

**Schriftliche und mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf zu Drucks. [21/2376](#)**

Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen



**Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen
und Verwaltungsrichter**

Hessischer Landtag
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses
Thomas Hering, MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Vereinigung hessischer Verwaltungs-
richterinnen und Verwaltungsrichter

Vorsitzende:
Vorsitzende Richterin am VG
Dr. Kirsten Siems-Christmann
c/o Verwaltungsgericht Frankfurt a.M.
Adalbertstraße 18
60468 Frankfurt am Main
Tel: 069/1367-8575
<https://verwaltungsrichtervereinigung-hessen.de>

Bearbeiter:
Dr. Rainald Gerster
Tel: 069/1367-8515

Frankfurt am Main, den 7. August 2025

**Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Änderung verfassungs-
schutzrechtlicher Vorschriften, Drucksache 21/2376**

**Öffentliche mündliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Land-
tags**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Hering,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme anlässlich der anstehenden
Novellierung des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes möchten wir uns zunächst
bedanken. Für die Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungs-
richter nehmen wir wie folgt Stellung:

I.

**Berücksichtigung des Beschlusses des Ersten Senats
des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 – :**

A.

Das BVerfG hat die folgenden, hier *kursiv* gesetzten, Regelungen als Verletzung des
Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beanstandet – Entscheidungsformel
Nr. 1 – :

§ 20a

**Informationsübermittlung durch das Landesamt
an Strafverfolgungsbehörden**

¹Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, dass jemand eine besonders schwere Straftat begangen (§ 25 des Strafgesetzbuchs), an der Begehung teilgenommen (§§ 26, 27 des Strafgesetzbuchs) oder die Beteiligung versucht (§§ 22, 23, 30 des Strafgesetzbuchs) hat, darf die Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln erstehobene personenbezogene Daten an die Strafverfolgungsbehörden übermitteln, soweit dies zur Verfolgung der Tat erforderlich ist.

soweit er sich auf Satz 3

³Besonders schwere Straftaten sind ferner sonstige gegen Leib, Leben, Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung, Freiheit oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, gerichtete Straftaten, soweit im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Tatentschluss auf einem rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder sonstigen menschenverachtenden Beweggrund oder Ziel beruht, und die Tat geeignet ist,

1. Personen zu instrumentalisieren, indem ihnen wiederkehrend oder in beträchtlichem Ausmaß körperliches oder seelisches Leid oder wirtschaftlicher Schaden zugefügt wird,
2. Personen von der Teilhabe an der demokratischen Willensbildung auszuschließen oder nachhaltig zu hindern oder
3. das Vertrauen von Teilen der Bevölkerung in die Unverbrüchlichkeit des Rechts zu erschüttern.

bezieht. Weiter – Entscheidungsformel Nr. 2, erster Halbsatz – :

§ 9

Ortung von Mobilfunkendgeräten

(1) Das Landesamt darf im Einzelfall, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 erforderlich ist, technische Mittel einsetzen

1. ...
2. zur Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts.

§ 10

Besondere Auskunftsersuchen

(2) ¹Das Landesamt darf im Einzelfall zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 vorliegen, bei

1. Verkehrsunternehmen sowie Betreibern von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen für Flüge zu Namen und Anschriften von Kunden sowie zu Inanspruchnahme und Umständen von Transportleistungen, insbesondere zum Zeitpunkt von Abfertigung und Abflug und zum Buchungsweg,

...

Auskünfte einholen. ²Im Fall des § 2 Abs. 2 Nr. 1 gilt dies nur für Bestrebungen, die bezwecken oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind,

1. zu Hass- oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder

2. Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich des Befürwortens, Hervorrufens oder Unterstützens von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.

§ 12

Verdeckte Mitarbeiterinnen und Verdeckte Mitarbeiter

(1) ¹Das Landesamt darf eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter einer ihnen verliehenen und auf Dauer angelegten Legende (Verdeckte Mitarbeiterinnen und Verdeckte Mitarbeiter) einsetzen, wenn dies zur Aufklärung einer bestimmten nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit im Einzelfall geboten ist.

§ 20a

Informationsübermittlung durch das Landesamt an Strafverfolgungsbehörden

¹Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, dass jemand eine besonders schwere Straftat begangen (§ 25 des Strafgesetzbuchs), an der Begehung teilgenommen (§§ 26, 27 des Strafgesetzbuchs) oder die Beteiligung versucht (§§ 22, 23, 30 des Strafgesetzbuchs) hat, darf die Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobene personenbezogene Daten an die Strafverfolgungsbehörden übermitteln, soweit dies zur Verfolgung der Tat erforderlich ist.

soweit sie auf

§ 20a

Informationsübermittlung durch das Landesamt an Strafverfolgungsbehörden

...

²Besonders schwere Straftaten sind solche, die mit einer Höchststrafe bedroht sind von mindestens

a) ...

b) fünf Jahren Freiheitsstrafe, wenn sie im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 oder 5 oder in Ausübung einer beobachtungsbedürftigen Tätigkeit i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 2 begangen werden.

Bezug nehmen. Schließlich – Entscheidungsformel Nr. 2, zweiter Halbsatz – :

§ 20b

Informationsübermittlung an sonstige inländische öffentliche Stellen

...

(2) Das Landesamt darf von sich aus mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobene personenbezogene Daten an sonstige inländische öffentliche Stellen zum Schutz eines der in § 20 genannten Rechtsgüter übermitteln, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dies im Einzelfall zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist.

§ 9

Ortung von Mobilfunkendgeräten

(1) Das Landesamt darf im Einzelfall, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 erforderlich ist, technische Mittel einsetzen

1. ...

2. zur Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts.

(2) Technische Mittel nach Abs. 1 Nr. 2, die

1. *nicht lediglich im Zusammenhang mit anderen operativen Maßnahmen zu deren Ermöglichung eingesetzt werden, insbesondere für Zwecke von Observationsmaßnahmen nach § 11 zur Bestimmung des Standorts der eingeloggten Funkzelle, sondern um anhand der Standortdaten die Bewegungen des Mobiltelefons nachzuverfolgen (Bewegungsprofil) und*
 2. *zu diesem Zweck an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen mehrfach täglich eingesetzt werden,*
- dürfen nur eingesetzt werden, soweit dies zur Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit gemäß § 3 Abs. 2 im Einzelfall geboten ist.*

§ 12

Verdeckte Mitarbeiterinnen und Verdeckte Mitarbeiter

(1) ¹Das Landesamt darf eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter einer ihnen verliehenen und auf Dauer angelegten Legende (Verdeckte Mitarbeiterinnen und Verdeckte Mitarbeiter) einsetzen, wenn dies zur Aufklärung einer bestimmten nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit im Einzelfall geboten ist.

soweit sie auf

§ 3

Begriffsbestimmungen

...

(2) Erheblich beobachtungsbedürftig sind Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 oder solche Bestrebungen, die allgemein, insbesondere nach Verhaltens- oder Wirkungsweise, geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes erheblich zu beeinträchtigen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Bestrebungen

...

4. in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss auszuüben suchen, insbesondere durch
 - a) Vertretung in Ämtern und Mandaten,
 - b) wirkungsbreite Publikationen, Bündnisse, Unterstützerstrukturen,
 - c) systematische Desinformationen in öffentlichen Prozessen politischer Willensbildung oder zur Verächtlichmachung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, auch durch systematische Verunglimpfung ihrer Institutionen und Repräsentanten, oder
 - d) Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung zur Förderung ihrer Zielverfolgung.

Bezug nehmen. Zugleich hat das BVerfG unter Nr. 3 Buchstabe a bis d der Entscheidungsformel für die Dauer bis zu einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2025 angeordnet, dass

- technische Mittel zur Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts, soweit nicht Fälle des § 9 Abs. 2 HVSG vorliegen, nur zur punktuellen und nicht längerfristigen Nachverfolgung der Bewegungen des Mobilfunkendgerätes einer beobachteten Person eingesetzt werden;
- Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 (Standortermittlung), Abs. 2 Nr. 1 (Bewegungsprofil) und Nr. 2 (Einsatz an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen mehrfach

täglich) sowie § 12 Abs. 1 (VE-Personen) HVSG, die auf erheblich beobachtungsbedürftige Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 2 HVSG gestützt werden, nur zulässig sind, wenn der Katalog des § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 HVSG als Regelbeispiele des § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG verstanden werden;

- für besondere Auskunftersuchen nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 5, § 10 Abs. 2 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 HVSG tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen müssen, die es möglich erscheinen lassen, dass die Schutzgüter des Verfassungsschutzes konkret bedroht sind und dass das gegen sie gerichtete Handeln erfolgreich sein kann;
- eine Übermittlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangter personenbezogener Daten nach § 20b Abs. 2 HVSG an inländische öffentliche Stellen, die über operative Anschlussbefugnisse verfügen, nur zulässig ist, wenn eine mindestens konkretisierte Gefahr vorliegt.

B.

Der Verfassungsschutz ist **ein Nachrichtendienst** und so, anders als seine Bezeichnung vermuten lässt, gerade nicht die Stelle, die auf der operativen Ebene durch Eingriffsmaßnahmen eine Aufhebung, Änderung oder Störung der auf der Verfassung des Landes Hessen beruhenden verfassungsmäßigen Ordnung abzuwehren hätte (so bereits Drs. 2/28 Abt. I mit der Begründung eines Gesetzes über die Errichtung eines Landesamtes für Verfassungsschutz unter Bezugnahme auf das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950, BGBl. S. 682).

Allgemein ist die Tätigkeit von Verfassungsschutzbehörden dadurch gekennzeichnet, dass Maßnahmen der Beobachtung und Vorfeldaufklärung **mangels operativer Anschlussbefugnisse ein geringeres Eingriffsgewicht** haben und somit andere Anforderungen an die Eingriffsschwellen stellen als Maßnahmen von Polizeibehörden. Indes ist eine Modifikation der Eingriffsschwelle von vornherein nicht zulässig, wenn die Grundrechtsbeeinträchtigung durch den Eingriff der Verfassungsschutzbehörde bereits für sich gesehen eine Intensität erlangt, die es unerheblich erscheinen lässt, welche Folgeeingriffe noch durch weitere Verwendungen möglich sind. Soweit die beabsichtigten Novellierungen in Art. 1 Nr. 3 (§ 3), Nr. 8 (§ 7a – neu), Nr. 10 (§ 9), Nr. 11 (§ 10), Nr. 12 (§ 11), Nr. 13 (§ 12) und Nr. 20 (§ 20b) des Entwurfs (E) darauf gerichtet sind, die grundsätzlich erforderliche verfassungsgemäße Entsprechung zum etwa an polizeiliche Maßnahmen gerichteten Erfordernis einer mindestens konkretisierten Gefahr herbeizuführen (BVerfG a.a.O. Rn. 90), ist dagegen prinzipiell nichts zu erinnern.

1. Begriffsbestimmungen

In E § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG wird zum einen über § 2 Abs. 2 Nr. 2 HVSG auf „sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich des Grundgesetzes für eine fremde Macht,“ zum anderen auf „Bestrebungen, die zur Zielverfolgung Straftaten begehen oder darauf gerichtet sind[,] sowie solche Bestrebungen, die allgemein, insbesondere nach Verhaltens- oder Wirkungsweise, geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit

des Bundes oder eines Landes erheblich zu beeinträchtigen“, verwiesen. Ob diese Eingriffsschwelle, die durch Verlagerung der Voraussetzungen von § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c HVSG (hierzu Rn. 154) in § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG definiert wird, den **Kern der verfassungsgerichtlichen Kritik** trifft, erscheint uns fraglich. Die Novellierung nimmt die vom BVerfG thematisierte (Rn. 140) verfassungskonforme Auslegung auf, verbleibt indes bei Anhaltspunkten oder Indizien für die gewisse Potentialität einer Bestrebung und lässt so möglicherweise hinreichend bestimmte Kriterien für die abstrakt beschreibende Bezeichnung der Beobachtungsbedürftigkeit nicht klar erkennen. Insbesondere kommt es auf die Intensität der Bedrohung der Schutzgüter des Verfassungsschutzes an (Rn. 149). Das BVerfG hat bereits ausgeführt, dass „die Bestimmung der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit in § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG nicht ... sicher[stellt], dass entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen die Dringlichkeit der erforderlichen Beobachtungsbedürftigkeit auch tatsächlich von der Intensität der Bedrohung der Schutzgüter des Verfassungsschutzes abhängt“ (Rn. 151). In seiner Übergangsregelung unter Nr. 3 Buchstabe a der Entscheidungsformel hat das BVerfG davon abgesehen, zu diesen Anforderungen irgendwelche Maßstäbe zu setzen und sich auf die punktuelle Nachverfolgung beschränkt.

2. Ortung von Mobilfunkendgeräten

Die Novellierung der Ortung von Mobilfunkendgeräten nach § 9 HVSG (E Art. 1 Nr. 10) zielt im neugefassten Abs. 2 weiterhin darauf, über punktuelle Maßnahmen hinaus die **Erstellung eines Bewegungsprofils** zu ermöglichen. Die Mobilfunkendgeräteortung kann einen **schwerwiegenden Grundrechtseingriff** begründen. Dieser ist nur zuzulassen, „wenn sie zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten ist“ (BVerfG a.a.O. Rn. 136). Es muss also um konkrete Handlungen oder Strukturen als Anknüpfung gehen. Das BVerfG hat hier als Eingriffsschwelle „eine abstrakt beschreibende Bezeichnung des dem Eingriffsgewicht angemessenen Maßes der Beobachtungsbedürftigkeit, für das hinreichend bestimmte Kriterien vorgegeben sein müssen“, eingefordert (Rn. 142).

Unberücksichtigt bleibt das Erfordernis einer **unabhängigen Vorabkontrolle**. Das BVerfG hat sie „[w]egen des potentiell hohen Eingriffsgewichts einer nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG möglichen Mobiltelefonortung“ für erforderlich gehalten (Rn. 158), doch soll § 9 Abs. 3 Satz 2 HVSG nicht novelliert werden, der sich allein auf den neugefassten § 9 Abs. 2 HVSG bezieht.

3. Besondere Auskunftersuchen

Die Besonderen Auskunftersuchen haben zwar im Vergleich zu den vorgenannten heimlichen Überwachungsmaßnahmen ein geringeres Eingriffsgewicht, da sie keine vergleichbare weitgehende Erfassung der Persönlichkeit ermöglichen und insbesondere das gewinnbare Bewegungsprofil fragmentarisch und grob bleibt, doch hat das BVerfG Zweifel bereits daran gehabt, ob die Regelung eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende (allgemeine) verfassungsschutzspezifische Ein-

griffsschwelle vorsieht (Rn. 172-174), jedenfalls aber eine gemessen am Eingriffsgewicht der Erhebungsbefugnis **hinreichend erhöhten Eingriffsschwelle** gefordert (Rn. 175-180).

