen muss. Wie fit sie schon heute ist, ist in den Ländern unterschiedlich.

Der Unabhängige Kontrollrat hat ein richtig großes Team. Ich glaube, es sind inzwischen 80 bis 100 Leute, die ihn im technischen und juristischen Bereich zuarbeiten. Der Kontrollrat selbst besteht aus hauptberuflich tätigen Personen. Ein solches gerichtsähnliches Gremium kann die Kontrolle effizient und schnell durchführen, und darauf kommt es am Ende an.

Zur Verlagerung von Kompetenzen des Landes auf den Bund gab es vergangenes Jahr einen Aufsatz von Herrn Schlömer in der *Zeitschrift für Rechtspolitik*. Er arbeitet bei der Bundestagsverwaltung und hat das sehr gut aufgedröselt. Das Endergebnis: Das ginge wahrscheinlich, wäre aber sehr kompliziert. - Realistischerweise muss man aber sagen, dass die Reise nicht in diese Richtung geht.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Sie haben zwei Punkte genannt, wie man sich über die fdGO-Definition streiten kann. Ein Punkt ist auch die Frage der Relevanz. Vorhin ist bisweilen bestritten worden, dass das überhaupt eine Relevanz hat. Sie sagen schon deutlich: Wenn wir das ändern würden, hätte das eine Relevanz, weil es Einfluss auf Kooperationen und Übermittlungen hätte, wenn man mit unterschiedlichen Grundbegriffen arbeiten würde. Eine Änderung wäre also von nicht unerheblicher Bedeutung.

**Luca Manns**: Ich glaube schon, dass es noch klappen würde, wenn man sich der Theorie anschliesse, dass die Definition durch das NPD-II-Urteile verengt wurde, und diese Definition in das Landesgesetz übertragen würde.

Es liegt zum Beispiel nahe, dass ein ethnisch-kultureller Volksbegriff in Konflikt mit Artikel 3 des Grundgesetzes steht - Bürger erster und zweiter Klasse. Aber die Verwaltungsgerichte sagen schon jetzt in den AfD-Verfahren alle: Das ist ein direkter Angriff auf die Menschenwürde. An den Universitäten wurde lange Zeit gelehrt, dass in den wenigsten Fällen auf eine Bedrohung der Menschenwürde abzustellen ist - bei Folter vielleicht oder bei einem Flugzeugabschuss. Aber die Dogmatik hat sich geändert. Mittlerweile sagt man relativ locker, dass ein einfacher Grundrechtsverstoß auch ein Verstoß gegen die Menschenwürde sein kann. Und die Menschenwürde ist als zentrales Prinzip auf jeden Fall von der Definition der fdGO umfasst, auch in der Fassung des NPD-II-Urteils.

Aber wahrscheinlich würde eine Änderung der Definition Prüfaufwand auslösen. Wenn es um eine Übermittlung von Daten von einer Behörde A an eine Behörde B geht und für diese Behörden unterschiedliche Kompetenzrahmen und Aufgabenzuordnungen gelten, dann müsste man einen Textblock schreiben, warum die unterschiedlichen Definitionen doch keinen Unterschied machen. Diese Mühe sollte man sich ersparen. Das Ganze würde eher zu einem Ärgernis im

Bereich der Dokumentation und in gerichtlichen Verfahren, als dass es zu einem Wegfall von Aufgaben für den niedersächsischen Verfassungsschutz durch eine Verengung der Zuständigkeit führen würde.

Eine solche Abweichung muss nicht sein. Der Trend zur Homogenität ist sehr sinnvoll. Sie sollten eher diesen Trend fördern, als in voreilendem Gehorsam zu versuchen, eine sehr unklare Rechtslage ins Gesetz zu übertragen, wozu Sie jedenfalls nicht verpflichtet sind. Gut gemeint wäre da am Ende nicht gut gemacht.

**Professor Dr. Mattias G. Fischer**

Hessische Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit, Kassel

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 9 zu [Drs. 19/5071](#) und Vorlage 12 zu [Drs. 19/5930](#)*

Prof. **Dr. Mattias G. Fischer:** Ich möchte drei Punkte ansprechen. Zwei Punkte betreffen die gestellten Zusatzfragen, und der dritte Punkt ist einer, der aus meiner Sicht bisher zu kurz gekommen ist - Herr Manns hat ihn kurz angesprochen -, und zwar die Absenkung der Anforderungen für die Beobachtung von Einzelpersonen. Dieser Punkt ist im Gesetzentwurf enthalten und auch im Entschließungsantrag der Fraktion der CDU genannt.

*Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Besondere Bedeutung kommt den Normen zu, welche die Beobachtungsobjekte des behördlichen Verfassungsschutzes definieren. Sie legen den äußeren Rahmen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit maßgeblich fest und determinieren insoweit auch den Anwendungsbereich der nachrichtendienstlichen Befugnisse.

Die Beobachtung von Einzelpersonen ist bisher nur dann zulässig, wenn deren verfassungsfeindliche Verhaltensweisen „auf Anwendung von Gewalt gerichtet oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut dieses Gesetzes erheblich zu beschädigen“. Nach dem Gesetzentwurf soll diese Einschränkung zukünftig vollständig entfallen. Zukünftig sollen auch bei Einzelpersonen Verhaltensweisen genügen, die auf die Verwirklichung verfassungsfeindlicher Ziele gerichtet sind.

Diese Ausweitung der Beobachtung von Einzelpersonen ist kritisch zu sehen. Sie erweist sich erstens als im Gesetzentwurf bereits sicherheitspolitisch nicht hinreichend begründet und führt zweitens zu einem Widerspruch zum Kernauftrag des Verfassungsschutzes. Zudem liegt ihr - entgegen der Begründung des Gesetzentwurfes - keine verfassungsrechtliche Regelungsverpflichtung zugrunde. Im Gesetzentwurf heißt es, das müsse quasi der Landesgesetzgeber verpflichtend nachvollziehen.

Schon die sicherheitspolitische Begründung ist aus meiner Sicht nicht wirklich nachvollziehbar. Der behördliche Verfassungsschutz hat im Kern die Aufgabe, Bestrebungen zu beobachten, die auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes insgesamt erschüttern wollen. Derartigen Bestrebungen ist eine gewisse „Relevanzschwelle“ inhärent: Sie sind regelmäßig erst be-

deutsam, wenn sie von Personenzusammenschlüssen ausgehen, also von einer mehr oder weniger verbundenen Personenmehrzahl. Klassischerweise sind das politische Parteien oder Vereine; es können aber auch Gruppierungen von geringerem Organisationsgrad sein. Einzelpersonen, die tatsächlich isoliert agieren, sind grundsätzlich nicht dazu in der Lage, die Verfassungsordnung als solche ernsthaft herauszufordern. Die Beobachtung einer Einzelperson widerspricht insofern der Kernaufgabe des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes, wenn die Person keinerlei Bezüge zu einem Personenzusammenschluss aufweist.

Dessen ungeachtet kann auch eine terroristisch agierende Einzelperson den inneren Frieden erschüttern. Denken Sie beispielsweise an die Anschläge von Anders Breivik in Norwegen 2011, an das OEZ-Attentat in München 2016 oder die Anschläge von Hamburg 2017, Halle 2019, Hanau 2020 oder Mannheim 2024. Vor diesem Hintergrund ist es zumindest nachvollziehbar, mit dem noch geltenden Recht in der Gewaltorientierung verfassungsfeindlicher Verhaltensweisen sozusagen die nötige „Relevanzschwelle“ auch für die Beobachtung von Einzelpersonen zu sehen. Die Gewaltorientierung kann es rechtfertigen, dass die Verfassungsschutzbehörde ausnahmsweise auch Einzelpersonen als Beobachtungsobjekte führen darf, die eben nicht in einem oder in Bezug auf einen Personenzusammenschluss handeln.

Welchen Stellenwert die Gewaltorientierung insgesamt für die Kernaufgabe des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes hat, macht insbesondere das Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen deutlich, das bestimmt, dass die Behörde diesbezüglich ihre „Schwerpunkte beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel im Bereich der gewaltorientierten Bestrebungen und Tätigkeiten“ zu setzen hat.

Für die Änderung der Rechtslage und damit die normative Beseitigung des Ausnahmecharakters der Beobachtung von Einzelpersonen ist schon kein sicherheitspolitisches Bedürfnis dargelegt.

Die Gesetzesbegründung weist zutreffend darauf hin, dass - das ist heute schon mehrfach angeklungen - „insbesondere soziale Medien ... Einzelpersonen eine enorme Wirkungsbreite für Agitation und Hassbotschaften“ eröffnen, „sodass (eruptive) Radikalisierungsverläufe auch ohne die Zugehörigkeit zu einer Gruppierung möglich sind“. So steht es auch in der Begründung der entsprechenden Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Die zahlreichen terroristischen Anschläge von Einzeltätern, insbesondere seit den 2010er-Jahren - ich habe sie schon kurz erwähnt -, zeigen das Bedürfnis auf, Verfassungsfeinde „bereits im Vorfeld militanter Handlungen in den Blick nehmen zu können“.

Genau das ermöglicht aber bereits das geltende Recht. Die Beobachtung von Einzelpersonen setzt gegenwärtig auch keineswegs voraus, dass „militante Handlungen“ bereits begangen wurden, sondern verlangt Verhaltensweisen, die „auf Anwendung von Gewalt gerichtet“ sind. Noch bedeutsamer ist und nicht unterschlagen werden darf, dass das geltende Recht in Bezug auf Einzelpersonen schon jetzt keineswegs zwingend eine Gewaltorientierung verlangt. Nach dem Gesetz können Einzelpersonen schon heute auch dann beobachtet werden, wenn die Verhaltensweisen der betreffenden Personen „aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut erheblich zu beschädigen“.

Angesichts dieses aus meiner Sicht jedenfalls nicht nachvollziehbar begründeten sicherheitspolitischen Bedarfs ist es umso problematischer, dass sich die geplante Neuregelung in einen Widerspruch zur Kernaufgabe des Verfassungsschutzes setzen würde. Einzelpersonen, die tatsächlich isoliert agieren, sind grundsätzlich nicht dazu in der Lage, die Verfassungsordnung als solche

ernsthaft herauszufordern. Die Beobachtung einer Einzelperson widerspricht insofern der Kernaufgabe des Verfassungsschutzes und verlangt jedenfalls normativ nach einer erhöhten Eingriffsschwelle, die nach dem Gesetzentwurf aber zukünftig entfallen soll. Dass die Regelung zur Beobachtung von Einzelpersonen als Ermessensnorm ausgestaltet werden soll, wie es jetzt vorgesehen ist, stellt jedenfalls keinen adäquaten Ersatz für diese erhöhte Einsatzschwelle dar.

Bezeichnenderweise - das fand ich sozusagen gesetzeshistorisch ganz spannend - heißt es bereits in der Gesetzesbegründung zur Novellierung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes aus dem Jahr 1991, dass die Beobachtung von isoliert agierenden Einzelpersonen erst dann zulässig sein darf, wenn deren verfassungsfeindliche Aktivitäten „in ihrer Relevanz oder Gefährlichkeit einem organisierten Zusammenwirken mehrerer Personen gleichstehen“. Mit der erhöhten Eingriffsschwelle des § 4 Abs. 1 Satz 3, die noch im Gesetz steht, sollte - so die Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1991 - auch normativ sichergestellt werden, dass eine den Verfassungsschutzbehörden „vielfach unterstellte ‚Gesinnungsschnüffelei‘, also die Beobachtung einer extremistischen Einstellung als solcher, nicht stattfinden darf“. An diesem Bedürfnis sollte sich wohl nichts geändert haben. Ich empfehle daher, keine Absenkung der Anforderungen für die Beobachtung von Einzelpersonen vorzunehmen.

Diese Absenkung ist - entgegen der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs - auch keineswegs zwingend durch den Landesgesetzgeber vorzunehmen. Es gibt seit 2021 eine entsprechende Regelung, die diese Anforderungen herabsetzt, und zwar im Bundesverfassungsschutzgesetz. Sie sieht sich natürlich inhaltlich denselben Einwänden ausgesetzt wie die geplante niedersächsische Neuregelung. Aber eine Verpflichtung zur Übernahme - das ist der entscheidende Punkt - besteht nicht. Der Bund verfügt auf dem Gebiet des Verfassungsschutzrechts nur über die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder“ und über die Kompetenz zur normativen Ausgestaltung einer „Zentralstelle“ zur „Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes“. Grundsätzlich fällt das materielle Verfassungsschutzrecht also in die Verfassungsschutzhoheit der Länder.

Man kann zwar davon ausgehen, dass es vorrangig dem Bundesgesetzgeber obliegt, den Verfassungsschutz als Aufgabe entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes zu umschreiben und inhaltlich zu konkretisieren; da sind wir wieder beim Thema „freiheitliche demokratische Grundordnung“. Bei der geplanten Neuregelung in Bezug auf die Einzelpersonen geht es aber in der Sache nicht um eine Aufgabennorm, sondern um eine Befugnisnorm, was man schon an der Ausgestaltung als Ermessensnorm sehen kann.

Zu dieser Bestimmung hervorzuheben ist abschließend, dass die Mehrzahl der Landesverfassungsschutzgesetze nach wie vor an den erhöhten Anforderungen für die Beobachtung von Einzelpersonen festhält. Auch Niedersachsen sollte das tun.

Nun noch kurz zu den beiden Zusatzfragen:

*Erforderlichkeit der Anpassung oder Streichung des Gewaltbegriffs (§ 4 Abs. 5 NVerfSchG)*

Eine Streichung oder Änderung des Gewaltbegriffs halte ich nicht für erforderlich.



*Erforderlichkeit einer Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 4 Abs. 3 NVerfSchG)*

Die Frage, ob durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 2017 zum NPD-Verbotsverfahren tatsächlich eine Verengung der Definition vorgenommen wurde, die nachzuvollziehen wäre, wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur in der Tat völlig unterschiedlich beantwortet, sodass es aus dieser Perspektive jedenfalls keine Klarheit gibt, wie Herr Manns schon angedeutet hat. Da würde ich mich anschließen.

Einen weiteren Punkt in diesem Zusammenhang hat Herr Marscholleck angesprochen: Bei der Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wird man wohl von einer vorrangigen Bundeskompetenz ausgehen müssen, das als Grundlage der Zusammenarbeit zu definieren, sodass jenseits aller praktischen Probleme, die beständen, wenn das in den Ländern unterschiedlich definiert würde, auch insoweit die Regelung gilt: Bundesrecht bricht Landesrecht. Insofern müsste man tatsächlich den Bundesgesetzgeber dazu bewegen, eine Änderung vorzunehmen.

Abschließend noch ganz kurz zu einem Punkt im Entschließungsantrag, der heute Morgen am Anfang der Anhörung angesprochen worden ist und mir wichtig erscheint:

*Streichung von Vorschriften mit der Begründung, in ihnen komme ein Misstrauen gegen den Verfassungsschutz zum Ausdruck (Forderung zu § 6 Abs. 5, § 9 Abs. 1 Satz 1 sowie § 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 NVerfSchG)*

Natürlich sind alle Verwaltungsbehörden an Recht und Gesetz gebunden. So steht es in Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes. Diese sogenannte Gesetzmäßigkeit der Verwaltung stellt den obersten Grundsatz allen Verwaltungshandels dar. Als Verfassungsgrundsatz ist er so selbstverständlich, dass die einschlägigen Fachgesetze diesen Satz nicht wiederholen müssen.

Demgegenüber heißt es aber in § 9 des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, dass die Verfassungsschutzbehörde „an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden“ ist. Da kann man natürlich fragen, was „allgemein“ heißt, und da wird es schon richtig problematisch. Diese Norm ist jedenfalls im bundesweiten Vergleich aller Verfassungsschutz- und Polizeigesetze einzigartig. Man kann sagen: Indem der Gesetzgeber es für notwendig hält, die Beschäftigten des Verfassungsschutzes ausdrücklich an den selbstverständlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu erinnern, bringt er zum Ausdruck, dass er jedenfalls die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes befürchtet. Damit wären wir dann doch bei einem gewissen Misstrauen des Gesetzgebers gegenüber den Beschäftigten.

Fraglos muss sich gerade der Verfassungsschutz angesichts zahlreicher Skandale einer behördenkritischen Betrachtung unterziehen. Auch das Unvermögen und die Verfehlungen des Verfassungsschutzes etwa im NSU-Komplex sind wohl wesentlich auf personelle Mängel zurückzuführen. Diesen Mängeln kann aber wirksam nicht mit deklaratorischen, Misstrauen ausdrückenden Normen begegnet werden. Insoweit helfen nur faktische Änderungen der Behördenkultur. Jedenfalls diese Norm sollte deshalb aus meiner Sicht ersatzlos gestrichen werden.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Was halten Sie von befristet angelegten, projektbezogenen Dateien wie zum Beispiel der Syrien-Datei, die damals angelegt worden ist, um alle Personen zu erfassen, die nach Syrien ausreisen und dort für den IS kämpfen wollten? Brauchen wir dafür eine eigene Rechtsgrundlage im Gesetz?

Prof. **Dr. Mattias G. Fischer:** Dafür kann man eine Rechtsgrundlage schaffen; das wäre rechtlich möglich. Die Frage wäre, wie man sie inhaltlich ausgestaltet.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Meine zweite Frage habe ich auch schon Professor Dr. Löffelmann gestellt. Sie betrifft den Zugriff auf Videomaterial von Dritten und insbesondere auch das Auswerten von Asservaten, die dem Verfassungsschutz anonym zugesandt bzw. übermittelt werden. Bedarf es dafür einer Rechtsgrundlage?

Prof. **Dr. Mattias G. Fischer:** Herr Dr. Löffelmann hat bereits darauf hingewiesen, dass das ein ganz wichtiger Punkt ist. Dafür brauchen wir eine Rechtsgrundlage; da gibt es einen entsprechenden Bedarf. Eine solche Regelung könnte und müsste man schaffen.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): Die Kommunikation wird immer digitaler. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund, dass die Onlinedurchsuchung in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht enthalten ist?