Die Novellierung zu Besonderen Auskunftersuchen nach § 10 HVSG (E Art. 1 Nr. 11) integriert in E § 10 Abs. 1 HVSG als tatbestandliche Voraussetzung „tatsächliche Anhaltspunkte“, präzisiert diese in E § 10 Abs. 2 Satz 1 darauf, „dass dies im Einzelfall zur Aufklärung von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 geboten ist“, und schränkt die Befugnis durch einen neufassten E § 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 HVSG in den Fällen von Bestrebungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 oder 5 HVSG wieder dahin ein, dass die Auskünfte „allgemein, insbesondere nach Verhaltens- oder Wirkungsweise, geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen“ sowie in jedem Fall hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen müssen, dass in § 20 HVSG genannte Rechtsgüter konkret bedroht sind und das gegen sie gerichtete Handeln erfolgreich sein kann. Damit dürfte der Normbefehl den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Das eingeforderte „Geboten-sein“ (Rn. 173) wird durch E Art. 1 Nr. 11 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb in E § 10 Abs. 2 HVSG ausdrücklich aufgenommen, die konkrete Bedrohung von Verfassungsschutzgütern (Rn. 180) ebenfalls.

4. Verdeckte Mitarbeiterinnen und Verdeckte Mitarbeiter

Der Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern wiederum **ermöglicht intensive Grundrechtseingriffe** und erfordert so eine erhöhte Eingriffsschwelle. Das BVerfG hat darauf hingewiesen, dass es dabei nicht nur um ein passives Überwachen eines Kommunikationsvorgangs oder Verhaltens geht, sondern vielmehr auch aktiv auf die Kommunikation der Zielperson oder in sonstiger Weise auf diese eingewirkt wird (Rn. 184) und das Eingriffsgewicht „insbesondere von der Dauer des Einsatzes“ (Rn. 185) abhängt.

Die Novellierung zu Verdeckten Mitarbeiterinnen und Verdeckten Mitarbeitern nach § 12 HVSG (E Art. 1 Nr. 13) setzt an zwei Punkten an: Zum einen werden in E § 12 Abs. 1 HVSG „tatsächliche Anhaltspunkte“ für das Erfordernis der Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit nach § 3 Abs. 2 HVSG verlangt. Soweit das BVerfG darauf abstellt, dass „tatsächliche Anhaltspunkte sowohl für die Annahme einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung als auch für das Gebotensein der Aufklärung vorliegen müssen“ (Rn. 189), dürfte diese Formulierung den Anforderungen genügen, die der erhöhte Beobachtungsbedarf und Aufklärungsgewinn erfordert. Zum anderen entfällt in der Neufassung der bisherige § 12 Abs. 1 Satz 2 HVSG, nach dem „[d]er Einsatz Verdeckter Mitarbeiterinnen und Verdeckter Mitarbeiter ... für eine Dauer von länger als sechs Monaten nur zulässig ist, wenn dieser zur Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit gemäß § 3 Abs. 2 [HVSG] unerlässlich ist.“ Dadurch ist allerdings der zeitliche Faktor vollkommen offen und wäre so in der Praxis bei der richterlichen Anordnung nach § 12 Abs. 3 HVSG anhand der vom BVerfG aufgezeigten Gesichtspunkte zu beurteilen, denn eine absolute zeitliche Höchstgrenze ist nicht postuliert.

5. Informationsübermittlung durch das Landesamt an Strafverfolgungsbehörden

Bei der Übermittlung der erhobenen Daten insbesondere zum Zwecke der Strafverfolgung geht es um eine **zentrale Schnittstelle**, an der unterschiedliche Erhebungsvoraussetzungen zusammentreffen können und es **einer besonderen Rechtfertigung der Zweckänderung** bedarf, die sich regelmäßig nach dem Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung bemisst. Das BVerfG hat die Übermittlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobene Daten nach § 20a Satz 1 HVSG zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat im Sinne der § 20a Satz 2 Buchstabe b und Satz 3 HVSG beanstandet. Damit geht es um den Begriff der „besonders schweren Straftat“. Zentrale Fragestellung dahinter ist deren Gewichtung. Hinsichtlich der Strafandrohung von mindestens zehn Jahre Freiheitsstrafe in § 20a Satz 2 Buchstabe a HVSG hat das BVerfG die Zuordnung als „besonders schwere Straftat“ bejaht (Rn. 212), hinsichtlich der Höchststrafe von mindestens fünf Jahren in § 20a Satz 2 Buchstabe b HVSG (Rn. 213 f.) und der Abgrenzung in § 20a Satz 3 HVSG (Rn. 215-217) jedoch verneint. Die Novellierung sucht die Lösung in E Art. 1 Nr. 19 in einem Katalog.

Die **Definition eines Katalogs** ist ein möglicher Ansatz (Rn. 206), wobei kein Katalog bereits besteht, auf den unter Einbeziehung der Erwägungen des BVerfG problemlos zurückgegriffen werden könnte. Entscheidend kommt es auf den Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses an. Danach erscheint der Katalog in E § 20a Abs. 2 Satz 2 mit seinem Kanon aus §§ 80a, 83 Abs. 2, § 84 Abs. 1 bis 3, § 85 Abs. 1, § 87 Abs. 1, §§ 88, 89 Abs. 1 und 2, § 89c Abs. 5, § 90 Abs. 3, § 90a Abs. 3, § 90b Abs. 1, § 98 Abs. 1 Satz 1, § 99 Abs. 1, § 100a Abs. 1 bis 3, §§ 109d, 109e Abs. 1 bis 3, 5 erster Halbsatz, §§ 109f, 109g Abs. 1 und 3, § 113 Abs. 2, auch in Verbindung mit § 115, § 129 Abs. 5 Satz 1 und 2, auch in Verbindung mit § 129b, § 130 Abs. 1 und 3, § 138 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2, § 271 Abs. 3 und 4, § 275 Abs. 2 erste Alternative, auch in Verbindung mit § 276a, § 276 Abs. 2, auch in Verbindung mit § 276a, § 309 Abs. 6, § 310 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 3 erste Alternative, § 315 Abs. 4 und 5, § 315b Abs. 1 und 2, § 316b Abs. 1 und 2, § 316c Abs. 4, §§ 339, 348 StGB, § 51 Abs. 1 WaffG, § 19 Abs. 1, § 20a Abs. 1, auch in Verbindung mit § 21 und § 22a Abs. 1 KrWaffG nicht in jeder Hinsicht unproblematisch.

Warum bei § 83 StGB die Vorbereitung eines bestimmten hochverräterischen Unternehmens gegen den Bund ausgenommen werden soll, erschließt sich nicht. Bei Kundgabeldelikten (§ 89 Abs. 1 und 2, § 90 Abs. 3, § 90a Abs. 3, § 90b Abs. 1 StGB), zudem, wenn sie nur auf Ermächtigung verfolgt werden können (§ 90 Abs. 4, § 90b Abs. 2 StGB), erschließt sich nicht, welchen Vorteil die Informationsübermittlung an Strafverfolgungsbehörden – außer der möglichen Preisgabe der Quelle als Beweismittel – haben soll. Warum aus den Tatbeständen der Volksverhetzung § 130 Abs. 2, 4 und 5 StGB ausgenommen werden, erschließt sich ebenso wenig. Von daher sollte der Katalog nochmals kritisch überprüft werden.

Mit der Novellierung erledigt sich die nicht den Redaktionellen Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften, Anlage 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin

(GGO; StAnz. 3/2022 S. 76), entsprechende Verwendung der Abkürzung „i. S. d.“ in § 20a Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b HVSG, die durch Art. 1 Nr. 21 des Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 (GVBl. S. 456) eingefügt worden ist.

II.

Einfügung neuer Regelungen:

1. Verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme

a. „Online-Durchsuchung“

Bei der durch E Art. 1 Nr. 8 (E § 7a) mit redaktioneller Anpassung in E Art. 1 Nr. 5 Buchstabe c (E § 5a Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 HVSG) einschließlich vorbereitender Maßnahmen nach E Art. 7 Nr. 7 Buchstabe a (E § 7 Abs. 1 Satz 2) und in E Art. 1 Nr. 9 (E § 8) vorgesehenen Einführung eines verdeckten Eingriffs auf informationstechnische Systeme handelt es sich auch dann um einen **schwerwiegenden Eingriff**, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf, wenn der Zugang durch Einsatz von Remote Forensic Software und ohne ein Eindringen etwa in die Wohnung des Betroffenen erfolgt. Die im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024 – 2029, S. 41, angeführte Begründung, es gelte „vor allem die Arbeitsmöglichkeiten des Verfassungsschutzes an aktuelle technische Entwicklungen und insbesondere an das durch soziale Medien veränderte Kommunikationsverhalten anzupassen“, da „[d]ie vielfach kryptierte Kommunikation von Verfassungsfeinden ... es zwingend erforderlich [mache], moderne technische Maßnahmen – wie die Server- oder Quellen-TKÜ – auch für die nachrichtendienstliche Arbeit einzusetzen“, weil „extremistische Bestrebungen immer klandestiner agier[t]en und die Vernetzung vorwiegend im digitalen Raum vorantr[ie]ben“, beschreibt eine Zielvorstellung, begründet diese aber nicht. Soweit die Novellierung auf die in § 7 HVSG genannten Rechtsgüter abstellt, handelt es sich zwar um überragend wichtige Rechtsgüter, doch bleibt unklar, welches Informationsinteresse – neben der präventiven Befugnis der Polizeibehörden aus § 15c HSOG – das Vorgehen zu legitimieren vermag. Soweit es um die vorbeugende Bekämpfung von – gerade im Bereich der Staatsschutzdelikte weit vorverlagerten – Straftaten geht, erschließt sich diese Befugnis nicht wirklich, denn die hier nach E § 7a HVSG zielgerichtet gewonnenen Erkenntnisse dürften regelmäßig nach § 20 HVSG an die Polizeibehörden übermittelt werden müssen, um nicht persönlich zu begünstigen. Hier wird die nächste verfassungsgerichtliche Streitigkeit vorbereitet.

b. Anhaltspunkte für den Auftrag oder die Unterstützung einer fremden Macht

Unklar bleibt, insbesondere im Hinblick auf die Aufgabenbeschreibung des Landesamts für Verfassungsschutz in § 2 Abs. 1 Satz 2 HVSG, die Rolle des Verfassungsschutzes bei der Abwehr von Cyber-Angriffen durch eine fremde Macht nach E § 8 Abs. 8 HVSG in Abgrenzung zu den Polizeibehörden und womöglich dem Bundesnachrichtendienst. Hier geht es wegen der **Gegenwärtigkeit des elektronischen Angriffs** nicht um den klassischen Vorfeldbereich als dem eigentlichen Betätigungsfeld des Verfassungsschutzes und wird so ein geändertes Tätigkeitfeld definiert.

2. Einzelne Information der Öffentlichkeit

Ob der Ansicht des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in seinem Beschluss vom 14. November 2023 – 6 L 1166/22.WI – (BeckRS 2023, 42367) zu folgen ist, dass

„[d]as hessische Verfassungsschutzgesetz ... keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Information der Öffentlichkeit über verfassungsschutzrechtliche Verdachtsfälle außerhalb von Verfassungsschutzberichten“ enthalte (Rn. 194 ff.), kann hier dahingestellt bleiben. Die ausdrückliche Einführung einer Information der Öffentlichkeit durch das zuständige Ministerium und das Landesamt durch E Art. 1 Nr. 16 Buchstabe a ist geeignet, die vermisste Rechtsgrundlage zu schaffen. Zu bedenken ist dabei indes, dass eine derartige Praxis die Tendenz verstärkt, **den Verfassungsschutz in den politischen Meinungskampf hineinzuziehen**. Der Verfassungsschutz als Nachrichtendienst ist aber keine Landeszentrale für politische Bildung.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass punktuelle Informationen der Öffentlichkeit über verfassungsrechtliche Verdachtsfälle tendenziell eine **größere Grundrechtsintensität** aufweisen, als die bereits bislang zulässige Öffentlichkeitsarbeit in Form von Verfassungsschutzberichten. Diese sind entweder nach Phänotypen des Extremismus untergliedert, oder widmen sich einzelnen seiner Ausformungen. Einzelne Beobachtungsobjekte oder Verdachtsfälle gezielt herauszugreifen und öffentlich zu benennen, könnte dabei zu einer Instrumentalisierung des Landesamtes für Verfassungsschutz führen, die geeignet ist, das Vertrauen in dessen Arbeit zu beschädigen.

III.

Berücksichtigung des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 6. März 2025 – P.St. 2920 und P.St. 2931 –

1. Novellierung des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG)

In seinem Urteil vom 6. März 2025 – P.St. 2920, P.St. 2931 – hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (HessStGH) festgestellt, dass Gesetze, die ein **hessisches Grundrecht** beschränken oder ausgestalten, nach Art. 63 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 HV das entsprechende Grundrecht zitieren müssen (LS Nr. 5) und eine Zitierpflicht hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Art. 45 Abs. 1 HV bejahen.

Soweit durch E Art. 3 Nr. 4 die Eigentumsgarantie zitiert wird, ist sich auf Art. 45 Abs. 1 HV zu beschränken, da hinsichtlich des Art. 14 Abs. 1 GG gerade keine Zitierpflicht besteht (vgl. HessStGH a.a.O. Rn. 302). Entsprechend ist in § 29 HVersFG zur informationellen Selbstbestimmung die Angabe „Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes und“ zu streichen, da – unabhängig von der falschen Reihenfolge der Benennung (vgl. BVerfGE 65, 1 <41>) – auch diese Zitierpflicht nicht besteht und sollte E Art. 3 Nr. 4 entsprechend erweiternd gefasst werden.


Gerade wenn man die Zitierpflicht ernst nimmt und die unterschiedlichen Verfassungsräume des Bundes und des Landes Hessen respektiert, sollte sie korrekt gehandhabt werden.


2. Entsprechende Zitierpflicht für Sicherstellungen nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)


Die meisten Sicherstellungen dürfte in der Praxis nicht nach § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 HVersFG, sondern nach § 40 HSOG erfolgen. Aufgrund der Rechtsprechung des HessStGH in seinem Urteil vom 6. März 2025 ist damit eine Zitierpflicht

des Art. 45 HV auch in § 10 HSOG anzunehmen. Von daher bedarf es dessen Novel-
lierung entweder ebenfalls hier oder in einem anderen Gesetz.