Prof. **Dr. Mattias G. Fischer:** Verfassungsrechtlich wäre das machbar; man könnte die Onlinedurchsuchung im Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz regeln. Der Anwendungsbereich würde allerdings angesichts der Schwellen, die das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, höchst eingeschränkt sein, sodass das praktisch vielleicht kaum nutzbar wäre. Aber, wie gesagt, man kann nicht ausschließen, dass so ein Fall kommt. Von daher: Regelbar ist es, aber den tatsächlichen Mehrwert würde ich in Zweifel ziehen.

Abg. **Christoph Plett** (CDU): In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht für die Onlinedurchsuchung höchste Hürden aufgestellt. In diesem Zusammenhang habe ich eine rechtspolitische Frage: Halten Sie diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor dem Hintergrund, dass wir Informationen über geplante Anschläge zum Teil nur durch fremde Dienste erlangen, überhaupt noch für zeitgemäß?

Prof. **Dr. Mattias G. Fischer:** Ihre Frage ist, ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überzeugend ist oder nicht. Wir müssen damit leben. Entscheidend ist letztlich nicht, was in der Verfassung steht, sondern was das Bundesverfassungsgericht sagt, was in der Verfassung steht. Daran sind wir gebunden. Insofern möchte ich mich dazu nicht weiter äußern.

#### **Dr. Jakob Hohnerlein**

Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Freiburg

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 7 zu [Drs. 19/5930](#)*

**Dr. Jakob Hohnerlein:** Mit Blick auf die Zeit möchte ich nur auf wenige Komplexe näher eingehen: erstens auf die Übermittlungsvorschriften und zweitens auf den Begriff der fdGO.

Eigentlich wollte ich auch noch zur Beobachtung von Einzelpersonen ausführen. Dazu möchte ich mich aber voll und ganz meinem Vorredner anschließen: Auch ich bin der Auffassung, dass es eigentlich nicht zur Aufgabe des Verfassungsschutzes, die sich auf Bedrohungen für das Gemeinwesen insgesamt bezieht, passt, Einzeltäter zu beobachten, die außerhalb von Organisationen stehen. Aber wenn man doch eine Regelung dazu treffen möchte, dann halte ich die bisherige Regelung für eine recht gute Eingrenzung.

*Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 NVerfSchG)*

Zu Beginn meiner Ausführungen zu diesem Thema möchte ich - gleichsam einen Schritt zurück-tretend - beleuchten, worin der Sinn dieses informationellen Trennungsgebots liegt, das sich letztlich in den Übermittlungsvorschriften ausdrückt. Damit sind wir bei der Aufgabe des Verfassungsschutzes, die begrenzt ist: Es geht nicht um eine allgemeine Kriminalitätsprävention. Das ist die Aufgabe der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden, denen dafür umfassende Befugnisse eingeräumt wurden, auch zur heimlichen Überwachung - aus gutem Grund.

Die Aufgabe des Verfassungsschutzes wird in § 3 Abs. 1 deutlich benannt: Er befasst sich mit Bedrohungen des Staats und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung insgesamt. An dieser Stelle setzt die Idee an, dass in diesem Zusammenhang sozusagen zufällig erfasste Informationen zu konkret bevorstehenden Straftaten unter gewissen Voraussetzungen weitergegeben werden dürfen. Aber dieses Recht zur Informationsweitergabe darf nicht jede Art von Straftat betreffen; denn sonst ergäbe das Prinzip der informationellen Trennung keinen Sinn.

An dieser Stelle kommt die Schwelle zur besonders schweren Straftat zum Tragen. Das bedeutet, dass die Aufklärungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden und Gefahrenabwehrbehörden in Bezug auf die leichte und mittlere Kriminalität ausreichen müssen. Bei der Bestimmung, was eine schwere Straftat ist, liegt der Teufel im Detail. Diese Schwelle wollen Sie mit einem Katalog definieren, womit Sie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachkommen. Aber ob man das mit dem vorgeschlagenen Katalog bewerkstelligen kann, da hege ich bei so manchem Detail doch gewisse Zweifel. Denn das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich nicht allein Übermittlungsschwellen - Was muss man wissen? Wie konkret müssen Taten bevorstehen? - aufgestellt, sondern die Übermittlungsbefugnis ist auch auf bestimmte Rechtsgüter beschränkt.

Dabei ist - auch nach den jüngsten Entscheidungen - der Strafraum ein ganz zentraler Ansatzpunkt: Bei einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren - also de facto zehn Jahren - handelt es sich wohl um besonders schwere Straftaten. Auch durch den Verweis auf die Kataloge in den §§ 100 b und 100 g StPO sind damit Straftaten erfasst, die nicht dem Bereich der ganz besonders herausragenden Rechtsgüter zuzuordnen sind, die das Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungen eingrenzend genannt hat. Zu diesem Bereich zählen die originären Rechtsgüter des Verfassungsschutzes - also freiheitliche demokratische Grundordnung und Bestand des Staates - sowie Leib, Leben und Freiheit der Person; für Sachen gilt das nur ganz eingeschränkt, nämlich für Sachen von erheblichem Wert, wenn ihre Erhaltung für das Gemeinwesen von Bedeutung ist. Damit fällt viel aus dem Katalog, zum Beispiel Eigentums- und Vermögensdelikte, auch wenn es im Strafrecht Gründe geben kann, diese höher zu bestrafen. Meines Erachtens ist von dieser engen Rechtsgutdefinition nicht alles erfasst, was in den genannten StPO-Vorschriften genannt wird. Neben Eigentums- und Vermögensdelikten wären bestimmte Verstöße gegen das Ausländerrecht oder gegen das Betäubungsmittelrecht als Beispiele zu nennen.

Ich meine, diese Regelung sollten Sie überarbeiten, wenn Sie keinen Schiffbruch in Karlsruhe riskieren wollen.

Mir scheint eine weitere Regelung, die Sie vorsehen, im Zusammenhang mit den Übermittlungsvorschriften äußerst problematisch zu sein: Das ist § 30 Abs. 1 Satz 3, eine sehr offen formulierte Ausnahmeklausel. In der Rechtsordnung insgesamt sind mancherorts solche Ausnahmeklauseln

mit dem Ziel einer gewissen Flexibilität durchaus bekannt. Denken Sie beispielsweise im Zivilrecht an unwirksame Verträge, wofür es neben speziellen Regelungen auch die recht allgemein gehaltene Regelung gibt, dass sittenwidrige Verträge nichtig sind.

Aber es gibt Bereiche in der Rechtsordnung, die bezüglich der Grundrechte sensibler sind, in denen man so nicht vorgehen kann, sondern in denen dem Gesetzgeber - also letztlich Ihnen - abverlangt wird, die Voraussetzungen genauer zu definieren. Das Argument, das in der Begründung anklang, eine Übermittlung zu einem Sachverhalt außerhalb des Katalogs könne ja auch verhältnismäßig sein, mag materiell richtig sein. Aber an der Stelle ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ganz klar: Es bestehen zwei Anforderungen nebeneinander. Erstens muss die inhaltliche Verhältnismäßigkeit bestehen. Zweitens müssen die wesentlichen Dinge formell im Gesetz geregelt sein.

Gerade im hier diskutierten Bereich des Sicherheitsrechts hat das Bundesverfassungsgericht für die einzelnen Informationserhebungsbefugnisse und insbesondere auch für die Übermittlungsbefugnisse immer wieder ganz klar gemacht, dass es hierzu sehr detaillierte Normen erwartet. Insofern ist eine solche Ausnahmeklausel wohl nicht möglich. Ich bin mir relativ sicher: Wenn diese Regelung vom Bundesverfassungsgericht geprüft würde, würde sie kassiert.

*Erforderlichkeit einer Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 4 Abs. 3 NVerfSchG)*

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung scheint mir ein sehr wichtiges Thema zu sein, zu dem sich unterschiedliche Fragen ergeben.

Die erste ist inhaltlicher Natur: Stimmt es überhaupt, dass das Bundesverfassungsgericht 2017 den Begriff durch das NPD-Urteil verengt hat? Einige meiner Vorredner vertraten die Sichtweise, dass dies verfassungsrechtlich sehr offen sei. Diese Einschätzung teile ich, ehrlich gesagt, nicht. Meiner Meinung nach kann man das NPD-Urteil ganz deutlich so verstehen: In der Rechtsprechung der 50er-Jahre hat man auf sehr konkrete Elemente der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes abgestellt. Daran gab es aber viel Kritik. In dem Urteil wird diese Kritik aufgenommen und argumentiert, dass ein neuer Ansatz benötigt wird, der sich stärker auf die Frage bezieht, was für einen freiheitlichen Verfassungsstaat wirklich unabdingbar ist.

In den konkreteren Ausführungen wird letztlich deutlich, dass mit der neueren Definition schon etwas anderes gemeint ist als mit den alten Begriffsbestimmungen im SRP- und im KPD-Urteil. Deutlich wird das beispielsweise im Bereich Demokratie, zu dem das Bundesverfassungsgericht nun eigentlich nur noch verlangt, dass es in irgendeiner Weise demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger und eine demokratische Legitimation der Staatsgewalt gibt, ohne dass es sich auf eine bestimmte repräsentative Form der Demokratie festlegt, wie es im KPD-Urteil der Fall war.

Was den Schutz der Grundrechte angeht - auch das wurde vorhin schon angesprochen -, macht es einen Unterschied, ob nur die Menschenwürde oder ob irgendwie alle im Grundgesetz konkretisierten Rechte erfasst sind, beispielsweise auch das Recht auf Eigentum. Ich gebe Herrn Manns darin recht, dass manche Aspekte der Einzelgrundrechte auch von der Menschenwürde erfasst sind. Das sieht man auch in den AfD-Urteilen. Aber das ist nicht durchgehend der Fall.

Um es einmal plastisch zu machen: In den vergangenen Jahren wurde über die Beobachtung von Klimaaktivistinnen und -aktivisten durch den Verfassungsschutz diskutiert. Dabei wurde auch

argumentiert, sie träten für ganz andere staatliche Strukturen ein und seien kritisch gegenüber dem Eigentum. Was das angeht, bin ich mir doch sehr sicher, dass eine solche Argumentation nach der Rechtsprechung im NPD-Urteil nicht mehr gedeckt ist. - So viel zu dem ersten - inhaltlichen - Aspekt.

Die zweite Frage: Gilt das für den Verfassungsschutz? - Daran kann man nicht wirklich zweifeln. Machen wir uns noch einmal die Aufgabe des Verfassungsschutzes klar! Die Informationen werden schließlich nicht „einfach so“, nicht als Selbstzweck gesammelt. Sie werden auch nicht originär dafür gesammelt, Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zu betreiben. Sondern sie werden gesammelt, um verfassungsfeindliche Bestrebungen abzuwehren.

Womit wehrt man sie ab? Mit Parteiverboten, Vereinsverbotten - das Bundesverfassungsgericht schon klargemacht, dass die neue Definition auch dafür gilt -, möglicherweise auch mit kommunikativen Mitteln. Aber man sieht schon, dass die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden untrennbar mit den Instrumenten zur Abwehr der verfassungsfeindlichen Bestrebungen verbunden ist und dass es deswegen eigentlich keine unterschiedliche Definition geben darf.

Das ist, zu guter Letzt, schon in der Rechtsprechung angeklungen. Es gibt mindestens eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - eine Nichtannahmeentscheidung zu einer Verfassungsbeschwerde -, in der es spezifisch zum Verfassungsschutzrecht gesagt hat, dass der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geklärt ist, und hierzu auf das NPD-Urteil verwiesen hat.

Vor diesem Hintergrund bedürfen die Definitionen, wie sie im Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz und in allen anderen Verfassungsschutzgesetzen stehen, der Nachbesserung. Man kann hierbei aus verfassungsrechtlicher Sicht von einer Nachbesserungspflicht der jeweils zuständigen Gesetzgeber sprechen. Nachbesserungspflichten sind allgemein anerkannt, wenn eine ursprünglich verfassungskonforme Regelung verfassungswidrig geworden ist. Am häufigsten ergibt sich eine solche Pflicht mit der Änderung von Tatsachenlagen. Aber es kann auch mal vorkommen, dass sich das Verständnis des Verfassungsrechts, wie es letztlich durch das Verfassungsgericht geprägt wird, geändert hat; auch deswegen können Gesetze anpassungsbedürftig werden.

Natürlich besteht eine Möglichkeit der Anpassung darin, dass man die Definition übergangsweise verfassungskonform einschränkend auslegt. Aber das kann nach meiner Meinung keine Dauerlösung sein. Denn gerade im Sicherheitsrecht ist es besonders wichtig, dass die Befugnisse klar und deutlich gesetzlich geregelt werden. Deshalb ist es meines Erachtens auch notwendig, die Aufgabenbestimmung an das geltende Verfassungsrecht anzupassen. Wenn ein Gesetzestext die Rechtslage unzutreffend wiedergibt, dann ergibt sich daraus letztlich ein rechtsstaatliches Problem.

Die letzte Frage, auf die ich eingehen möchte - auch sie ist hier heute schon angesprochen worden -, betrifft die Bedeutung des Verfassungsschutzverbundes in diesem Zusammenhang. Aus einer pragmatischen Sicht spricht einiges dafür, im Bund und in allen Ländern einheitlich vorzugehen. Aus rechtlicher Sicht bin ich aber nicht der Meinung, dass das Land Niedersachsen durch die derzeitige bundesgesetzliche Regelung gebunden ist. Ich habe größte Zweifel daran, dass die Kompetenz nach Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 des Grundgesetzes, die sich nur auf die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden bezieht, irgendetwas zur materiellen Tätigkeit der Verfassungsschutzämter auf der Länderseite aussagen kann. Insofern habe ich auch größte Zweifel, ob

es verfassungskonform ist, wenn das Bundesgesetz diesen Aufgabenbereich der Länder definiert.

Unabhängig davon haben wir es hierbei auch mit der Besonderheit zu tun, dass der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht einfach frei nach politischer Gestaltung definiert wird, sondern er wird - wie bereits ausgeführt - eigentlich schon mit dem Grundgesetz vorgefunden. Daher besteht die gesetzgeberische Aufgabe eigentlich nur noch darin, das verfassungsrechtlich Vorgefundene im Gesetz aufzugreifen und zu formulieren.

Ich halte das auch aus praktischer Sicht für gut möglich. Dazu habe ich in der schriftlichen Stellungnahme einen Vorschlag unterbreitet. Ein anderer Vorschlag ist, insoweit den entsprechenden Leitsatz der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung aufzugreifen. Aber letztlich geht es hierbei nur um die Frage der Formulierung. Das wird man über kurz oder lang in allen Ländern und im Bund machen müssen.

Sicherlich wäre es gut, in dieser Sache koordiniert vorzugehen, aber dann müsste man das auch machen. Ich denke, es entschuldigt das Land Niedersachsen nicht, als Grund für seine Untätigkeit darauf zu verweisen, dass auch andere nichts ändern. Vielmehr trifft diese Nachbesserungspflicht alle Landesgesetzgeber und auch den Bundesgesetzgeber. Wenn man an dieser Stelle lieber koordiniert vorgehen will, zum Beispiel in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, dann könnte eine Interimslösung darin bestehen, erst einmal nur die alte Definition zu streichen. Dann würde sich zumindest nicht ein unrichtiger Eindruck von der Rechtslage ergeben. Ich halte es also für allemal besser, dann nur den abstrakten Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Gesetz zu verwenden, als eine Definition zu verwenden, die dem verfassungsrechtlich Gebotenen nicht mehr entspricht.

Insofern rege ich stark an, dieses Thema weiterhin zu verfolgen. Wenn Sie nicht dazu bereit sind, das jetzt auf der Landesebene zu ändern, dann bietet es sich aus meiner Sicht an, im föderalen Verbund die Initiative zu ergreifen, damit die Vorschrift an die verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst wird.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Wir haben bei den Vorrednern gehört, dass es eine gewisse Zweistufigkeit der Definition der fdGO im Kontext eines Parteiverbotsverfahrens einerseits und im Verfassungsschutzrecht andererseits gebe. Können Sie diese Zweistufigkeit erläutern? Und wie stehen Sie zu dieser These?

**Dr. Jakob Hohnerlein:** Ich hatte eben schon versucht, deutlich zu machen, dass das aus meiner Sicht inhaltlich, vom Begriff her, gleichlaufen muss. Der Unterschied zwischen dem Verfassungsschutz und den Abwehrinstrumenten - zum Beispiel dem Parteiverbot und dem Vereinsverbot - ist meines Erachtens nur eine hinsichtlich der notwendigen Wissensgrundlage. Wenn man einen Verein verbieten will, dann muss man sich sicher sein, dass er gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung - entsprechend der engeren Definition - vorgeht. Um einen Verein zu beobachten, reicht es aus, dass man erste Anhaltspunkte hat. Es ist schließlich gerade der Sinn der Tätigkeit des Verfassungsschutzes, der Frage nachzugehen, ob sich die Anhaltspunkte bestätigen oder ob sich der Verdacht vielleicht zerstreut.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Man staunt manchmal, was in der öffentlichen Debatte als Extremismus bezeichnet wird. So hieß es neulich sehr schnell zu der Forderung der Linken, den Kapitalismus zu überwinden, dies sei gesichert linksextremistisch. Daran habe ich im Hinblick auf

die Neutralität des Grundgesetzes hinsichtlich der Wirtschaftsordnung arge Zweifel. Offenkundig entfaltet die Definition der fdGO eine unmittelbare Wirkung darauf, was beobachtet wird, was nicht beobachtet wird und wo zugegriffen wird.

Da Sie das vorhin angedeutet haben, frage ich ganz konkret nach: Ist das wirklich eine engere Definition? Ich finde, die Menschenwürde nach vorn zu stellen, ist doch eine sehr sensitive Definition - sensitiver als unsere bisherige fdGO-Definition. Die Kernaufgabe des Verfassungsschutzes ist die Früherkennung. Seit 2017 steht ein viel früher ansetzender Hebelpunkt zur Verfügung: Das ist die Menschenwürde, die der Kernbereich und der Ausgangspunkt unserer Verfassung ist, wie seit der zweiten NPD-Entscheidung völlig klargestellt ist. Auf dieser Grundlage kann der Verfassungsschutz viel früher ansetzen. An anderer Stelle könnte der Verfassungsschutz möglicherweise, wenn man die alte fdGO-Definition streicht, ein wenig später ansetzen. Mit der neuen fdGO-Definition würde sich also eine Verschiebung ergeben, oder sehe ich das falsch?