Mit freundlichen Grüßen


(Brugger)


(Sander)


(Dr. Gerster)

Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz

Juristische Fakultät
Universität Würzburg
Domerschulstr. 16
97070 Würzburg
Email: kyrillschwarz@web.de
Tel.: 0177-8310768

Prof. Dr. K.-A. Schwarz Domerschulstr. 16 97070 Würzburg

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Herrn Thomas Hering, MdL

per Mail

**Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz
zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 21/2376**

Az.: P 2.5

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 9. Juli 2025 bin ich gebeten worden, als Sachverständiger eine Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu dem o.g. Gesetzentwurf der Landesregierung abzugeben. Dieser Bitte komme ich sehr gerne nach und bedanke mich zugleich für das mit der Anfrage verbundene Vertrauen.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf die beiden zentralen Regelungskomplexe des Gesetzentwurfs, nämlich zum einen die Befugnis zur sog. Online-Durchsuchung (§ 7a HessVerSchG-E – „Verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme“) und zum anderen auf die gesetzliche Befugnis zur öffentlichen Bekanntgabe der Beobachtung (§ 19 HessVerfSchG-E) und damit der notwendigen Öffentlichkeitsarbeit.

I. Zur sog. „Online-Durchsuchung“

Ausgehend von der zutreffenden Erkenntnis, wie er seinen Niederschlag auch in der Gesetzesbegründung gefunden hat, dass die öffentliche Sicherheit in immer stärkerem Umfang durch

extremistische Bestrebungen gefährdet ist, bedarf es vor allem rechtlicher Instrumente, um im Vorfeld entsprechender Bedrohungen bereits tätig werden und diesen begegnen zu können. Dies gilt indes nicht nur für den repressiv- und präventivpolizeilichen Bereich, sondern auch und gerade im Vorfeld und damit im Bereich nachrichtendienstlicher Einsatzfelder.

Mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf wahrt der Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise die Balance von Freiheit und Sicherheit,

- vgl. dazu ausführlich *Isensee*, Freiheit und innere Sicherheit, in: Schwarz (Hrsg.), 10 Jahre 11. September – Die Rechtsordnung im Zeitalter des Ungewissen, 2012, S. 9 ff.; *Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte – Schutz und Abwehr im freiheitssichernden Staat, in: Blaschke/Förster/Lumpp/Schmidt (Hrsg.), Sicherheit statt Freiheit?, 2005, S. 29 ff. -

die maßgeblich auch durch die Aussage geprägt wird, dass das in den Grenzen der Rechtsordnung verbleibende Opfer den vorrangigen Schutz des Staates verdient.

- ausführlich *Hillgruber*, JZ 2007, 209 (211 f.) -

Der Sache nach geht es bei der Anpassung und Ergänzung des HessVerfSchG um Freiheitsgewährleistung durch Freiheitsbeschränkung.

- vgl. grundlegend BVerfGE 49, 23 (56 f.): „Es wäre eine Sinnverkehrung des Grundgesetzes, wollte man dem Staat verbieten, terroristischen Bestrebungen, die erklärtermaßen die Zerstörung der freiheitlichen Grundordnung zum Ziel haben und die planmäßige Vernichtung von Menschenleben als Mittel zur Verwirklichung dieses Vorhabens einsetzen, mit den erforderlichen rechtsstaatlichen Mitteln entgegenzutreten. Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“ -

Vor diesem Hintergrund billigt auch das Bundesverfassungsgericht der zu gewährleistenden Sicherheit der Bevölkerung den gleichen Rang zu wie anderen hochwertigen Verfassungsgütern.

- BVerfGE 49, 24 (46 f.); 115, 320 (346, 357); 120, 274 (319); 133, 277 (333); 154, 152 (249); 169, 332 (370) -

Dies gilt umso mehr angesichts einer veränderten Bedrohungslage und einer veränderten Bedrohungsqualität; der Staat ist vor diesem Hintergrund zur Risikovorsorge und Risikominimierung verpflichtet.

- zum verfassungsrechtlichen „...Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge...“ vgl. nur BVerfGE 49, 89 (139); bezogen auf das Sicherheitsrecht sehr deutlich

auch BVerfGE 141, 220 (267 f.); 169, 332 (370): „Der Staat ist (...) verpflichtet, das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.“ -

Dabei darf nicht geleugnet werden, dass der mit der tatsächlichen Eskalation der Bedrohungslage

- insoweit ist es auch verfehlt, die Veränderung der Realität auszublenden, wie dies beispielsweise im Schrifttum geschieht, wenn von partiell „eingebildeten Bedrohungen“ ausgegangen wird, so beispielsweise *Waechter*, DVBl. 1999, S. 809 ff. -

gestiegene Informationsbedarf der Sicherheitsbehörden dazu führt, dass sich Eingriffsbefugnisse immer weiter in das Vorfeld von Gefahren ausdehnen, dass also der herkömmliche Gefahrenbegriff nur bedingt tauglich ist, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Gefahrenabwehr wird vor diesem Hintergrund zur Gefahrenvorsorge, wobei zu konstatieren ist, dass sich die Befugnisse zur Gefahrenvorsorge überaus dynamisch entwickeln. Dies bringt für das Verfassungsrecht die Frage mit sich, wie diese Dynamik sich in das System des Schutzes grundrechtlicher Freiheit einfügen lässt, da jedenfalls nach allgemeiner Ansicht gerade in diesem Bereich – anders als bei der klassischen Gefahrenabwehr oder bei der Verfolgung bereits begangener Straftaten – klassische rechtsstaatliche Begrenzungsansätze nur bedingt zur Zielverwirklichung tauglich erscheinen.

- ausführlich zu entsprechenden Veränderungen: *Schoch*, Der Staat 43 (2004), S. 347 (362 f.). -

Es sei in Erinnerung gerufen: Die Anpassung oder auch Erweiterung der Befugnisse von Sicherheitsbehörden ist kein Selbstzweck im Sinne von bloßem Aktionismus, sondern Reaktion (in den 70er Jahren auf die Terrorismusgefahr seitens der RAF, später auf das Phänomen der Organisierten Kriminalität und seit dem 11. September 2001 auf einen global agierenden, aber lokal organisierten Terrorismus). Dabei ist der Rechtsstaat gefordert, wenn er, um neuen Herausforderungen gerecht zu werden, das überkommene rechtliche Instrumentarium behutsam fortentwickelt. Dementsprechend sei auch vor Diffamierungstendenzen gewarnt, die staatliche Institutionen wider besseres Wissen bezichtigen, Bürgerrechte ohne Not auf dem Altar der Sicherheit opfern zu wollen. Das Grundgesetz misst auch und gerade dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine zentrale Bedeutung zu.

- BVerfGE 120, 274 (319): „Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung vor Gefahren für Leib, Leben und Freiheit sind Verfassungswerte, die mit anderen hochwertigen Gütern im gleichen Rang stehen.“; siehe aus der jüngeren Rechtsprechung auch BVerfGE 154, 152 (249); 168, 332 (370) -

Insofern stellen die den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben auch legitime Anliegen des Gemeinwohls dar.

- dazu *BVerfGE* 100, 313 (373); 133, 27u7 (333 f.); 169, 332 (374); ausführlich zur inneren Legitimation des Verfassungsschutzes auch *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 5. -

Insoweit ist der Schutz der Bevölkerung im Vorfeld vor der Begehung schwerster Straftaten ein wesentlicher Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens. Wer dem Staat präventive Mittel – und dies erfasst auch Vorfeldmaßnahmen – aus der „grundrechtsgebundenen“ Hand nehmen will, läuft Gefahr, den Staat und die Gemeinschaft der rechtstreuen Bürger wehrlos gegenüber Bedrohungen zu machen, die die Werte einer freiheitlich verfassten Gemeinschaft gerade negieren. Vor diesem Hintergrund begegnet aber auch eine sachgerechte und aus gegebenem Anlass gebotene Änderung der Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde des Landes Hessen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zudem ist bei der Bewertung von Eingriffsbefugnissen der Verfassungsschutzbehörden festzuhalten, dass diese gerade über keine operativen Anschlussbefugnisse verfügen und dementsprechend aus den von ihnen gewonnenen Erkenntnissen auch keine operativen Konsequenzen ziehen können.

- *BVerfGE* 162, 1 (74); 169, 130 (173) -

Die verfassungsrechtliche Bewertung der sog. Online-Durchsuchung hat sich nach anfänglicher Skepsis deutlich gewandelt;

- vgl. einerseits noch deutliche Zurückhaltung bei *BVerfGE* 120, 274 ff.; dann aber *BVerfGE* 162, 1 ff.; zuletzt BVerfG, Beschlüsse v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/18 und 1 BvR 180/23-

in der Zwischenzeit kann von einer weitgehend konsolidierten Rechtsprechung ausgegangen werden, die in erster Linie Fragen der Normenklarheit und Bestimmtheit, daneben auch das aus Verhältnismäßigkeitsgründen gebotene Maß des grundrechtlich zu schützenden Kernbereichs und zuletzt prozedurale Vorkehrungen in den Blick nimmt.

Während die Kernbereichsregelungen ausreichend sind und insbesondere auch Aussagen zu Abbruchgeboten und Aufzeichnungsgrenzen enthalten, sind es vor allem die prozeduralen Anforderungen an die Ausgestaltung der Online-Überwachungsbefugnisse. Hier bedarf es neben der für die Sicherung grundrechtlicher Garantien im Verfassungsschutz besonders bedeutsamen unabhängigen Vorabkontrolle zudem auch Benachrichtigungspflichten und Auskunftsrechte sowie Berichtspflichten. Zudem bedarf es einer wirksamen aufsichtlichen Kontrolle der jeweiligen Überwachungsmaßnahmen.

Mit der Inbezugnahme von § 7a HessVerfSchG-E in § 8 Abs. 1 HessVerfSchG-E ist den Anforderungen an den verfassungsrechtlich gebotenen Richtervorbehalt genügt. Problematisch ist

eher, ob auch die Kontrollmechanismen in einer dem gebotenen Grundrechtsschutz genügenden Weise ausgestaltet sind. Soweit nämlich das Bundesverfassungsgericht auf der Auswertungsebene der durch eine Online-Durchsuchung erhobenen Daten eine unabhängige Kontrolle der Daten vor deren Verwendung fordert,

- *BVerfGE* 162, 1 (141) -

ist es jedenfalls nicht ausreichend, wenn nach § 8 Abs. 2 Satz 1 das Landesamt für Verfassungsschutz selbst prüft, ob die Daten für die gesetzlichen Zwecke erforderlich sind. Diese Ausgestaltung dürfte das gebotene Schutzniveau unterschreiten.

II. Zu den Informationsbefugnissen gegenüber der Öffentlichkeit

Soweit der Gesetzentwurf mit der Regelung in § 19 HessVerfSchG-E eine Befugnisnorm für die Öffentlichkeitsarbeit normiert, trägt er damit der verwaltungsgerichtlichen Judikatur Rechnung, die die allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm als nicht ausreichend erachtet. Dies dürfte auf der einen Seite der klaren Trennung von Aufgaben- und Befugnisnorm und damit rechtsstaatlichen Mindestanforderungen entsprechen.

Es sei aber der Vollständigkeit halber darauf verwiesen, dass in der jüngeren Judikatur – insbesondere der des Rheinland-Pfälzischen Verfassungsgerichtshofes –

- *VerfGH Rh.-Pf.*, NVwZ 2025, 921 (923 f.) -

dieses strikte Gebot aus durchaus beachtenswerten Gründen Lockerungen erfahren hat. Die landesverfassungsrechtlichen Grenzen regierungsnaher Äußerungen – wie denen des Landesamtes für Verfassungsschutz leiten sich grundsätzlich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip ab sowie dem den politischen Parteien zuerkannten verfassungsrechtlichen Status und ihrem daraus folgenden Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 11 GG.

Unbedenkliche inhaltliche Einwirkungen auf die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger enthält danach vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips grundsätzlich die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit. Zum Gelingen repräsentativer Demokratie bedarf es der Teilhabe der Bürger an ihren Entscheidungsprozessen. Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat vollzieht sich nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen, sondern erfordert eine ständige Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk.

- vgl. nur *VerfGH Rh.-Pf.*, NVwZ 2025, 921 (923 f.) unter Bezugnahme auf *VerfGH Rh.-Pf.*, NVwZ 2014, 1089 -

Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich innerhalb des von der Landesverfassung dem jeweiligen Verfassungsorgan zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten. Öffentlichkeitsarbeit ist aber grundsätzlich nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten und die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie der Bewältigung vorhandener Probleme zu befähigen.

- *BVerfGE* 44, 125 (147); 63, 230 (242); 162, 207 (244) -

Die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit umfasst deshalb nicht nur die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben sowie die Erläuterung und Verteidigung der Regierungspolitik gegen Angriffe und Kritik, sondern erstreckt sich darüber hinaus auch darauf, außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit sachlich über Fragen und Vorgänge zu informieren, die die Bürger unmittelbar betreffen, sowie auf aktuell streitige oder die Öffentlichkeit erheblich berührende Fragen einzugehen

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 138, 102 (114); 148, 11 (27 f.); 154, 320 (337); 162, 207 (244 f.);
grundlegend schon *BVerfGE* 20, 56 (100) -

Aus der Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung (Art. 146 HessVerf) für eine wehrhafte Demokratie folgt der insbesondere allen Verfassungsorganen erteilte Auftrag, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu wahren und aktiv für sie einzutreten.

- *BVerfGE* 39, 334 (349); 40, 287 (292); 162, 207 (244) -

Die Verfassungsorgane und die ihnen nachgeordneten Behörden im Geschäftsbereich der Ministerien sind deshalb verpflichtet, für die Grundsätze und Werte der Verfassung einzutreten und vor allem auch dazu befugt, sich mit verfassungsfeindlichen Parteien zu befassen. In Wahrnehmung dieses Schutzauftrags ist die Regierung daher befugt, an der öffentlichen Auseinandersetzung darüber teilzunehmen, ob Ziele und Verhalten einer Partei oder deren Mitglieder als verfassungsfeindlich einzuordnen sind. Dabei darf sich die Regierung auf ihre verfassungsunmittelbare Aufgabe der Staatsleitung stützen, ohne dass es einer zusätzlichen gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Diese Aufgabe, bei der es um die politische Führung, die verantwortliche Leitung des Ganzen der Politik geht und die sich die hierzu vorrangig berufene Landesregierung mit anderen Verfassungsorganen teilt, wird nicht allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und der richtungweisenden Einwirkung auf den Gesetzesvollzug wahrgenommen, sondern auch durch die Verbreitung von Informationen an die Öffentlichkeit. In diesem Zusammenhang dürfen die zuständigen Verfassungsorgane grundsätzlich das tatsächliche Verhalten von Gruppen

oder deren Mitgliedern wertend als extremistisch und verfassungsfeindlich beurteilen. Für die politische Auseinandersetzung ist eine Unterrichtung der Öffentlichkeit unerlässlich.