**Dr. Jakob Hohnerlein:** Das sehe ich auf jeden Fall so. Vorhin wurde infrage gestellt, ob das überhaupt eine praktische Relevanz hätte. Ja, ganz sicher, denke ich, weil man bestimmte Dinge sieht, die in den jüngsten Verfassungsschutzberichten aufgetaucht sind. Ich habe in den niedersächsischen Verfassungsschutzbericht von 2023 geschaut. Darin ist auch eine klimaaktivistische Gruppe erwähnt. Wie auch immer man zu dieser Gruppe steht - ich denke, das ist nicht das, was der Verfassungsschutz tun soll. Er soll Bestrebungen beobachten, die für unser demokratisches Gemeinwesen im Ganzen bedrohlich sind.

Daraus ergibt sich der Gedanke, an der Menschenwürde anzusetzen. Sie ist es, was uns als Gemeinwesen ausmacht. Es geht nicht um Details und darum, dass bestimmte Gruppierungen vielleicht eine ganz andere politische Ordnung wollen. Das ist im Grundgesetz gerade auch vorgesehen: Man kann es in sehr großem Umfang ändern. Man kann auch die Grundrechte ändern. Das ist auch ein paar Mal passiert, zum Beispiel mit der Einführung der Wohnraumüberwachung. Nur am Schutz der Menschenwürde kann man nichts ändern.

Insofern spricht meiner Meinung nach sehr viel dafür, diese Sache anzugehen. Das hätte auch eine durchaus große Bedeutung für die Praxis. Das ist es ja, was Sie mit dem Gesetz letztlich bezwecken: Es geht darum, den Verfassungsschutz anzuleiten, was er machen soll.

In meiner bisherigen Argumentation habe ich die Frage in den Mittelpunkt gerückt, dass es vielleicht freiheitsrechtlich problematisch ist, wenn zu viel beobachtet wird. Aber man könnte auch argumentieren, dass Ressourcen falsch eingesetzt werden, wenn für die Menschenwürde nicht so relevante Bestrebungen wie Klimaaktivisten beobachtet werden. Vielleicht müssen die Ressourcen doch auf das konzentriert werden, was wirklich eine Gefahr für unser demokratisches Gemeinwesen ist.

#### **Dr. Tim Wihl**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Erfurt

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 11 neu zu [Drs. 19/5930](#)*

**Dr. Tim Wihl:** Ich habe mich sehr über die Einladung gefreut, bezweifle aber, dass meine Stellungnahme noch notwendig ist, denn ich kann mich zu 100 % meinem Vorredner anschließen.

Große Abweichungen in der Substanz sehe nicht. Insofern werde ich meine Ausführungen kurz halten.

*Erforderlichkeit einer Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 4 Abs. 3 NVVerfSchG)*

Der erste Punkt, der mir wichtig ist, ist, wie Sie auch der schriftlichen Stellungnahme entnehmen können, § 4 Abs. 3, der bisher nicht geändert werden soll. Es geht darum, dass die Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen ist - namentlich an die NPD-II-Entscheidung und die Die-Heimat-Entscheidung 2024, in der die entsprechenden Grundsätze noch einmal bestätigt bzw. zum Teil sogar präzisiert wurden.

Es geht also darum, das Sammelsurium des bisherigen Katalogs zusammenzudampfen auf die drei zentralen Elemente Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat. Diese inhaltlich auszufüllen ist natürlich einerseits Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts selbst, der es auch vielfach nachgekommen ist. Andererseits gibt es aber durchaus einen Hinweis darauf - das Bundesverfassungsgericht hat das selbst betont -, dass für die Gesetzgeber in Bund und Ländern in vielfacher Hinsicht Spielräume bestehen, auszugestalten, was man unter Demokratie und Rechtsstaat versteht. Mit Blick auf den Menschenwürde-Grundsatz ist das Gericht im Vergleich dazu etwas strenger gewesen und relativ präzise geworden. In der Tat arbeitet zum Beispiel das Bundesamt für Verfassungsschutz nach allem, was man jetzt weiß, auch in der Begutachtung mit diesen drei neuen Kriterien, was relevante politische Kräfte in diesem Land anbelangt.

Ich denke, dass sich entsprechend auch die Systematik der Beobachtungsobjekte nach diesen drei Prinzipien zu richten hat. Man dürfte nicht mehr von „Linksextremismus“, „Rechtsextremismus“, „Ausländerextremismus“, „Delegitimierung des Staates“ und Ähnlichem sprechen. Das sind Behelfsbegriffe, die politikwissenschaftlich schon lange - eigentlich seit Jahrzehnten, von Anfang an - angefochten werden. Der extremismustheoretische Zugang ist letztlich durch eine neue Systematik der Beobachtungsobjekte zu ersetzen, die sich an den drei Gruppen Menschenwürdefeindlichkeit, Demokratiefeindlichkeit und Rechtsstaatfeindlichkeit zu orientieren hätte. Dabei gibt es natürlich gewisse Überschneidungen.

Zu diesem ersten Punkt möchte ich außerdem anmerken - das haben mein Vorredner und Professor Dr. Fischer schon angedeutet -, dass es hier nicht unbedingt ein Kompetenzproblem gibt, sondern dass das Land Niedersachsen durchaus in der Pflicht ist - so hat mein Vorredner es genannt, und ich sehe das genauso -, das Recht an die neue Verfassungslage anzupassen. Es *kann* gar keine Pflicht geben, sich noch an einer verfassungswidrigen bundesrechtlichen Rechtslage zu orientieren. Dass das Bundesverfassungsschutzgesetz jetzt in diesem Punkt zu ändern ist, bedeutet letztlich, dass das Land hier natürlich vorpreschen kann, das heißt, dass Sie schon jetzt die fdGO-Definition an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung anpassen können. Denn das Bundesgesetz ist in dieser Hinsicht ohnehin schon verfassungskonform auszulegen bzw. in einer künftigen Novellierung an dieser Stelle zu ändern.

Der zweite wichtige Punkt - das hat auch Herr Dr. Hohnerlein schon herausgestellt - ist, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung einen einheitlichen Rechtsbegriff bezeichnet. Wir können also nicht etwa von einer „Zweistufigkeit“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung - ich glaube, das war der Terminus, den Sie verwendet haben - sprechen. Anders als die



Eingriffsschwellen ist das Schutzgut, über das wir sprechen, nicht zwischen den föderalen Ebenen oder auch zwischen Verfassungs- und darunter stehendem einfachem Recht differenzierbar. Da können wir nicht differenzieren, wohl aber, was Normen zu den Aufgaben und Befugnissen der Verfassungsschutzbehörden angeht.

*Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Abschließend zu einem weiteren Thema, zu dem ich schriftlich Stellung genommen habe: zur Streichung des Gewalterfordernisses für beobachtete Einzelpersonen. Auch in diesem Punkt schließe ich mich den Kollegen Fischer und Hohnerlein an, denn ich sehe das ganz genauso. Sie können die einzelnen Argumente in meiner schriftlichen Stellungnahme nachlesen; hier nur so viel: Einzelpersonen sind letztlich so lange einer Beobachtung durch den Verfassungsschutz nicht würdig, wie es nicht um das Vorfeld von Gewalttaten geht. Natürlich haben wir alle Terrortaten und auch Einzeltäter im Bereich Terror vor Augen. Aber da geht es um Gewalt; das ist ganz klar. Wenn es einen Gewaltbezug gibt, dann ist es natürlich immer sinnvoll, Einzelpersonen zu beobachten. Sonst sehe ich das eigentlich nicht.

Ich würde mich - im Gegenteil - sogar noch darüber hinausgehend dafür aussprechen, den Gewaltbezug zum Leitbild der Verfassungsschutzarbeit zu machen. Dafür gibt es auch einige Anhaltspunkte. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme zum Beispiel das Gesetz von Mecklenburg-Vorpommern zitiert, in dem insbesondere gewaltbezogene Bestrebungen zum Beobachtungsobjekt erklärt werden. Auch das Gesetz von Nordrhein-Westfalen ist schon genannt worden. Das hängt - das gebe ich ganz freimütig zu - auch mit einer rechtspolitischen Position zusammen, die man diesbezüglich beziehen kann, für die es in diesem Bereich keine verfassungsrechtlichen Schranken gibt. Diese können Sie beziehen, müssen es aber nicht. Aber im Sinne einer bürgerrechtlich orientierten Politik wäre das vielleicht sinnvoll.

**Abg. Evrim Camuz (GRÜNE):** Vielen Dank, Herr Dr. Wihl. Sie haben in Ihrer Stellungnahme angedeutet, dass die Definition aus dem zweiten NPD-Urteil auch in dem BfV-Gutachten zur AfD aufgenommen wird. Könnten Sie näher erläutern, woran genau man das erkennt?