Mögen die vorstehenden Ausführungen zunächst auch nur die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung betreffen und nicht unbesehen auf das Handeln des Landesamtes für Verfassungsschutz übertragbar sei, so kann die Frage aber im Ergebnis offen bleiben, weil der Landesgesetzgeber den Streit mit einer ausdrücklichen gesetzlichen Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit entschieden hat.



gez. Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz



Gewerkschaft der Polizei

Hessen

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstr. 60a • 65183 Wiesbaden

Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses
im Hessischen Landtag
Thomas Hering
Hessischer Landtag
Schloßplatz 1-3
65183 Wiesbaden
per Mail

Landesbezirk Hessen
Landesbezirksvorstand
Wilhelmstr. 60a
65183 Wiesbaden
Telefon: 0611 99227-0
Fax: 0611 99227-27
gdp-hessen@gdp.de
www.gdp.de/hessen

12.08.2025
JM/ DS 21/2376

Gesetzentwurf der Landesregierung
Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften
Drucks. 21 /2376

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering.

Die Gewerkschaft der Polizei nimmt zu dem o.a. Gesetzentwurf nachfolgend
Stellung.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Mohrherr
Landesvorsitzender

Bankverbindung
Wiesbadener Volksbank
IBAN DE70 5109 0000 0006 7840 03
BIC WIBA55W

Vorbemerkung: Mit über 13.500 Mitgliedern ist die GdP die größte Polizeigewerkschaft in Hessen. Wir ergreifen zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften, DS 21/ 2376 das Wort und Partei.

Anlass und Ziel des Gesetzentwurfs

Der Entwurf dient der Umsetzung eines Beschlusses des BVerfG vom 17. Juli 2024 (Az. 1 BvR 2133/22), in dem einzelne Vorschriften des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes (HVSG) für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt wurden. Das BVerfG hat dem Landesgesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis spätestens 31. Dezember 2025 gesetzt. Darüber hinaus reagiert der Entwurf auf eine Entscheidung des VG vom 14. November 2023 (Az. 6 L 1166/22.WI), in der festgestellt wurde, dass für die öffentliche Bekanntgabe der Beobachtung eines politischen Akteurs durch das Landesamt für Verfassungsschutz keine ausdrückliche Rechtsgrundlage bestand.

Inhaltliche Schwerpunkte

1. Anpassung an verfassungsgerichtliche Vorgaben

Die im Urteil des BVerfG beanstandeten Regelungen werden überarbeitet. Dabei geht es insbesondere um die Voraussetzungen und Grenzen nachrichtendienstlicher Mittel des Verfassungsschutzes.

2. Einführung einer Ermächtigungsgrundlage für Online-Durchsuchungen

Der Gesetzentwurf schafft eine gesetzliche Grundlage für den verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme (sogenannte Online-Durchsuchung) durch das LfV. Ziel ist es, den technologischen Entwicklungen und den Anforderungen an eine moderne Sicherheitsbehörde Rechnung zu tragen.

3. Regelung zur öffentlichen Bekanntgabe von Beobachtungen

Es wird eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung geschaffen, die es dem für den Verfassungsschutz zuständigen Ministerium sowie dem LfV erlaubt, bestimmte Beobachtungen von Organisationen oder Personen öffentlich bekannt zu machen.

4. Folgeänderungen im Verfassungsschutzkontrollgesetz

In Zusammenhang mit den erweiterten Befugnissen des Landesamts sind auch Änderungen im Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen vorgesehen. Ohne eine technische Infrastruktur (digitale Schnittstellen, automatisierte Verarbeitung) sowie zusätzliches Personal

besteht die Gefahr, dass die Maßnahmen in der Praxis ins Leere laufen – oder bestehende Aufgaben verdrängt werden.

Stärkung und Modernisierung des Verfassungsschutzes

Bemerkung: In einer wehrhaften Demokratie agieren die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder als zentrales Frühwarnsystem unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung. Die Kernkompetenz des Verfassungsschutzes ist die Beschaffung, analytische Bewertung und Verdichtung von Informationen zu potenziell staatsgefährdenden Bestrebungen. Hoch qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellen Gefährdungseinschätzungen und berichtsfähige Lagebilder für die Regierungen und weiteren Sicherheitsbehörden. Die Interessenvertretung des Verfassungsschutzes ist die GdP. Der Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2024 wirft ein düsteres Bild auf die Bundesrepublik. Die Zahl der Extremisten, insbesondere im rechten Spektrum, steigt. Diese werden zudem jünger und gewaltbereiter. Junge Menschen sind auch im Suchfeld der Terrormiliz IS und des Salafismus. Diese Altersgruppe radikalisiert sich meist online und schnell. Von dort bis zur Tat ist es nicht weit. Überdies ist Deutschland ein zentrales Ziel von Cyberangriffen und Spionage. Unsere Demokratie ist unter Druck. Eine wirksame Antwort darauf ist ein starker Verfassungsschutz.

1. Reaktion auf neue Bedrohungslagen – Digitalisierung und Extremismus

Der Gesetzentwurf trägt aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen Rechnung: Extremistische Netzwerke verlagern ihre Kommunikation zunehmend in verschlüsselte digitale Räume. Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Online-Durchsuchung ist ein Schritt zur Modernisierung der Befugnisse des Verfassungsschutzes und ermöglicht ein rechtssicheres, zielgerichtetes und technologieangepasstes Handeln gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen.

Folge: Der Verfassungsschutz wird damit in die Lage versetzt, auch unter den Bedingungen der digitalen Kommunikation verfassungsgemäße Aufgaben wirksam wahrzunehmen.

2. Klare Rechtsgrundlagen schaffen Vertrauen und Rechtssicherheit

Mit der geplanten Neuregelung reagiert der Gesetzgeber nicht nur auf das Urteil des BVerfG, sondern geht darüber hinaus einen wichtigen Schritt in Richtung Rechtssicherheit und Transparenz. Die gesetzlich verankerte Möglichkeit, die Öffentlichkeit

über bestimmte Beobachtungen zu informieren, schafft ein eindeutiges und nachvollziehbares Verfahren.

Folge: Eine solche Regelung beugt rechtlichen Grauzonen vor und stärkt das Vertrauen in staatliches Handeln.

3. Koordination statt Kompetenzwirrwarr – klare Regelung der Aufgabenverteilung

Durch die Anpassung der verfassungsschutzrechtlichen Vorschriften werden die Aufgaben und Befugnisse des Landesamts klarer umrissen und an aktuelle Rahmenbedingungen angepasst. Die Änderungen schaffen eine Grundlage für eine moderne Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und anderen Sicherheitsbehörden, ohne das Trennungsgebot aufzuweichen.

Folge: So wird der Verfassungsschutz als eigenständige, rechtsstaatlich gebundene Fachbehörde gestärkt.

4. Parlamentarische Kontrolle wird mitentwickelt

Die vorgesehenen Folgeänderungen im Verfassungsschutzkontrollgesetz zeigen, dass der Ausbau nachrichtendienstlicher Befugnisse nicht einseitig erfolgt, sondern mit flankierenden Maßnahmen zur Kontrolle einhergeht.

Folge: Die Modernisierung des Verfassungsschutzes geht Hand in Hand mit einem Ausbau der demokratischen Kontrolle – ein wichtiger Ausgleich im Sinne des Rechtsstaats.

5. Stärkung des Verfassungsschutzes bedeutet auch Prävention

Ein gestärkter Verfassungsschutz ist ein präventives Element der Sicherheitsarchitektur. Frühzeitige Erkenntnisse über extremistische Entwicklungen ermöglichen es, Gefährdungen rechtzeitig zu erkennen und staatliches Handeln differenziert und verhältnismäßig auszurichten.

Folge: Die Reform stärkt die Fähigkeit des Staates, nicht nur zu reagieren, sondern proaktiv Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu begegnen.

Kritikpunkte am Gesetzentwurf aus Sicht der GdP

1. Unklare Abgrenzung zwischen Polizei und Verfassungsschutz

Die vorgesehene Online-Durchsuchung durch das Landesamt für Verfassungsschutz berührt originäre Aufgabenfelder der Polizei – insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.

GdP-Kritik: Es besteht die Gefahr, dass der Verfassungsschutz Kompetenzen ausweitet, die in den Verantwortungsbereich der Polizei gehören.

Eine klare Trennung zwischen geheimdienstlicher Beobachtung und exekutivem Handeln muss gewahrt bleiben. Das Trennungsgebot darf nicht durch technische Befugnisse ausgehöhlt werden.

2. Risiko der Politisierung durch öffentliche Bekanntgaben

Die geplante gesetzliche Grundlage zur öffentlichen Bekanntgabe von Beobachtungen kann auch zu einer Instrumentalisierung führen – sei es durch politischen Druck oder aus Kommunikationsinteresse.

GdP-Kritik: Sicherheitsbehörden müssen unabhängig arbeiten und dürfen nicht zum Sprachrohr politischer Taktik werden. Die GdP warnt davor, dass solche Regelungen das Vertrauen in die Neutralität des Verfassungsschutzes – und im Zweifel auch der Polizei – gefährden könnten.

3. Mangelnde personelle und organisatorische Einbindung der Polizei

Der Entwurf stärkt vor allem das Landesamt für Verfassungsschutz. Eine strategische Einbindung der Polizei, etwa durch neue Schnittstellen, Fortbildung oder Beteiligung an Präventionskonzepten, bleibt aus.

GdP-Kritik: Die GdP fordert, dass bei jeder Sicherheitsreform die Polizei strukturell mitgedacht wird. Eine bloße Ausweitung nachrichtendienstlicher Mittel ersetzt keine Investitionen in Personal, Ausbildung und digitale Kompetenz der Polizei.

Die GdP erkennt die Notwendigkeit an, Sicherheitsbehörden an aktuelle Bedrohungen und technologische Entwicklungen anzupassen. Gleichzeitig mahnen wir an, dass dies nicht zulasten klarer Zuständigkeiten, rechtsstaatlicher Standards und der Integrität der polizeilichen Arbeit geschehen darf.

Angesichts der sich dynamisierenden Sicherheitslage sind auch dort rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, wo eine Zusammenarbeit Sinn ergibt. Beipielsweise bei den zunehmenden Datenmengen, die ohne eine Zusammenarbeit nur schwer oder verzögert auszuwerten sind. Alle Zahnräder unserer Sicherheitsstruktur müssen ineinander greifen, damit unser Staat und unsere Demokratie vollumfänglich geschützt sind. Der Verfassungsschutz darf nicht zum Akteur im Graubereich zwischen Nachrichtendienst und Gefahrenabwehr werden.

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich.



**DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT**

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Herrn
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Thomas Hering

Per E-Mail an:

H.Dransmann@ltg.hessen.de
C.Kehrein@ltg.hessen.de

Aktenzeichen 95.25.55:0001-ZA
*Bitte bei Antwort
angeben*

zuständig 14 08 - Frau Walburg/Frau Zander
Durchwahl 157/156

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 12.08.2025

**Stellungnahme des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und
Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
verfassungsrechtlicher Vorschriften in der Fassung der Bekanntmachung vom
20. Juli 2023**

LT-Drs. 21/2376 vom 13. Juni 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung in der Sitzung des Innenausschusses am 27. August 2025 und die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanke ich mich.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, vorab schriftlich zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Ich hatte bereits im Rahmen der Verbände- und der Ressortbeteiligung frühzeitig die Möglichkeit, mich zum Gesetzentwurf zu äußern und Anmerkungen sowie Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Mo. - Do. von 13:00 - 15:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de · DE-Mail: poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de
Internet www.datenschutz.hessen.de
Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXXX
USt IdNr: DE812021807

Im Folgenden möchte ich mich daher zu den aus datenschutzrechtlicher Sicht noch bestehenden kritischen Änderungsvorschlägen zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz (HVSG) äußern.

§ 7a HVSG

Angesichts der Eingriffstiefe des in § 7a HVSG-E geregelten verdeckten Zugriffs auf informationstechnische Systeme und der unterschiedlichen Eingriffsschwelle im Vergleich zu § 7 HVSG-E sollte – auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff der „konkretisierten Gefahr“ – dieser Gefahrbegriff im HVSG vergleichbar mit den Regelungen im Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (HSOG, vgl. § 15 Abs. 2 und § 25a Abs. Nr. 2 HSOG) definiert werden. Auch im Hinblick auf die Anwendungspraxis dürfte eine Definition bzw. ein Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich in der Gesetzesbegründung nicht die erforderliche Normenklarheit gewährleisten.

– Soweit bei der Verweisung auf § 100b Strafprozessordnung (StPO) nicht von einer dynamischen, sondern von einer statischen Verweisung auszugehen ist, dürfte es für den Rechtsanwender schwierig zu erkennen sein, welche Gesetzesfassung zu berücksichtigen ist. Durch den erstmaligen Verweis auf die StPO in § 7 HVSG-E, kann bei der Verweisung in § 7a HVSG-E schnell der Eindruck entstehen, dass hier die jeweils aktuelle Fassung zu berücksichtigen ist und nicht die Fassung vom 7. November 2024. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei § 100b StPO um eine Katalogstraftat handelt, deren Katalog gerade angesichts der gegenwärtigen Weltlage intensiven politischen Diskussionen und damit häufigen Änderungen unterliegt bzw. unterliegen kann.

Da der Verweis auf § 7 Abs. 1 und 2 HVSG-E, dessen Voraussetzungen der Zugriff unterliegt, bereits in § 7a Abs. 1 Satz 1 HVSG-E erfolgt, scheint der erneute Verweis auf § 7 Abs. 1 Satz 2 in § 7a Abs. 3 HVSG-E im Hinblick auf die Verständlichkeit der Norm und die Vielzahl der Verweisungen entbehrlich.

§ 8 HVSG

Auf die Ausführungen zur statischen bzw. dynamischen Verweisung wird auch in Bezug auf § 8 HVSG-E verwiesen.

§ 10 HVSG

Hinsichtlich des neu eingefügten § 10 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E ist unklar, warum sich die Norm nur auf § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 und 5 HVSG-E bezieht und nicht auch § 2 Abs. 2 Nr. 2 erfasst. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu für den Fall, dass sich das Auskunftsersuchen darauf bezieht, dass tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 bis 5 HVSG vorliegen, Feststellungen getroffen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 - Rn. 180 f.). Die Gesetzesbegründung ist insoweit nicht ausreichend und enthält lediglich den Hinweis, dass diese Voraussetzungen für (geheimdienstliche) Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 nicht erforderlich sind, da diese bereits abstrakt erheblich beobachtungsbedürftig seien.