**Dr. Tim Wihl:** Das ist eine etwas heikle Frage, weil dieses Gutachten durch Medien veröffentlicht wurde. Ich beziehe mich jetzt trotzdem darauf, aber auch auf das schon vorher veröffentlichte Gutachten zu diesem Themenkomplex, in dem es um die Verdachtsfalleinstufung geht. Darin wird mit den drei Begriffen „Menschenwürde“, „Demokratie“ und „Rechtsstaat“ operiert. Gerade in dem jüngsten Gutachten gibt es sicherlich einen gewissen Schwerpunkt beim Bereich Menschenwürdeverletzung - „ethnischer Volksbegriff“ ist das Stichwort. Beim Punkt Demokratie gab es, glaube ich - teilweise wurde das in der Presse bewertet -, eine Art Entlastung der AfD in mancher Hinsicht - also mit Blick auf Bestrebungen gegen die Demokratie im Sinne dieses Demokratiebegriffs. Aber wir reden über Menschenwürdeverletzungen; jedenfalls hat das Bundesamt diese so gesehen.

Ich persönlich kann das noch nicht abschließend bewerten. Das heißt, ob ich das so, wie es da steht, richtig finde, kann ich noch nicht sagen. Ich sage nur: Die Systematik, die erkennbar ist, ist, dass wir es mit den drei Untersuchungsgegenständen Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat zu tun haben.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Bedeutet das, dass die alte Definition, die unseren Verfassungsschutzgesetze noch zugrunde liegt, schon in den Gutachten zur AfD aufgehoben wurde - auch von der obersten Behörde selbst? Oder sieht man hier und da noch Argumentationsstränge mit Bezug zu der alten Definition?

**Dr. Tim Wihl:** Letztlich gehen das Bundesamt und die Landesämter bei der Bewertung der Beobachtungsobjekte wohl insofern selektiv vor, als sie sich natürlich auf diejenigen Elemente konzentrieren, bei denen sie Anhaltspunkte für entsprechende verfassungsfeindliche Bestrebungen sehen. Das heißt, andere Punkte werden dann gar nicht mehr thematisiert.

Was man aber sehr wohl erkennen kann - Herr Hohnerlein hat das übrigens in einem Aufsatz im Einzelnen nachgewiesen -, ist, dass sich im Nachgang des NPD-II-Urteils etwas an der Praxis verändert hat, und zwar in Richtung einer - nennen wir es einmal: - verfassungskonformen Auslegung des Katalogs, und damit eine Zugrundelegung der neuen Standards.

Man kann allerdings - um noch einmal zum Klimaaktivismus zu kommen - nicht erkennen, dass das vom Bundesamt und auch einzelnen Landesämtern schon durchgängig durchgehalten wird. Ein wenig mehr Konsequenz in der Befolgung dieser verfassungsrechtlichen Maßgaben wäre wünschenswert.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Wenn ich Sie richtig verstehe, kann man fast den Eindruck gewinnen, dass es beim Bundesamt mutmaßlich - offiziell kennen wir die 1 050 Seiten bekanntlich nicht - im Prinzip eine Art von Diskrepanz in der Bewertung dessen gibt, was man zum Beobachtungsgegenstand macht, wenn man beispielsweise die Klimaaktivisten betrachtet. Gibt es also möglicherweise mit Blick auf die fdGO-Definition ein angewandtes Recht im Berichtswesen und scheinbar in der Auswertung, aber auch ein noch vorgelagertes, altes Recht, wenn man die Gegenstände betrachtet? Das wäre ja ein seltsames Auseinanderklaffen bei der Grundlage - über nichts weniger reden wir -, auf der der Verfassungsschutz arbeitet.

Eine weitere Frage ist: Würde sich nicht auch etwas in der Arbeit verändern, wenn wir darüber sprächen, wie wir eigentlich Innenpolitik und Sicherheitspolitik machen - evidenzbasiert oder nicht? Ich selbst komme aus der Extremismusforschung. Wir hatten einen Sicherheitsforscher bei uns, der aus den Diensten kam und uns sagte: So, wie ihr Extremismus wissenschaftlich begreift, hängt ihr euch vom Sicherheitsdiskurs der Behörden ab. - Wir haben gesagt: Oder ihr hängt euch von evidenzbasierter Arbeit ab. - Wie ist Ihre wissenschaftliche Sicht auf solche sicherheitsbehördlichen Entwicklungen?

**Dr. Tim Wihl:** Es mag banal klingen, aber es gibt sozusagen eine Evolution der Beobachtungspraxis über die Zeit, die in Teilen der sehr kritischen politikwissenschaftlichen Forschung immer mal wieder als opportunistisch bezeichnet worden ist, im Sinne von: Die Verfassungsschutzbehörden orientieren sich an einem gesellschaftlichen Leitklima. Das ist ein Topos, den es in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung seit Langem gibt, eine beständig geübte Kritik jenseits der sicherheitsbehördennahen Extremismusforschung - also wahrscheinlich einer anderen als derjenigen, die Sie praktiziert haben.

Ich glaube, es gibt einfach eine Notwendigkeit, zu differenzieren, weil die einzelnen Strömungen, die man sich anschaut, ideengeschichtlich betrachtet, so unterschiedlich sind - nicht nur in ihrer Herkunft, sondern auch im heutigen Gefahrenpotenzial, das sie ausgeprägt haben -, dass es eigentlich nicht sinnvoll ist, sie über einen begrifflichen Kamm zu scheren. Es hat aber natürlich

gewisse Legitimitätsgründe für das Auftreten der Behörde nach außen, einen - ich nenne es mal: - Symmetrieeindruck zu erwecken, also dass man nicht irgendwelche Favoriten hat, zum Beispiel nur nach rechts oder nur nach links schaut. Das wäre wahrscheinlich für die Legitimität der Behörde problematisch.

Aber die entscheidende Maßgabe müsste natürlich die Orientierung an der Verfassungsrechtsprechung sein. Wenn sich daraus ergibt, dass ein gewisser Schwerpunkt hier oder dort zu wählen ist, dann ist es eben so. Das ergibt sich dann aus dem Verfassungsrecht.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Wir haben vorhin gehört, dass es möglicherweise einen dogmatischen Kampf innerhalb der Rechtswissenschaften zwischen diesen zwei verschiedenen Strängen gibt. Nun haben Sie Ihre Meinung dazu artikuliert. Wie beurteilen Sie die derzeitige Diskussion im rechtspolitischen Raum?

**Dr. Tim Wihl:** Ich glaube, man muss hier unterscheiden. Sie alle kennen den Spruch „Zwei Juristen, drei Meinungen“ - oder vier oder fünf. In der Tat gibt es in der Literatur verschiedene Ansichten zu dem Verhältnis, wie es zum Beispiel Luca Manns gesagt hat. Aber es gibt eine eindeutige Dominanz derjenigen, die sagen, dass es eine Verengung und eine Veränderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gibt. Insofern ist, auch wenn es natürlich immer abweichende Stimmen gibt - das ist normal -, die Tendenz in der Rechtswissenschaft derzeit, eine Verengung und auch ein Novellierungsbedürfnis mit Blick auf die entsprechende Definition zu sehen.

**Dr. Ulrich Vosgerau**

Rechtsanwalt

*Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 8 zu [Drs. 19/5071](#) und Vorlage 10 zu [Drs. 19/5930](#)*

*Überarbeitung und Neustrukturierung der Übermittlungsvorschriften (§§ 30 bis 32 (NVerfSchG))*

**Dr. Ulrich Vosgerau:** Es gibt einen äußeren Anlass, sich heute mit einer Änderung und Reform des Landesverfassungsschutzgesetzes zu befassen, nämlich - wie in der Gesetzesbegründung zu Recht ausgeführt wird - die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Schwerpunkt zu der Frage der Übermittlung nachrichtendienstlich gewonnener Daten an andere Behörden und zu anderen Zwecken. Ich glaube, dass dies im Großen und Ganzen in den §§ 30 ff. ganz gut gelingt. Im Übrigen kann ich auf mein schriftliches Gutachten verweisen. Einige Einwände hatte ich, die allerdings teilweise Details betreffen mögen.

*Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts*

Den rechtlichen Harmonisierungszwang durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - es ist völlig klar, das muss bundesweit nachvollzogen werden - nehmen Sie allerdings, wie Herr Marscholleck herausgearbeitet hat, auch zum Anlass, eine gewisse weitere Harmonisierung vornehmen zu wollen, also das Landesrecht in Teilen an das Bundesrecht anzupassen. Herr Marscholleck hat das sehr gelobt. Ich möchte hier die Gegenthese beziehen - nicht nur insofern - und sagen: Ein Bedarf zur Harmonisierung des Landesrechts mit dem Bundesrecht besteht schon rechtlich kaum, und im Übrigen ist das auch kaum wünschenswert.

Ein ganz allgemeiner Grundsatz: Wir haben in Deutschland eine föderale Ordnung. Das ist herkömmlich immer unsere ganz große Stärke gewesen. Aber es gibt ein Problem, das sich auf allen Ebenen wiederholt. Ein ganz kurzer Exkurs: Sie kennen das von Europa. Es wäre die ganz große Stärke der EU, wenn man im EU-Verband stärker konkurrieren würde. Das eine Land macht niedrige Steuern, das andere Land macht hohe Steuern - dann kann man sehen, was für die Wirtschaft besser ist. Das alles erstickt ja die EU-Kommission durch eine viel zu große Gleichschaltung, durch eine viel zu große Tendenz zur Harmonisierung. Dadurch werden die Vorteile, die Europa haben könnte, zunichtegemacht.