§ 20a HVSG

Die Einordnung einiger Straftaten in den Katalog des § 20a Abs. 2 Satz 2 HVSG-E ist vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen, insbesondere dem Erfordernis, dass sich die Betroffenheit von Verfassungsschutzgütern auch im Tatbestand der jeweiligen Strafnorm niederschlägt und dadurch das besonders schwere Unrecht der Tat begründet, nicht eindeutig. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass eine Straftat mit einer angedrohten Höchstfreiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren dann als besonders schwer eingestuft werden kann, wenn dies nicht nur unter Berücksichtigung des jeweils geschützten Rechtsguts und dessen Bedeutung für die Rechtsgemeinschaft, sondern auch im Hinblick auf die Tatbegehung und Tatfolgen vertretbar erscheint (siehe BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 205). Das BVerfG führt weiterhin aus, dass der Gesetzgeber eigene Kataloge schaffen kann, wobei die Qualifizierung einer Straftat als besonders schwer in der Strafnorm selbst einen objektivierten Ausdruck finden muss (vgl. BVerfG a.a.O., Rn. 206). Dabei ist auch sicherzustellen, dass sich der Umstand der Betroffenheit von Verfassungsschutzgütern auch im Tatbestand der jeweiligen Strafnormen niederschlägt und dadurch das besonders schwere Unrecht der Tat begründet (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 214). Diesbezüglich bestehen Zweifel im Hinblick auf die unter Nr. 24 (Nichtanzeige geplanter Straftaten), Nr. 25 (Mittelbare Falschbeurkundung), Nr. 26 (Vorbereitung der Fälschung von amtlichen Ausweisen), Nr. 27 (Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen), Nr. 34 (Rechtsbeugung) und Nr. 35 (Falschbeurkundung im Amt) aufgeführten Straftaten des Katalogs, da sich nicht zweifelsfrei

erschließt, inwiefern sich die weiteren Voraussetzungen für die Qualifizierung einer Straftat als besonders schwer (besondere Begehungsform, Tatfolgen) aus der jeweiligen Strafnorm ergeben. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um Straftaten handelt, deren Begehung auch mit Geldstrafen sanktioniert werden können. Die Gesetzesbegründung lässt nicht erkennen, warum diese Straftatbestände in den Katalog aufgenommen wurden.

§ 20b HVSG

Auch in Bezug auf § 20b HVSG-E sollte der Begriff der „konkretisierten Gefahr“ im HVSG vergleichbar mit den Regelungen im HSOG definiert werden. Insofern wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Des Weiteren normiert § 20b Abs. 2 Satz 2 HVSG-E die Datenübermittlung an Behörden, die über „operative Anschlussbefugnisse“ verfügen. Diesbezüglich sollte – ggf. mit einer beispielhaften Aufzählung – klargestellt werden, welche Behörden, insbesondere in Abgrenzung zu den in den vorstehenden Paragraphen genannten Behörden, gemeint sind. Die Gesetzesbegründung enthält hierzu keine weiteren Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Der Vorsitzende des Innenausschusses
Herrn
Thomas Hering, MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

**Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher
Vorschriften – Drucks. 21/2376**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teilen mit, dass im Rahmen der Umfrage unter unseren Mitgliedstädten keine Einwände gegen die geplanten Änderungen vorgetragen wurden.

Von einer Teilnahme an der mündlichen Anhörung wird abgesehen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Stephan Gieseler
Direktor

Ihre Nachricht vom:
09.07.2025

Ihr Zeichen:
P 2.5

Unser Zeichen:
100.00; 104.2 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-0

E-Mail:
posteingang@hess-staedtetag.de

Datum:
14.08.2025

Stellungnahme Nr.:
057-2025

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de



15. August 2025

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften (LT-Drs. 21/2376)

David Werdermann

Rechtsanwalt und Verfahrenskoordinator

bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

A. Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Änderungen werden in weiten Teilen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz, die den Anlass für die Reform darstellt, wurde offenbar nicht sorgfältig gelesen.

Die neue Befugnis zur Online-Durchsuchung begegnet ebenfalls verfassungsrechtlichen Zweifeln, ist aber vor allem überflüssig, da sie – wie die Befugnis zur Wohnraumüberwachung – wegen der hohen rechtlichen Hürden praktisch nicht zur Anwendung kommen kann.

B. Rechtliche Bewertung der Regelungen im Einzelnen

I. Erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit (§ 3 Abs. 2 HVSG-E)

Die erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit ist die maßgebliche Schwelle für Überwachungsmaßnahmen, die intensiv in Grundrechte eingreifen.¹ Sie entspricht der „gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit“ in der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts.²

¹ Vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1, § 11 Abs. 2, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 HVSG.

² Zum Erfordernis einer weiteren Eingriffsschwelle der „besonders gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit“ siehe unten unter III., V. und VI.

Das Bundesverfassungsgericht hat die bisherige Regelung des § 3 Abs. 2 HVSG unter zwei Gesichtspunkten beanstandet:

Erstens stelle § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG nicht sicher, dass entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen die Dringlichkeit der erforderlichen Beobachtungsbedürftigkeit auch tatsächlich von der Intensität der Bedrohung der Schutzgüter des Verfassungsschutzes abhängt. So habe der Gesetzgeber in § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG nicht lediglich Regelbeispiele für erheblich beobachtungsbedürftige Bestrebungen genannt, sondern unwiderlegbare Vermutungen dafür. Damit sei nicht sichergestellt, dass auch tatsächlich hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, die es möglich erscheinen lassen, dass Verfassungsschutzgüter auch konkret bedroht sind und dass das gegen sie gerichtete Handeln erfolgreich sein kann.³

Zweitens sei § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 HVSG, der lediglich voraussetzt, dass eine Bestrebung in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss auszuüben sucht, nicht geeignet, eine gewisse Potentialität zu indizieren.⁴

Dagegen genüge die in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c HVSG beschriebene Bestrebung (die „zur Zielverfolgung andere Straftaten begehen oder darauf gerichtet sind“) für sich genommen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.⁵

Der vorliegende Entwurf reagiert auf diese Entscheidung in zweierlei Hinsicht.

Zum einen wird die in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c HVSG genannte Bestrebung aus Satz 2 herausgenommen und in Satz 1 hochgezogen. Zum anderen werden in Satz 2 nach Nummer 4 die Wörter „und hinreichend konkrete und gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das entsprechende Agieren der Bestrebung erfolgreich sein kann“ aufgenommen.

Mit diesen Änderungen wird die Regelung weiterhin nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht.

1. § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG-E

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz Kriterien für das Maß der Beobachtungsbedürftigkeit entwickelt.⁶ In der Entscheidung zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz hat es klargestellt: „Bei diesen Kriterien handelt es sich gleichwohl nur um Anhaltspunkte und Indizien, unter deren Berücksichtigung das Landesamt eine Gesamtbetrachtung der Potentialität einer Bestrebung vorzunehmen hat.“⁷

3 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 151 f.

4 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 155 f.

5 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 153 f.

6 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 192 ff.

7 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 149.

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht für sämtliche in § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG genannten Bestrebungen beanstandet, dass der Gesetzgeber „nicht lediglich Regelbeispiele für erheblich beobachtungsbedürftige Bestrebungen genannt [hat], sondern unwiderlegbare Vermutungen dafür“.⁸ Erst anschließend hat sich das Bundesverfassungsgericht den Bestrebungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c HVSG zugewandt und dazu ausgeführt, dass das Begehen von Straftaten „jedenfalls als Anhaltspunkt oder Indiz für die gewisse Potentialität einer Bestrebung den verfassungsrechtlichen Anforderungen“ genügt.⁹

Die beiden Prüfungspunkte sind im Zusammenhang zu sehen. Nur wenn dem ersten Defizit abgeholfen wird (Anhaltspunkte oder Indizien statt unwiderlegbare Vermutungen), kann weiterhin (als Anhaltspunkt oder Indiz) an jegliche Straftaten angeknüpft werden. Hintergrund war, dass die Beschwerdeführenden in dem damaligen Verfahren nicht nur die Regelungstechnik der unwiderlegbaren Vermutungen gerügt hatten, sondern darüber hinaus der Auffassung waren, dass die Begehung von (geringfügigen) Straftaten *noch nicht einmal als Indiz* herangezogen werden kann.¹⁰ Nur mit dieser letzten Auffassung konnten sie sich vor dem Bundesverfassungsgericht nicht durchsetzen. Dies erklärt die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in Rn. 153 f. Bei der Begehung von Straftaten handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts also lediglich um einen legitimen Anhaltspunkt oder ein Indiz für die gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit. Daher hat das Bundesverfassungsgericht in der Übergangsregelung angeordnet, dass sämtliche Nummern des § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG – also auch die Begehung von Straftaten – als Regelbeispiele des § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG verstanden werden müssen.¹¹

Der Gesetzentwurf widerspricht den verfassungsgerichtlichen Anforderungen, weil danach Bestrebungen immer dann als erheblich beobachtungsbedürftig gelten, wenn sie zur Zielverfolgung Straftaten begehen oder darauf gerichtet sind. Die ebenfalls in § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG-E enthaltene Potentialität („Bestrebungen, die allgemein, insbesondere nach Verhaltens- oder Wirkungsweise, geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes erheblich zu beeinträchtigen“) steht dazu in einem Alternativverhältnis. Eine Bestrebung ist danach auch dann erheblich beobachtungsbedürftig, wenn von ihr geringfügige Straftaten ausgehen (etwa das Anbringen von Stickern, § 303 StGB), ohne dass sie geeignet sein muss, Verfassungsschutzgüter erheblich zu beeinträchtigen. Es ist – anders als bei Gewalttaten (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe a HVSG) –

8 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 151.

9 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 154.

10 Schriftsatz vom 25. September 2023, S. 7, abrufbar unter https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Freiheit-im-digitalen-Zeitalter/Hessisches-Verfassungsschutzgesetz/2023-09-25_Stellungnahme-zur-Verfassungsbeschwerde-Hessisches-Verfassungsschutzgesetz.pdf.

11 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Tenor Nr. 3 b) sowie Rn. 244.

noch nicht einmal erforderlich, dass „hinreichend konkrete und gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das entsprechende Agieren der Bestrebung erfolgreich sein kann“. Denn diese Voraussetzung, die mit dem vorliegenden Entwurf neu eingefügt werden soll, bezieht sich nur auf die in Satz 2 aufgelisteten Bestrebungen, nicht auf Satz 1.

2. § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E

Auch § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E genügt weiterhin nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Einschränkung, dass „hinreichend konkrete und gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das entsprechende Agieren der Bestrebung erfolgreich sein kann“, schließt zwar vollkommen dilettantische Bestrebungen aus. Das ist richtig und notwendig. Aber es ist nach dem Entwurf weiterhin nicht erforderlich, dass die Bestrebungen geeignet sein müssen, Verfassungsschutzgüter erheblich zu beeinträchtigen, weil § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E weiterhin unwiderlegbare Vermutungen enthält.

Dies sei anhand eines Beispiels verdeutlicht. Das konspirative Vorgehen einer Gruppe mag zwar in der Regel eine gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit begründen.¹² Es gibt jedoch Ausnahmen. Wenn etwa die Mitglieder verschleiert werden, um sich vor Angriffen des politischen Gegners oder vor ausländischen Geheimdiensten zu schützen, kann es an einer gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit fehlen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 HVSG wäre die Bestrebung jedoch (wenn sie nicht vollkommen dilettantisch ist) erheblich beobachtungsbedürftig.

Eine verfassungskonforme Regelung ist einfach:

Die Begehung von Straftaten ist wieder in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe c HVSG aufzunehmen und der gesamte Satz 2 ist als Regelbeispiel- oder Kriterienkatalog auszugestalten. Als Vorbild kann Hamburg dienen. Dort hat man auf Anraten des Sachverständigen Marscholleck aus dem Bundesministerium des Innern¹³ folgende Formulierung in § 5 Abs. 3 Satz 2 HmbVerfSchG gewählt:

„Das *kann* insbesondere der Fall sein, wenn die Bestrebungen...“ (Hervorhebung nur hier).

Bei dieser Formulierung ist sichergestellt, dass in jedem Fall nach § 5 Abs. 3 Satz 1 HmbVerfSchG gesondert geprüft wird, ob die Bestrebung geeignet ist, ein Verfassungsschutzgut erheblich zu beeinträchtigen.

¹² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 196.

¹³ Anlage 1 zum Protokoll des Innenausschusses Nr. 22/38 vom 10. Oktober 2024, S. 3.

II. Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung (§ 7 HVSG und § 7a HVSG-E)

1. Ermächtigungen ohne praktischen Anwendungsbereich

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz entschieden, dass die Verfassungsschutzbehörden nur zur Abwehr einer mindestens konkretisierten Gefahr beziehungsweise einer dringenden Gefahr zur Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung ermächtigt werden dürfen.¹⁴ Der Verfassungsschutz darf zudem nur subsidiär tätig werden, wenn die Durchführung der Überwachungsmaßnahme durch die Gefahrenabwehrbehörde selbst nicht geeignet ist oder nicht rechtzeitig käme.¹⁵

Konstellationen, in denen das der Fall ist, sind nur schwer vorstellbar.¹⁶ Die hessische Polizei hat nach § 15 Abs. 4 und § 15c HSOG Befugnisse zur Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung. Dass sie technisch nicht im Stande ist, diese Maßnahmen durchzuführen, mag vorkommen, rechtfertigt jedoch kein Tätigwerden des Verfassungsschutzes. Denn erstens kann sich der Staat nicht auf technische Unfähigkeit der einen Behörde berufen, um ein Abweichen von der Subsidiarität einer anderen Behörde zu rechtfertigen. Und zweitens besteht in diesen Fällen die Möglichkeit, dass das Landesamt für Verfassungsschutz Amtshilfe leistet.

Zur Begründung der Änderung führt der Entwurf die „vielfach kryptierte Kommunikation von Verfassungsfeinden“ an.¹⁷ Hierzu sei angemerkt, dass das richtige Instrument zur Überwachung verschlüsselter Kommunikation die Quellen-Telekommunikationsüberwachung ist. Diese steht den Landesverfassungsschutzämtern bereits nach § 11 Abs. 1a G 10 zur Verfügung, wengleich die Vorschrift insoweit sowohl der Kompetenzordnung des Grundgesetzes widerspricht als auch materiell verfassungswidrig ist.¹⁸ Die Online-Durchsuchung ist wesentlich eingriffsintensiver und schießt über das gesetzgeberische Ziel hinaus.

Besonders irritierend ist, dass im Gesetzentwurf von einmaligen Investitionskosten in Höhe eines einstelligen Millionen-Betrags für die Beschaffung eines geeigneten Produkts für die Online-

14 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 175 ff.

15 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 178 ff.

16 Ebenso: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 22/16037 S. 26: „Die gemäß Artikel 13 Absatz 4 des Grundgesetzes besonders hohen Anforderungen an die Wohnraumüberwachung durch den Verfassungsschutz in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts – nur zur Gefahrenabwehr, dringende Gefahr und Subsidiarität gegenüber der polizeilichen Gefahrenabwehr – führen de facto, trotz Anerkennung der Befugnis der Verfassungsschutzbehörden zu solchen Eingriffen durch das Bundesverfassungsgericht, zur nahezu ausnahmslosen Unmöglichkeit des Einsatzes dieser Maßnahme durch den Verfassungsschutz.“. Siehe auch schon zur Rechtslage in Hessen der Sachverständige Dietrich, Stellungnahme zu LT-Drs. 20/8129, Ausschussvorlage INA 20/73, S. 6.

17 Gesetzentwurf, S. 11.

18 Siehe die anhängige Verfassungsbeschwerde unter https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/G10_Verfassungsbeschwerde.pdf.

Durchsuchung ausgegangen wird.¹⁹ Ein einstelliger Millionenbetrag soll für ein Instrument eingesetzt werden, das vom Verfassungsschutz allenfalls in absoluten Ausnahmefällen eingesetzt werden kann. Es handelt sich entweder um sehr teure Symbolpolitik oder um die krampfhaftige Umsetzung eines wenig durchdachten Koalitionsvertrags oder beides.

Statt eine Befugnis zur Online-Durchsuchung zu schaffen, ist die Wohnraumüberwachung aus dem Gesetz zu streichen, wie in Hamburg geschehen.²⁰ Die Regelungen sind überflüssig. Für die Abwehr konkretisierter oder dringender Gefahren ist die Polizei zuständig.

2. Eingriffsschwelle der Online-Durchsuchung

§ 7a Abs. 1 Satz 1 HVSG-E verweist auf die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 HVSG mit der Maßgabe, dass „tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr für ein dort genanntes Rechtsgut vorliegen“. Die konkretisierte Gefahr wird im Verfassungsschutzgesetz nicht definiert.²¹ In der Gesetzesbegründung wird auf die Definition des Bundesverfassungsgerichts verwiesen.²² Danach liegt eine mindestens konkretisierte Gefahr vor, wenn „bestimmte Tatsachen bereits den Schluss zum einen auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann“.²³ Diese Definition löst sich bereits vom tradierten Begriff der konkreten Gefahr und verlagert die Eingriffsschwelle ins Gefahrenvorfeld. Eine weitergehende Relativierung ist unzulässig. Eine solche Relativierung nimmt der Gesetzentwurf jedoch vor, wenn er „tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr“ ausreichen lässt. In Kombination mit der Definition des Bundesverfassungsgerichts wird also verlangt, dass tatsächliche Anhaltspunkte für bestimmte Tatsachen bestehen, die den Schluss auf ein Geschehen etc. zulassen. Eine solche doppelte Verunklarung ist verfassungswidrig und wahrscheinlich auch nicht gewollt.

Die Wörter „tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr“ sind daher durch die Wörter „eine konkretisierte Gefahr“ zu ersetzen.²⁴ Zudem sollte die Aufnahme einer Legaldefinition erwogen werden. Das gilt mit Blick auf § 20 HVSG auch, wenn die Befugnis zur Online-Durchsuchung nicht aufgenommen wird.

¹⁹ Gesetzentwurf, S. 5.

²⁰ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 22/16037 S. 26.

²¹ In § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HSOG findet sich zwar eine Legaldefinition für die „Abwehr konkretisierter Gefahren“, die aber – nicht passend – an Straftaten von erheblicher Bedeutung anknüpft.

²² Gesetzentwurf S. 12 f.

²³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 176 unter Verweis auf BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>.

²⁴ Siehe § 20 HVSG.

3. Überprüfung der rechtlichen Anforderungen an die genutzte Software

Die Online-Durchsuchung erfolgt durch den Einsatz von Spähsoftware (sogenannte Trojaner), die das informationstechnische System infiltrieren und Daten ausleiten. § 7a Abs. 2 HVSG-E sieht verschiedene technische Anforderungen an die genutzte Software vor. Zudem hat die Erhebung von kernbereichsrelevanten Erkenntnissen nach § 7a Abs. 3 Satz 2 HVSG-E, soweit wie informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich, zu unterbleiben. Dies verlangt den Einsatz von verfügbaren informationstechnischen Sicherungen.²⁵

Diese technischen Anforderungen entsprechen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Sie werden jedoch nicht verfahrensrechtlich abgesichert.

Das anordnende Gericht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 HVSG hat zwar die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu überprüfen. Es spricht einiges dafür, dass hierzu auch die Überprüfung der oben genannten technischen Anforderungen gehört. Für eine solche Überprüfung ist das Gericht aber nicht ausgestattet, sodass es sich bestenfalls auf die Angaben des Landesamtes verlässt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass das Landesamt beliebige Staatstrojaner nach Gutdünken einsetzen kann, sofern ein Beschluss über eine Maßnahme einmal erlangt werden kann.

Aus der Perspektive des Schutzes der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ist ein derart blindes Vertrauen in die von den Ermittlungsbehörden einzusetzenden Staatstrojaner ohne einen rechtsstaatlich ausreichenden Überprüfungsmechanismus nicht hinnehmbar. Es kommt erschwerend hinzu, dass die einzusetzende Software auch von einem externen Anbieter stammen kann, sodass das Landesamt mitunter selbst nicht mit Sicherheit einzuschätzen vermag, welche Funktionen die einzusetzende Software ausführt. Diese enthalten oftmals zusätzliche, in Deutschland verfassungsrechtlich schlechthin nicht zugelassene Funktionen, etwa zur bewussten Manipulation des Zielsystems durch Unterschieben von Beweismitteln, die dann bei einer offenen Durchsuchung aufgefunden werden können. Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht jüngst hervorgehoben, dass das Gefährdungspotential von Staatstrojanern besonders ausgeprägt ist, wenn sich Behörden privater Dritter bedienen, um die Infiltration zu vollziehen.²⁶ Der Entwurf nimmt billigend in Kauf, dass auch in Hessen Staatstrojaner zum Einsatz kommen, die gerade nicht den (ohnein nur fragmentarischen) gesetzlichen Anforderungen an deren technische Gestaltung genügen.

²⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2025 - 1 BvR 180/23 -, Rn. 262.

²⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2025 - 1 BvR 2466/19 -, Rn. 114.

4. Adressat*innen

§ 7a Abs. 1 HVSG-E verweist auf die Adressat*innenregelungen in § 7 Abs. 2 Satz 2 HVSG. Diese sind jedoch nicht ohne weiteres auf die Online-Durchsuchung übertragbar. Es ist eine eigenständige Regelung zu empfehlen.

§ 7a Abs. 1 HVSG-E verweist auch auf § 7 Abs. 2 Satz 3 HVSG, obwohl für die Inanspruchnahme von Dritten in § 7a Abs. 3 Satz 3 HVSG-E eine eigenständige Regelung vorgesehen ist. Diese Unklarheit sollte beseitigt werden.

5. Fehlendes Schwachstellenmanagement

Darüber hinaus fehlt es nach wie vor an einem Schwachstellenmanagement hinsichtlich des Einsatzes von Staatstrojanern. Um Staatstrojaner in die jeweiligen Systeme einzuschleusen, werden unter anderem IT-Sicherheitslücken ausgenutzt. Deshalb haben Behörden ein Interesse daran, die Sicherheitslücken nicht bei den Hersteller*innen zu melden, sondern sie offen zu halten. Dem steht entgegen, dass das Computergrundrecht den Staat dazu verpflichtet, zum Schutz der Systeme vor Angriffen durch Dritte beizutragen.²⁷ Diese Schutzpflicht verpflichtet den Gesetzgeber, den Umgang der Behörden mit Sicherheitslücken, die den Herstellern nicht bekannt sind, zu regeln.²⁸

Der Entwurf weitet den Einsatz von Staatstrojanern unter Ausnutzung von Sicherheitslücken aus, ohne dass bisher ein Schwachstellenmanagement vom Gesetzgeber etabliert wurde. Dass ein solches Schwachstellenmanagement unbedingt erforderlich ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits deutlich gemacht:

„Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates verlangt auch eine Regelung zur grundrechtskonformen Auflösung des Zielkonflikts zwischen dem Schutz informationstechnischer Systeme vor Angriffen Dritter mittels unbekannter Sicherheitslücken einerseits und der Offenhaltung solcher Lücken zur Ermöglichung einer der Gefahrenabwehr dienenden Quellen-Telekommunikationsüberwachung andererseits.“²⁹

III. Ortung von Mobilfunkgeräten (§ 9 HVSG-E)

§ 9 Abs. 1 HVSG-E erfüllt weiterhin nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Eingefügt wurde zwar das Erfordernis tatsächlicher Anhaltspunkte. Diese beziehen sich aber allein auf die Aufgabenerfüllung. Es fehlt weiterhin eine verfassungsschutzspezifische Beschreibung des Eingriffsanlasses. Beides ist jedoch als allgemeine verfassungsschutzspezifische Eingriffsschwelle

²⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Juni 2021, 1 BvR 2771/18, Ls. 2 lit. b.

²⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Juni 2021, 1 BvR 2771/18, Rn. 41.

²⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 08. Juni 2021, 1 BvR 2771/18, Ls. 2 lit. b.

bei allen nachrichtendienstlichen Mitteln erforderlich.³⁰ Wie es richtig geht, zeigt § 10 Abs. 2 Satz 1 HVSG-E: „sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dies im Einzelfall zur Aufklärung von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 geboten ist“.

§ 9 Abs. 2 HVSG-E verweist für bestimmte eingriffsintensive Maßnahmen auf die erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit nach § 3 Abs. 2 HVSG-E. Abgesehen von Mängeln der Definition in § 3 Abs. 2 HVSG-E³¹, ist dies in zweierlei Hinsicht unzureichend.

Erstens ist die Vorschrift zu unbestimmt. Sie erfasst nicht zuverlässig alle eingriffsintensiven Ortungen von Mobilfunkgeräten. Das hat zur Folge, dass auch intensive Grundrechtseingriffe auf Abs. 1 gestützt werden können, der keine hierfür hinreichende Eingriffsschwelle enthält. Auch die richterliche Vorabkontrolle nach § 9 Abs. 3 Satz 2 HVSG ist entsprechend ebenfalls nicht hinreichend zuverlässig für alle eingriffsintensiven Maßnahmen gewährleistet.

Der Mangel ergibt sich daraus, dass der Entwurf die Maßstäbe aus der Verfassungsgerichtsentscheidung abschreibt, statt ein eigenes Regelungskonzept zu entwickeln, das die Eingriffsvoraussetzungen hinreichend bestimmt und normenklar festlegt. Insbesondere ist unklar, was mit einem „längeren Zeitraum“ gemeint ist. Auch ist nicht hinreichend bestimmt geregelt, wann eine Taktung so eng ist, „dass die dadurch ermöglichte Nachverfolgung der Bewegung des Mobilfunkendgeräts im Raum potentiell Rückschlüsse auf Verhaltensweisen, Routinen, persönliche Neigungen oder Vorlieben der betroffenen Person zulässt“. Um alle eingriffsintensiven Maßnahmen zuverlässig zu erfassen, ist die Vorschrift in Anlehnung an die § 11 Abs. 2 HVSG, §§ 12, 19a BayVSG oder § 45 Abs. 2 Nr. 1 BKAG wie folgt zu fassen:

Werden technische Mittel nach Abs. 1 Nr. 2

1. durchgehend länger als 24 Stunden,
2. an mehr als zwei Tagen innerhalb einer Woche
3. oder auf eine andere Weise, die die Erstellung von Bewegungsprofilen ermöglicht,

eingesetzt so ist dies nur zulässig, soweit es zur Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit nach § 3 Abs. 2 im Einzelfall geboten ist.

³⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 187; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 138, 171, 189; Anlage 1 zum Abschlussbericht der Bund-Länder-AG zur Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts v. 26.4.2022 - 1 BvR 1619/17, S. 7 f, abrufbar unter https://www.imk2022.bayern.de/wp-content/uploads/2022/09/Abschlussbericht_Anlage-1-Gewichtung-der-U%CC%88berwachungsbedu%CC%88rftigkeit.pdf.

³¹ Sie oben I.

Zweitens greift die Maßnahme in bestimmten Fällen, etwa wenn sie durchgehend länger als eine Woche oder an mehr als 14 Tagen innerhalb eines Monats eingesetzt wird, besonders schwer in Grundrechte ein. In diesem Fall ist sie nur zur Aufklärung einer besonders gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit gerechtfertigt.³² Der Hessische Gesetzgeber sollte insofern dem Bayerischen Gesetzgeber folgen.³³ Die Einführung dieser weiteren Eingriffsschwelle ist auch mit Blick auf Observationen und den gezielten Einsatz von verdeckten Mitarbeitenden und V-Leuten geboten.³⁴

IV. Besondere Auskunftersuchen (§ 10 HVSG-E)

§ 10 Abs. 1 HVSG-E enthält wie § 9 Abs. 1 HVSG weiterhin keine verfassungsschutzspezifische Beschreibung des Eingriffsanlasses.³⁵ Dies ist jedoch erforderlich, auch um Friktionen mit § 22 Abs. 3 Nr. 6, Abs. 4 Nr. 6 TDDDG zu vermeiden. Diese Vorschrift fungiert nach dem Doppeltürmodell als „erste Tür“. § 10 Abs. 1 HVSG darf als „zweite Tür“ nicht weiter sein.³⁶ Auch die Terminologie von § 10 Abs. 1 HVSG sollte an § 22 TDDDG angepasst werden („digitale Dienste“ statt „Telemedien“).

Darüber hinaus ist die Maßnahme auf erheblich beobachtungsbedürftige Bestrebungen nach § 3 Abs. 2 HVSG zu begrenzen. Bestandsdaten von Telemedien können sehr sensibel sein.³⁷ Beispielhaft sei die Nutzung von Dating-Apps genannt, die Rückschlüsse auf sexuelle Vorlieben zulässt, oder die Verwendung von speziellen Gesundheits-Diensten, die als solche bereits Rückschlüsse auf Krankheiten zulässt.

§ 10 Abs. 2 HVSG-E ist insgesamt missglückt und im Ergebnis auch verfassungswidrig. Satz 1 erfasst nach dem Entwurf nur noch Bestrebungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 HVSG, weil Satz 2 eine Spezialregelung für die anderen Bestrebungen enthält. Satz 2 ist identisch mit der bisherigen Definition einer erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit nach § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG (abgesehen von dem rein sprachlichen Unterschied zwischen „nicht nur unerheblich“ und „erheblich“). Die Regelung ist verfassungswidrig, weil keine Kriterien für die Potentialität festgelegt werden.