Der Grundsatz, dass man viele Blumen blühen lassen kann und dann mal sieht, was besser funktioniert, was moderner ist und was einen Fortschritt bietet, gilt durchaus auch im Verfassungsschutzrecht im Bund. Die Länder haben hier eigentlich die Regelungskompetenz. Sie haben große Freiheiten. Es gibt Varianten. Es gibt große Unterschiede. Das sehen Sie am niedersächsischen Gesetz.

Das sehen Sie zum Beispiel an der Rechtsnorm in § 6 Abs. 5 des Landesgesetzes, also dem Neutralitätsgebot. Das ist ein Sondermerkmal des niedersächsischen Gesetzes. Ich erwähne das, weil die CDU-Fraktion das jetzt als Ausweis des Misstrauens gegen die Verfassungsschutzbehörde streichen möchte. Das stimmt natürlich nicht. Ich habe viele Erfahrungen mit dem Verfassungsschutz, weil ich rechtsanwaltlich in etlichen Prozessen gegen Verfassungsschutzbehörden und in Prozessen, bei denen verfassungsschutzmäßig und nachrichtendienstlich gewonnene Informationen im Mittelpunkt stehen - wie jetzt zum Beispiel im *Compact*-Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht -, tätig bin. Ich kann daher sagen, wie unglaublich einseitig und mit welchem Verfolgungseifer Verfassungsschutzbehörden, die bekanntlich weisungsabhängige Exekutivbehörden sind, gegen Personen und Stellen zu Werke gehen, die bestimmte Politiker als ihre Gegner ausgemacht haben. Es ist deshalb ganz wichtig, dass solch ein Alleinstellungsmerkmal wie das Neutralitätsgebot unbedingt bewahrt wird. Das ist praktisch die cleverste Norm in diesem Landesgesetz.

Genauso richtig und wichtig ist es, dass ein weiteres Alleinstellungsmerkmal des niedersächsischen Gesetzes, nämlich § 6 Abs. 3, die Befristung auf zwei Jahre, erhalten bleibt, dass also die Behörde zwei Jahre Zeit hat, ihre Thesen von der Verfassungsfeindlichkeit zu beweisen, und sonst die Beobachtung einstellen muss. Das ist ganz wichtig - das kann ich wiederum als anwaltlicher Vertreter sagen -, damit irgendwann eine gewisse Rechtssicherheit einkehrt. Man darf hier nicht aus dem Blick verlieren, dass es um Grundrechtsträger geht. Der Verfassungsschutz beobachtet Grundrechtsträger. Auch hier hat Herr Marscholleck das Gegenteil gesagt. Ich beziehe wieder gern die Gegenposition.

### *Aufgaben des Verfassungsschutzes*

Der eigentliche Konflikt, der hinter den Detailregelungen aufscheint - die Detailregelungen hat insbesondere der Landesdatenschutzbeauftragte sehr gut aufgedröselt; hier müssen wir ein wenig ins Grundsätzliche gehen -, kam in dieser Anhörung bisher zu kurz.

Man hätte aus dem Inbegriff dieser Anhörung ein wenig den Eindruck gewinnen können, dass sich die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde hauptsächlich mit Terrorismusabwehr beschäftigt und es deswegen auch sinnvoll sei, die Verfassungsschutz Tätigkeit in Bund und Ländern stärker zu harmonisieren, damit das alles noch besser geht, und auch die Kompetenzen des Ver-

fassungsschutzes auszuweiten, ihn mit Drohnen auszustatten und beispielsweise das Mitschneiden des vermeintlich öffentlich gesprochenen Wortes zu erlauben. - Das kritisiere ich in meinem Gutachten; dort können Sie die Einzelargumentation nachlesen. - So ist es aber nicht. Der Großteil der Tätigkeit auch des Landesamtes für Verfassungsschutz besteht nicht in der Terrorismusabwehr. Zur Terrorismusabwehr muss man leider sogar sagen: Die deutschen Verfassungsschutzbehörden wehren überhaupt keine Terroristen ab - nicht, weil sie es nicht wollen oder weil die Normen falsch formuliert sind, sondern weil sie es technisch nicht vermögen. Die Abwehr insbesondere islamistischer Anschläge, die in Deutschland in den vergangenen Jahren gelungen ist, funktioniert immer nach demselben Schema, nämlich dass die US-Amerikaner den deutschen Behörden einen Hinweis geben. Das ist die Erkenntnisgewinnung. Aus eigener Kraft kann der Landesverfassungsschutz das leider gar nicht, egal wie wir die Normen formulieren.

Der große Schwerpunkt der Tätigkeit des Verfassungsschutzes ist ein anderer. Er besteht darin, dass er Menschen ausforscht, die sich überhaupt nicht rechtswidrig verhalten, die insbesondere keine Gewalttaten planen, sondern die sich ganz einfach politisch dissident verhalten. Das ist ein deutscher Sonderweg; Österreich macht das teilweise auch noch. Alle anderen westlichen Demokratien kennen das nicht. Sie kennen nur die Abwehr rechtswidriger - speziell gewalttätiger - staatsfeindlicher Bestrebungen, nicht aber die Ausforschung völlig rechtmäßigen Verhaltens. Das wird zu Recht gesellschaftlich vielfältig kritisiert. Ich bedauere, dass das hier gar keine Rolle spielt.

Wenn Sie schon darangehen, das Gesetz aufzuschnüren: Ich habe in meinem Gutachten zwei kurze, schnell zu lesende Bücher aus der jüngsten Zeit angeführt. Beide sind von Autoren aus dem linken Spektrum - Ronen Steinke und Mathias Brodkorb, ein ehemaliger SPD-Politiker -, die sich in wirklich lesenswerten Veröffentlichungen in den Jahren 2023 und 2024 für die Abschaffung des Verfassungsschutzes in der bekannten Form aussprechen.

Sie wissen auch und haben alle mitbekommen, dass die deutsche Praxis, nach der Exekutivbehörden, die von Weisungen des Innenministers abhängig sind, Leute ausforschen, die sich völlig gesetzmäßig verhalten, inzwischen ein gewisses Misstrauen erzeugt und dass in den Vereinigten Staaten von Amerika inzwischen Zweifel bestehen, ob die Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund dieser Praxis wirklich noch vollumfänglich als eine Demokratie im westlichen Sinne gelten kann.

Ich bitte Sie, das in Erwägung zu ziehen. Denn - auch das ist meines Erachtens teilweise etwas schief dargestellt worden - Sie sind mitnichten verpflichtet, eine Art Harmonisierung im Sinne des Bundesrechts zu vollziehen. Der Bund hat eigentlich kaum eine Kompetenz für den Verfassungsschutz. Er hat die Kompetenz - auch das habe ich in meinem Gutachten geschildert -, Verfassungsschutzbemühungen der Länder zu bündeln und Unterlagen entsprechend anzulegen. Sie könnten das Landesamt für Verfassungsschutz auch abschaffen - wenn Sie das wollten; rechtlich ist das möglich -, wie Brodkorb es offenbar fordert. Sie könnten das Landesamt für Verfassungsschutz auch durchaus erhalten, aber seine Aufgaben umstellen, etwa in die Richtung, dass es sich in Zukunft mit gewalttätigem Terrorismus und von mir aus auch gern mit der organisierten Kriminalität beschäftigt, wie das in Bayern geregelt ist. Sie könnten in die Aufgabenzuweisung auch deutlich hineinschreiben - wie das mein sehr geschätzter Kollege Josef Franz Lindner erst vorgestern auf X gefordert hat -, dass im Land Niedersachsen jedenfalls politische Parteien nicht mehr vom Verfassungsschutz beobachtet werden können, ganz einfach weil politische Parteien in die freie politische Auseinandersetzung hineingehören. Das wäre mal wirklich ein Fortschritt. Diese Auseinandersetzung darf nicht durch staatliche Ingerenz, durch letztlich

klandestin operierende Stellen, die wiederum vom Innenministerium weisungsabhängig sind, gestört und beeinflusst werden. Das alles könnten Sie machen. Ich wundere mich, dass das gar nicht erwogen wird.

(Abg. Christoph Plett [CDU]: Das hätte Sie gern! Das glaube ich!)

Zu meiner Kritik am Mitschneiden des öffentlich gesprochenen Wortes verweise ich auf mein Gutachten. Das will ich nicht wiederholen.

*Streichung der Voraussetzung des Gewaltbezugs bei Verhaltensweisen von Einzelpersonen (§ 4 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NVerfSchG)*

Im Übrigen sehe ich es genauso wie der Kollege Dr. Fischer und der Kollege Dr. Hohnerlein vom Freiburger MPI, was die Beobachtung von Einzelpersonen angeht. Die Beobachtung von Einzelpersonen ist streng genommen - unabhängig davon, ob sie gewalttätig sind oder nicht - keine Aufgabe des Verfassungsschutzes; denn der Verfassungsschutz schützt den Staat, das Bundesland als solches oder die Verfassungsordnung als solche. Diese kann realistischerweise durch Einzelpersonen, selbst wenn sie gewalttätig wären, nicht durchgreifend infrage gestellt werden.