Beide Regelungen (Satz 1 und Satz 2) können ohne eine wesentliche Änderung des Regelungsgehalts durch einen schlichten Verweis auf § 3 Abs. 2 HVSG ersetzt werden. Denn auch die Bestrebungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 HVSG sind nach § 3 Abs. 2 HVSG per se erheblich

32 Vgl. zur Unterscheidung zwischen gesteigerter und besonders gesteigerter Beobachtungsbedürftigkeit BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 359 f. sowie (mit anderer Terminologie) Bayerischer Landtag, Drucksache 18/26159, S. 16.

33 §§ 12, 19a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayVSG.

34 Siehe unten V. und VI.

35 Siehe oben III.

36 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 -, Rn. 198 f.

37 Bäcker, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/25294, Ausschuss-Drs. 19(4)696 A, S. 7.

beobachtungsbedürftig. Wenn § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG verfassungskonform angepasst wird³⁸, bedarf es auch keiner zusätzlichen Regelung, um dilettantisch agierende Bestrebungen auszuschließen. § 10 Abs. 2 Satz 3 HVSG-E kann dann entfallen.

V. Observation (§ 11 HVSG)

Das Erfordernis tatsächlicher Anhaltspunkte ist auch in § 11 Abs. 2 HVSG aufzunehmen.

§ 11 Abs. 2 HVSG ist aber auch deshalb verfassungswidrig, weil die Eingriffsschwelle der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz entschieden, dass die Befugnis jedenfalls für besonders schwere Eingriffe an einen „besonders gesteigerten Beobachtungsbedarf“ knüpfen muss. Das gelte jedenfalls für den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen.³⁹ Die besonders gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit unterscheidet sich von der gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit, die der hessische Gesetzgeber in § 3 Abs. 2 HVSG umzusetzen versucht hat.⁴⁰ Wie in Bayern, sollte daher für besonders eingriffsintensive Observationen eine weitere Eingriffsschwelle geschaffen werden.⁴¹

VI. Verdeckte Mitarbeiter*innen und Vertrauensleute (§§ 12 und 13 HVSG-E)

Es ist zu begrüßen, dass nach dem Entwurf für alle Einsätze von verdeckten Mitarbeiter*innen und Vertrauensleuten jedenfalls eine erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit vorausgesetzt wird. Das reicht jedoch nicht aus. Besonders schwer in Grundrechte eingreifende Einsätze dürfen nur bei einer besonders gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit zulässig sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass der Gesetzgeber differenzierte Eingriffsschwellen vorsehen kann.⁴² Dass das Gericht insofern von einer Möglichkeit spricht („kann“), erklärt sich damit, dass es dem Gesetzgeber selbstredend freisteht, eine einzige Eingriffsschwelle vorzusehen. Diese muss dann jedoch dem denkbar schwersten Eingriffsgewicht entsprechen. Das wäre vorliegend die besonders gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit.

38 Siehe oben I.

39 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 359; vgl. auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -, Rn. 88.

40 Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 360.

41 Siehe § 19a Abs. 1 Satz 3 BayVSG.

42 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 343; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 187.



Jedenfalls die Begründung einer tieferen vermeintlichen Vertrauensbeziehung und der gezielte Einsatz gegen eine Person wiegt besonders schwer.⁴³ Auch die Dauer kann dazu führen, dass der Eingriff besonders schwer wiegt.⁴⁴

Dem besonders schweren Eingriffsgewicht entspricht die Eingriffsschwelle der besonders gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit.⁴⁵ Diese ist daher auch für besonders eingriffsintensive Einsätze von verdeckten Mitarbeiter*innen und Vertrauensleuten einzuführen.

VII. Datenspeicherung Minderjähriger (§ 16 Abs. 4 HVSG-E)

§ 16 Abs. 4 Satz 1 HVSG-E ermöglicht die potenziell unbefristete Speicherung von Daten Minderjähriger, auch wenn nach Eintritt der Volljährigkeit keine weiteren Erkenntnisse angefallen sind, die die Speicherung rechtfertigen. Das ist unverhältnismäßig.

Minderjährige sind besonders schutzbedürftig. Überwachung und staatliche Datenspeicherungen können sich empfindlich auf die Entwicklung von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden auswirken, was gesetzliche Schutzvorkehrungen erforderlich macht.⁴⁶

§ 16 Abs. 4 Satz 1 HVSG-E wird dem nicht gerecht. Nach der Vorschrift genügt es, dass die Behördenleitung im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung trifft. Die Entscheidungsbefugnis wird inhaltlich nicht weiter angeleitet oder eingeschränkt. Es muss sich nur um eine Ausnahme handeln, also nicht die Regel. Womit die Ausnahme begründet werden kann, wird nicht festgelegt. Neue, nach der Volljährigkeit erlangte Erkenntnisse können es nicht sein, denn diese ermächtigen bereits jetzt zur längeren Speicherung.

Die Änderung wird mit der Zunahme minderjähriger Gewalttäter begründet. Das rechtfertigt nicht die vorgesehene Regelung. Ein Bedarf für eine längerfristige oder unbefristete Speicherung würde nur dann bestehen, wenn eine Zunahme von Personen zu verzeichnen wäre, die später Gewalttaten begehen, die man hätte verhindern können, wenn die Daten von Minderjährigen länger gespeichert worden wären. Abgesehen davon ist die Vorschrift nicht auf Gewalttäter*innen beschränkt, sondern erfasst alle Minderjährigen, deren Daten gespeichert sind. Es ist

43 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 341; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 185; ebenso Bäcker, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes und des Bayerischen Datenschutzgesetzes (Drs. 18/21537), S. 8 f.

44 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 343, 344. Siehe auch Art. 18 Abs. 1 Satz 3 BayVSG.

45 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 359 f.

46 Bäcker, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes und des Bayerischen Datenschutzgesetzes (Drs. 18/21537), S. 6 f.

hervorzuheben, dass die Speicherung von Daten Jugendlicher keinerlei Einschränkungen unterliegt. Ausreichend ist der Verdacht einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung.

VIII. Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden (§ 20a HVSG-E)

§ 20a HVSG-E begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.

§ 20a Abs. 1 HVSG-E begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit die Vorschrift neben der täterschaftlichen Begehung, der Teilnahme und der versuchten Beteiligung auch die öffentliche Aufforderung nach § 111 StGB als Anknüpfungspunkt wählt. § 111 StGB ist keine weitere Beteiligungsform, sondern ein eigenständiges Delikt. Das Strafmaß wird in den Fällen des Absatzes 2 (Aufforderung bleibt ohne Erfolg) zudem auf fünf Jahre beschränkt. Das spricht gegen die besondere Schwere.

Aus der Entwurfsbegründung wird nicht ersichtlich, mit welcher Begründung und nach welcher Systematik die in § 20a Abs. 2 HVSG-E aufgezählten Straftaten als besonders schwer klassifiziert wurden. Es entsteht der Eindruck, als wollte der Entwurf bestimmte Deliktsfelder möglichst umfassend in den Katalog einbeziehen. Das gilt insbesondere für Staatsschutzdelikte, die sehr weitgehend als besonders schwere Straftaten klassifiziert werden. Die Bezugnahme auf Verfassungsschutzgüter genügt dafür nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber gerade nicht.⁴⁷

Es ist zweifelhaft, ob die in der Entwurfsbegründung angeführte Orientierung an Deliktstypen (Grundtatbestand, Qualifikation, besonders schwerer Fall, minder schwerer Fall) tragfähig ist. Denn diese Deliktstypen beschreiben nur das Verhältnis der Tatbestände zueinander. Das muss nicht mit der absoluten Schwere korrelieren. Der Entwurf weicht zudem ohne nachvollziehbare Begründung von der Systematik ab. So handelt es sich etwa bei § 89c Abs. 5 StGB und § 129a Abs. 3 StGB um Privilegierungen. Trotzdem gelten sie nach dem Entwurf als besonders schwer.

Besonders bedenklich ist die Aufnahme der §§ 90 bis 90b StGB, die den Staat und seine Symbole und Organe vor Verunglimpfungen schützen sollen. Die Legitimität eines solchen strafrechtlichen Schutzes staatlichen Ansehens ist zweifelhaft. Jedenfalls handelt es sich auch bei den jeweils einschlägigen Qualifikationstatbeständen nicht um besonders schwer Straftaten.

Zweifelhaft ist auch die Aufnahme von Delikten, die Verhalten weit im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung kriminalisieren. Das ist etwa bei § 83 und den §§ 129 bis 129b StGB der Fall. Besonders problematisch ist die Aufnahme des § 129 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 StGB. Der Verdacht der Bildung einer kriminellen Vereinigung wird schon bei Gruppierungen bejaht, von denen geringfügige Straftaten ausgehen, wie die Ermittlungen gegen Aktivist*innen der Gruppe „Letzte

⁴⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 208.

Generation“ zeigen. Hier kann selbst bei einer Betätigung als „Rädelsführer“ und „Hintermann“ (§ 129 Abs. 5 Satz 2 StGB) nicht von einer besonders schweren Straftat gesprochen werden.

IX. Übermittlung an sonstige öffentliche Stellen (§ 20b HVSG-E)

Die Übermittlung nachrichtendienstlich erhobener personenbezogener Daten an Behörden mit operativen Zwangsbefugnissen ist grundsätzlich nur bei Vorliegen einer mindestens konkretisierten Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter zulässig.

Laut Bundesverfassungsgericht kommt es dabei allein darauf an, dass die empfangenden öffentlichen Stellen über operative Anschlussbefugnisse verfügen, und nicht darauf, ob und inwieweit die Datenübermittlung im Einzelfall deren Einsatz nach sich ziehen soll.⁴⁸ Grundsätzlich kann lediglich dann, wenn operative Folgemaßnahmen von vornherein nicht zu besorgen sind, wie etwa bei einer Übermittlung an Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder anderer Länder, die Übermittlungsschwelle niedriger sein.⁴⁹

§ 20b Abs. 2 Satz 2 HVSG-E genügt nicht diesen Anforderungen, denn die Formulierung „bei der Verwendung der Daten“ lässt sich dahingehend auslegen, dass es auf die konkrete Verwendung der Daten und nicht auf die abstrakte Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen ankommt.

Der unveränderte § 20b Abs. 1 HVSG genügt ebenfalls nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Behauptung in der Entwurfsbegründung, das Bundesverfassungsgericht habe diese Regelung in einem obiter dictum legitimiert, ist unzutreffend. Die Passage aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lautet wie folgt:

„Eine Aussage ist damit aber auch nicht getroffen über die Übermittlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobener personenbezogener Daten und Informationen an eine inländische öffentliche Stelle, soweit die Übermittlung auf deren Ersuchen oder zur Erfüllung einer dieser gegenüber bestehenden Nachberichts- oder Unterrichtungspflicht im Rahmen personen- oder gruppenbezogener Risikoprävention (vgl. dazu Gärditz, GSZ 2022, 161 <165>) erfolgt. Jedenfalls in gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes ist hier auf Grundlage entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall eine Übermittlung grundsätzlich möglich (vgl. zu diesen Fragen Gärditz, GSZ 2022, 161 <165 ff.>; Unterreitmeier, GSZ 2023, 34 <36 ff.>; Roggan, NVwZ 2024, 193 <195 f.>). In Betracht kommen solche Übermittlungen etwa zu Prüfzwecken im Waffen- oder

⁴⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 227.

⁴⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 222.



Luftsicherheitsrecht sowie bei personenbezogenen Eignungs- oder Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst oder in den Fällen, in denen – basierend auf der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 GG) – schon einer nur potentiellen Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung begegnet werden soll, wie etwa der Vorbereitung von Vereinsverboten (vgl. zur Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes BVerfGE 149, 160 <196 Rn. 104>).⁵⁰

Die in § 20b Abs. 1 Nr. 1 HVSG genannten Zuverlässigkeitsüberprüfungen erfassen auch Bereiche, in denen kein besonders hohes Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und keine enge Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes besteht. Genannt seien beispielsweise gaststättenrechtliche oder berufsrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Eine vergleichbare Regelung im Bundesverfassungsschutzgesetz ist daher bereits Gegenstand einer neuen Verfassungsbeschwerde.⁵¹

50 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Juli 2024 - 1 BvR 2133/22 -, Rn. 113.

51 Siehe <https://freiheitsrechte.org/themen/freiheit-im-digitalen/bverfshg>.



Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Herrn Vorsitzenden
des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
- ausschließlich per E-Mail -

Prof. Dr. Markus Löffelmann

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 40527, 10063 Berlin

TEL 030 – 22 00 89 – 85513

E-MAIL markus.loeffelmann@hsbund-nd.de

DATUM Berlin, 15.08.2025

BETREFF **Stellungnahme zu Drs. 21/2376**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich die erbetene Stellungnahme zu dem

Entwurf der Landesregierung eines
Gesetzes zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften (Drs. 21/2376)



A. Vorbemerkung

Das HVSG wurde mit Gesetz vom 29.6.2023 novelliert, wodurch der Gesetzgeber unter anderem den Vorgaben des BVerfG in seiner jüngeren Rechtsprechung zu nachrichtendienstlichen Befugnissen Rechnung tragen wollte.¹ Auf eine bereits vor dem Inkrafttreten der Novellierung angebrachte und im Nachgang erweiterte Verfassungsbeschwerde hin wurde die Neureglung vom BVerfG mit seiner Entscheidung vom 17.7.2024 in Teilen beanstandet. Der gegenständliche Gesetzentwurf beabsichtigt im Wesentlichen die Umsetzung der neuerlichen verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Dies gelingt überwiegend; Nachbesserungsbedarf besteht hingegen insbesondere bei Teilen der beabsichtigten Regelungen zu Datenübermittlungen.

II. Kritische Würdigung

1. Zu § 3 HVSG

Die Änderung setzt die verfassungsrechtlichen Vorgaben sachgerecht um.

Allgemein ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Umsetzung der Rechtsprechung des BVerfG zu einem erforderlichen Stufensystem der Beobachtungsbedürftigkeit² in den Ländern bislang stark divergiert. So hat sich der bayerische Gesetzgeber für ein dreistufiges System entschieden³, das (in Nuancen abweichend) auch in Baden-Württemberg⁴ und Berlin⁵ erwogen wird, während in Hamburg⁶ und Sachsen⁷ ein nur zweistufiges System etabliert und in dem noch laufenden Verfahren in Niedersachsen zunächst ganz auf eine Stufung verzichtet wurde.⁸ In Schleswig-Holstein wird ein zweistufiges System in Gestalt besonderer

¹ Vgl. HessLT-Drs. 20/10821 S. 19.

² Vgl. BVerfGE 162, 1, 92 f.