*Erforderlichkeit einer Änderung der Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 4 Abs. 3 NVerfSchG)*

Was die Frage der Neudefinition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angeht, kann ich Ihnen einen sehr konkreten Vorschlag unterbreiten.

Es kann meines Erachtens gar nicht zweifelhaft sein, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner NPD-II-Entscheidung eine sehr nachhaltige Umdeutung vorgenommen hat. In seinen klassischen Entscheidungen zur SRP von 1952 und zur KPD von 1958 bemühte das Bundesverfassungsgericht sich einzelfallbezogen, Kriterien aufzuzeigen. Später versuchte der Gesetzgeber, die Kriterienkataloge des Bundesverfassungsgerichts in diesen klassischen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - die ich wirklich auch im Sinne einer Wertung klassisch nennen würde, anders als die NPD-II-Entscheidung -, die seinerzeit eher einzelfallbezogen gemeint waren, in § 92 des Strafgesetzbuches und § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes gesetzgeberisch nachzuzeichnen. Dabei verlor er allzu sehr aus dem Auge, dass man Gesetzgebung nicht so betreiben kann, dass man Aussagen aus einem Urteil einfach abschreibt oder herausdestilliert. Denn ein Urteil ist immer nur einzelfallbezogen, und die Gesetzgebung ist generell-abstrakt. Deswegen gibt es die Neudefinition im NPD-II-Urteil, die ich vom Ansatz her ganz richtig finde und vom Ansatz her nur unterstützen kann. Da kann ich auf das Bundesverfassungsgericht selber verweisen. Ich gebe Ihnen dazu ja die Fundstellen. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Prozess der politischen Willensbildung auch in wichtigen Fragen des Verfassungsrechts offenbleiben muss.

Viele Leute wissen übrigens gar nicht, dass sogar die Verfassung selbst totalrevidierbar ist, allerdings nicht durch den verfassungsändernden Gesetzgeber, sondern nur durch das deutsche Volk. Wir haben das Alleinstellungsmerkmal des Grundgesetzes, das in Artikel 146 sozusagen sogar die Revolution für legitim erklärt, wenn das Volk selber sie macht. Insofern muss auch die verfassungsrechtliche Debatte über fundamentale Fragen erst einmal völlig offenbleiben. Es geht wirklich um einen Schutz minimal zu fassender Schutzgüter. Das ist vor allem das Demokratieprinzip als solches, und das ist das Rechtsstaatsprinzip als solches.

Das Bundesverfassungsgericht betont nun weiterhin die Menschenwürde. Diese starke Betonung der Menschenwürde durch das Bundesverfassungsgericht erscheint mir allerdings in diesem speziellen Kontext übertrieben, wie ich in meinem Gutachten auch ausgeführt habe. Das mag Sie erst mal verwundern, aber das kann ich gerne erklären.

(Abg. Sebastian Zinke [SPD] und Abg. Christoph Plett [CDU]: Das wundert uns gar nicht!)

Denn das ist wie eine Parallele zu der einfachgesetzlichen Einzelfrage, ob es eigentlich die Kompetenz des Bundesverfassungsschutzes oder des Landesverfassungsschutzes ist, Einzelpersonen zu beobachten. Antwort: So ist es nicht. Von Einzelpersonen kann kein Umsturz der Verfassungsordnung als solcher ausgehen.

Genauso wenig ist es im innersten Kern Aufgabe des Verfassungsschutzes, die Menschenwürde jedenfalls im Sinne eines subjektiven Rechts zu schützen, da die Menschenwürde etwas ist, was nur Menschen haben, was per Definition nur Einzelpersonen haben. Beim Verfassungsschutz geht es aber eben gerade um den Schutz der Verfassungsordnung als solcher. Man soll die Menschenwürde natürlich als objektives Prinzip integrieren. Aber ich würde es vermeiden, sie in der Weise, wie es das Bundesverfassungsgericht zuletzt getan hat, gewissermaßen überzubetonen. Das scheint mir auch deswegen untunlich zu sein, weil wir in den vergangenen Jahren eine ganz eigenartige politische Situation haben, in der verschiedene Minderheiten regelrecht um einen Opferstatus konkurrieren und daraus Kompensationsansprüche ableiten wollen. Es wäre misslich, wenn ein Missverständnis in die Richtung besteht: Es ist ein Fall für den Verfassungsschutz, wenn die eine Person beispielsweise in einer Weise redet, durch die die andere Person sich zu sehr angegriffen fühlt. - Das ist eindeutig nicht seine Aufgabe.

Deswegen unterbreite ich Ihnen hier einen ganz konkreten Formulierungsvorschlag:

„Unter der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ist der innere Wesenskern sowohl des Demokratie- wie des Rechtsstaatsprinzips des Grundgesetzes zu verstehen. Bei deren konkretisierender Auslegung ist stets das grundgesetzliche Menschenwürdeprinzip mitzubersücksichtigen,“

- das ist also auch in meinem Formulierungsvorschlag enthalten -

„welches besagt, dass zwar nicht alle Menschen gleich sind, aber alle Menschen jeweils Rechtssubjekte sind und jeweils Rechte haben.“

Und glauben Sie mir: Sie wären nicht nur berechtigt, das Landesamt für Verfassungsschutz notfalls ganz abzuschaffen, sondern Sie sind weiterhin berechtigt, auch diese von mir jetzt ganz kostenfrei vorgeschlagene Definition in das Landesrecht hineinzuschreiben. Weder das Bundesverfassungsgericht noch das Bundesrecht hindert Sie in irgendeiner Weise daran. Sie können das landesbezogen so definieren, und das würde ich Ihnen empfehlen.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Ich stelle fest, dass die Kritik am Verfassungsschutz die Seite gewechselt hat. Das ist spannend.

Ich verwahre mich dagegen, dass die Menschen, die Sie mehrheitlich vertreten - unter anderem Herrn Höcke -, als Dissidenten bezeichnet werden. Ich möchte Václav Havel ganz entschieden dagegen in Schutz nehmen, dass Sie eine solche Ähnlichkeit herstellen.

Ihre Ausführungen zur Menschenwürde wären tatsächlich ein eigenes Kapitel wert. Das könnte man bearbeiten und bewerten.

Den Demokratinnen und Demokraten in diesem Raum empfehle ich, dass wir künftig im Vorfeld darüber sprechen, ob wir in Bezug auf Personen, die hier als Sachverständige eingeladen werden und woanders ausgeladen werden, möglicherweise Regelungen brauchen. Eigentlich habe ich gar keine Lust, auf Ihren Vortrag zu replizieren, auch wenn Sie sehr geschickt formulieren können. Das ist nun mal Ihr Job. Das ist in Ordnung. In Nordrhein-Westfalen hat eine Enquetekommission Ihnen aber nach mehreren Redebeiträgen nicht mehr zuerkannt, dass Sie in der Lage sind, sich zweifelsfrei zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu verhalten, und Sie deswegen als Sachverständigen abgelehnt. Ich empfehle, dass wir darüber sprechen, ob wir künftig Regelungen dafür treffen. Denn so etwas möchte ich mir, ehrlich gesagt, im Rahmen einer Anhörung nicht erneut anhören müssen. Das halte ich für despektierlich. Dabei stelle ich noch nicht mal auf Ihre Teilnahme an Konferenzen ab. Dazu sage ich jetzt nichts. Ich brauche nicht noch eine Klage, die Sie dann irgendwo anstrengen. Deswegen lasse ich es an dieser Stelle damit bewenden. Jeder weiß, was gemeint ist.

**Dr. Ulrich Vosgerau:** Dazu möchte ich kurz zwei Dinge festhalten.

Erstens bin ich gerade in die Corona-Enquetekommission des Bundeslandes Thüringen berufen worden. Zwei Enquetes kann ich auch nicht nebeneinander machen. Die seinerzeitige Abberufung in Nordrhein-Westfalen beruhte nachweislich auf Fehlinformationen, wie inzwischen auch öffentlich klargestellt worden ist, zuletzt etwa durch den Artikel in der *Zeit* am 9. Januar dieses Jahres.

Zweitens. Dass ein Abgeordneter eines Landesparlaments zu einem laufenden Strafverfahren Stellung nimmt - ich bin bekanntlich im Strafverfahren gegen Höcke, das jetzt in der Revision beim Bundesgerichtshof anhängig ist - und sich dazu äußert, wie der Angeklagte anzureden ist oder nicht, halte ich auch vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes für einigermaßen unpassend.

Abg. **Klaus Wichmann** (AfD): Herr Lühmann, Sie sind dafür bekannt, dass Sie weniger Fragen stellen, sondern mehr Vorträge halten. Ich halte es für nicht angebracht, Experten, die hier zur Anhörung geladen sind, derart persönlich anzugehen. Wir hören uns auch Ihre Experten an und meckern nicht herum. Ich fände es schöner, wenn wir uns an die Gepflogenheiten hielten und nicht dauernd irgendwelche Sonderwege wünschten.

Vors. Abg. **Gerd Hujahn** (SPD): Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Die Geschäftsordnungsdebatte gehört nicht zur Gesetzesdiskussion. Insofern beende ich hiermit die Sitzung. Ich bedanke mich bei allen Anzuhörenden, die dazu beigetragen haben, uns neue Impulse und Anregungen zu geben.

\*\*\*