³ Art. 4 Abs. 2 BayVSG i.d.F.d.G.v. 24.7.2023 (GVBl. S. 374)

⁴ § 4 Abs. 3 und 4 LVSG-E unter https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/IM/250521_Gesetzentwurf-Verfassungsschutzgesetz.pdf.

⁵ § 13 VSG Bln-E unter Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 19/2466.

⁶ § 5 Abs. 3 HmbVerfSchG i.d.F.d.G.v. 22.1.2025 (HmbGVBl. S. 192); Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 22/16037 S. 30 f. (auch zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe).

⁷ § 3 Abs. 4 SächsVSG i.d.F.d.G.v. 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 706, 723).

⁸ Niedersächsischer Landtag, Drs. 19/5930; dazu Löffelmann, Stellungnahme vom 15.5.2025, S. 21.



Anordnungsvoraussetzungen bei eingriffsintensiven Maßnahmen erwogen.⁹ Auch die Kriterien der qualifizierten Beobachtungsbedürftigkeit unterscheiden sich. Der bisherigen Regelung in § 3 Abs. 2 HVSG weitgehend nachgebildet ist § 5 Abs. 3 HmbVerfSchG. In den anderen Ländern haben, soweit ersichtlich, noch keine entsprechenden Novellierungen stattgefunden. Auf Bundesebene ist dies Teil eines erwarteten zweiten „Reformpakets“. Aus einer Perspektive der effektiven und effizienten nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit erscheinen diese unterschiedlichen Maßstäbe ausgesprochen nachteilig, weil damit bei länderübergreifenden Phänomenen verschiedene Schwellen und Befugnisse greifen. Hinzu kommt, dass im Verfassungsschutzverbund seit langem die Gewaltorientierung in die Kategorien „gewalttätig“, „gewaltbereit“, „gewaltunterstützend“ und „gewaltbefürwortend“ eingeteilt wird. Dass nun [hier in § 3 Abs. 2 S. 2 Buchst. a) HVSG-E] andere Termini verwendet werden, erscheint aus Sicht einer einheitlichen Rechtsanwendung ungünstig.

2. Zu § 7 HVSG-E

Die selbständige gesetzliche Regelung des Betretungsrechts besitzt im Hinblick auf Wohnraumüberwachungen lediglich klarstellende Bedeutung, ist aber bei informationstechnischen Eingriffen erforderlich.¹⁰

Die akustische und optische Wohnraumüberwachung besitzt freilich aufgrund der engen Schranken des Art. 13 Abs. 4 GG¹¹ für den Verfassungsschutz keinen relevanten Anwendungsbereich und wurde daher in der Vergangenheit auch nicht in nennenswertem Ausmaß durchgeführt.¹² Eine Streichung der Befugnis erscheint deshalb erwägenswert. Anders verhält es sich mit der Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Eigensicherung nach Art. 13 Abs. 5 GG und § 8 Abs. 7 S. 1 HVSG. Die Regelung zum Kernbereichsschutz in § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 HVSG begegnet Bedenken, weil sie nicht das Erfordernis einer „negativen Kernbereichsprognose“¹³ vorsieht. Das Schutzniveau entspricht lediglich dem bei einer Telekommu-

⁹ § 35 Abs. 2 LVerfSchG-E unter https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Service/GesetzeLandtag/Gesetzesvorhaben/Downloads_Entwuerfe/GE_Verfassungsschutzgesetz_erstKabinettbefassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 165, 1, 70 ff.

¹¹ Vgl. hierzu BVerfGE 162, 1, 85 f.

¹² Vgl. Löffelmann in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 3 Rn. 35 m.w.N.

¹³ Vgl. BVerfGE 109, 279, 318; der Begriff geht zurück auf BT-Drs. 15/5486 S. 17 und bezeichnet eine auf Grundlage belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte und Vermutungsregelungen gestützte Prognose, dass es trotz „Verletzungsgeneigntheit“ der Maßnahme voraussichtlich zu keinem Eingriff in den Kernbereich kommen werde; vgl. ferner BVerfGE 141, 220, 299 f.; BVerfGE 162, 1, 128.



nikationsüberwachung.¹⁴ Die Regelungen zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern in § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2, S. 2 HVSG begegnen systematischen Einwänden und sollten – hier und an anderen Stellen – durch eine bereichsspezifische Regelung ersetzt werden.¹⁵

3. Zu § 7a HVSG-E

Die Regelung setzt die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben¹⁶ sachgerecht um. Für eine praktikable Anwendung der Maßnahme durch einen Nachrichtendienst ist die Beschränkung auf den Zweck der Gefahrenabwehr¹⁷ freilich ungünstig. Erwägenswert, wenngleich mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden, wäre die Schaffung einer solchen Befugnis für einen eng umrissenen Bereich höchstgewichtiger Rechtsgutsbedrohungen (etwa durch terroristische Bestrebungen) unabhängig vom Zweck der Gefahrenabwehr.¹⁸ Hierfür spricht, dass das BVerfG in seiner am 7.8.2025 veröffentlichten Entscheidung zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung nach dem PolG NRW informationstechnische Eingriffe im Vorfeld einer konkreten Gefahr zur Abwehr *oder Verhütung* terroristischer Straftaten grundsätzlich als mit verfassungsrechtlichen Maßgaben vereinbar angesehen hat; solche Straftaten zu verhindern, sei „eine Staatsaufgabe von herausragender Bedeutung“.¹⁹ Diese neue Rechtsprechung könnte auch für die Nachrichtendienste einen erweiterten Spielraum für die Schaffung von Befugnissen zu informationstechnischen Eingriffen, ggf. ab der Schwelle einer konkretisierten Gefahr, bedeuten. Erwägenswert wäre es außerdem, in diesem Zusammenhang die praktisch bedeutsame Asservatenauswertung rechtssicher zu regeln (vgl. auch § 34 Abs. 9 BNDG).²⁰

4. Zu § 8 Abs. 8 HVSG-E

Der Verzicht auf die präventive gerichtliche Kontrolle der Kernbereichsrelevanz bei Cyberangriffen erscheint sachgerecht. Aus den in der Entwurfsbegründung genannten Gründen (S. 13) ist diskutabel, ob bei informationstechnischen Eingriffen in Server, die für Cyberangriffe

¹⁴ Vgl. BVerfGE 113, 348, 390 f.; BVerfGE 129, 208, 245; BVerfGE 141, 220, 312.

¹⁵ Ausf. zu dieser Kritik Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. A.103 f.; Löffelmann, GSZ 2019, 119 ff.; vgl. zu möglichen Lösungsansätzen die – nicht Gesetz gewordenen – Regelungsvorschläge in Bayerischer Landtag, Drs. 17/11610 S.2, 20ff. und 17/21807; dem folgend nunmehr § 8 Abs. 5 bis 8 HmbVerfSchG (Bürgerschaft Hamburg-Drs. 22/16037 S. 6, 32 ff.).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 162, 1, 86, 140.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 162, 1, 86.

¹⁸ Vgl. den Regelungsvorschlag eines Art. 15 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 10.

¹⁹ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 138.

²⁰ Vgl. den Regelungsvorschlag eines Art. 14 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 10.



benutzt werden, überhaupt der Schutzbereich des Rechts auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme betroffen ist und damit die hohen Eingriffsschwellen erforderlich sind (vgl. auch § 19 Abs. 6 BNDG).

5. Zu § 9 HVSG-E

Die Änderung setzt die Vorgaben des BVerfG zu erhöht eingriffsintensiven Formen der Standortbestimmung grundsätzlich sachgerecht um.²¹ Erforderlich ist allerdings die zusätzliche Normierung der Standortbestimmung über einen längeren Zeitraum. Das BVerfG moniert gerade, dass *neben* der langfristigen Standortbestimmung, die nun in Absatz 2 geregelten Varianten keine Berücksichtigung fänden.²² Die langfristige Observation ist in § 11 Abs. 2 HVSG ebenfalls unter Angabe konkreter Zeiträume geregelt. Am Rande ist anzumerken, dass die gesetzliche Festlegung einer bestimmten Dauer der Observation als Indikator für deren Eingriffsintensität zu einem gewissen Grad beliebig und praxisfern erscheint (was sich im Übrigen auch in der unterschiedlichen Dauer der Fristen in den verschiedenen Sicherheitsgesetzen spiegelt). Denn das Gewicht des Eingriffs wird maßgeblich auch durch andere Kriterien determiniert, wie etwa die Anzahl der eingesetzten Observanten, die Orte, an denen die Observation stattfindet oder die Zahl der dritt betroffenen Personen. Andererseits dauern im nachrichtendienstlichen Bereich Observationen nahezu immer länger als 48 Stunden. Eine flexiblere und damit praxisnähere Regelung anhand gesetzlich exemplarisch definierter Kriterien der Intensität erscheint durchaus möglich.

6. Zu § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 HVSG-E

Im Sinne einer einheitlichen Begriffsverwendung ist zu empfehlen, die negative Formulierung in Satz 2 („nicht nur unerheblich“) an die in § 3 Abs. 2 HVSG („erheblich“) anzugleichen. Andernfalls besteht die Gefahr einer erweiternden Auslegung.

Die vom BVerfG zu Art. 10 Abs. 2 S. 2 HVSG geäußerte Kritik, die Norm lasse dem Landesamt „etwa in Fällen besonders dilettantischer Wirkungsweise für eine abweichende Bewertung im Einzelfall keinen Spielraum“²³, verkennt nach Auffassung des Unterzeichnenden die einhegung Wirkung der Zweckrichtung oder Eignung der Bestrebung („bezwecken oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet“) sowie der in jedem Einzelfall auch ohne explizite

²¹ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 120 bis 158.

²² Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 120, 130.

²³ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 179.



gesetzliche Verankerung (hier § 14 Abs. 2 HVSG) vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsabwägung. Mit diesen Hebeln kann Fällen besonders dilettantischer Wirkungsweise unproblematisch Rechnung getragen werden. Dass das gegen Verfassungsschutzgüter gerichtete Handeln erfolgreich sein können muss, ist zudem bereits Teil der Ausformung des Begriffs der Bestrebung durch die Rechtsprechung.²⁴ Was unter einer „konkreten Bedrohung“ zu verstehen sein soll, ist undurchsichtig. Das BVerfG verwendet in seiner jüngeren Rechtsprechung den Begriff der Bedrohung als nachrichtendienstrechtliches Äquivalent zum polizeirechtlichen Gefahrbegriff.²⁵ Dem Befund einer Bedrohung von Verfassungsschutzgütern zur Eröffnung des Aufgabenbereichs der Nachrichtendienste müssen stets tatsächliche Anhaltspunkte zugrunde liegen.²⁶ Inwiefern sich diese Voraussetzung von einer „konkreten Bedrohung“ unterscheidet, erschließt sich nicht. Es wird daher empfohlen, die „Diktion des Gerichts“ (S. 15) nicht in den Gesetztext zu übernehmen, um nicht unnötig Verwirrung zu stiften.

Es fehlt der Änderungsbefehl, dass Satz 3 zu Satz 4 wird.

7. Zu § 12 Abs. 1 HVSG-E

Die jüngere Rechtsprechung des BVerfG legt auch für den Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern und Vertrauenspersonen eine gestufte Regelung mit unterschiedlichen Eingriffsschwellen nahe.²⁷ Dem folgt der Entwurf nicht, sondern bindet den Einsatz solcher Personen generell an eine qualifizierte Beobachtungsbedürftigkeit. Verfassungsrechtlich ist das einerseits bei niederschweligen Einsatzszenarien nicht geboten. Insbesondere die generelle Absicherung durch einen Richtervorbehalt (§ 12 Abs. 3 HVSG) dürfte hier in der Praxis bei kurzfristigen und nur kurzzeitigen Einsätzen Schwierigkeiten bereiten. Andererseits sind Eingriffe denkbar, die in ihrer Intensität so gravierend sind, dass die Schwelle der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit nicht ausreichend erscheint. Ein nur zweistufiges Modell der Beobachtungsbedürftigkeit stößt hier demnach an Grenzen.²⁸ Im Übrigen weicht § 12 HVSG in verschiedenen Details von der Rechtslage auf Bundesebene und in anderen Ländern ab.

²⁴ Vgl. etwa BVerwGE 137, 275; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.11.2011, 1 B 111.10 = BeckRS 2012, 46215; VG Düsseldorf, Urteil vom 12.4.2013, 22 K 9174/10 = BeckRS 2013, 50453.

²⁵ BVerfGE 162, 1, 79, 113; BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 97; vgl. bereits BVerfGE 120, 274, 328: „existentielle Bedrohungslage“.

²⁶ Etwa BVerfGE 154, 152, 239; BVerfGE 155, 119, 186 ff.; BVerfGE 162, 1, 74 ff.; jew. m.w.N.

²⁷ Vgl. BVerfGE 162, 1, 95 ff.

²⁸ Vgl. demgegenüber die dreistufige Konstruktion in Art. 18 Abs. 1 BayVSG.



Generell erscheint eine Harmonisierung des Rechtsrahmens im Bereich HUMINT dringend geboten.

8. Zu § 16 Abs. 4 HVSG-E

Die Änderung erlaubt einen flexiblen, anwendungsfreundlichen Umgang mit Daten Minderjähriger und ist zu begrüßen. Auch in anderen Ländern und auf Bundesebene ist eine entsprechende Tendenz zur Ausweitung der Speichermöglichkeit zu beobachten.²⁹ Verfassungsrechtliche Vorgaben für Höchstspeicherfristen bei solchen Daten sind bislang nicht vorhanden. Denkbar erschiene deshalb auch der Wegfall eines besonderen Regelungsregimes für Minderjährige. Hierfür spräche, dass in der nachrichtendienstlichen Praxis zahlreiche Fallbeispiele bekannt sind, die darauf deuten, dass das Alter einer Person keinen verlässlichen Indikator für deren Gefahrpotenzial darstellt. Angesichts des Umstands, dass im Bereich des Verfassungsschutzes immer der Schutz höchstrangiger Rechtsgüter in Rede steht und Nachrichtendienste andererseits über keine operativen Anschlussbefugnisse verfügen, erscheint eine Orientierung an den Strafmündigkeitsgrenzen des materiellen Strafrechts verfehlt. Einem belastenden gerichtlichen Verfahren und anschließenden resozialisierenden Maßnahmen müssen sich Jugendliche, die nachrichtendienstlich beobachtet werden, gerade nicht stellen. Nicht zuletzt könnte ein Verzicht auf Sonderregelungen für Minderjährige unter administrativen Gesichtspunkten zu begrüßen sein. Gleichzeitig könnte dem Minderjährigenschutz auch weiterhin durch strenge Verhältnismäßigkeitsprüfungen und auf der Ebene der Prüf- und Löschfristen ausreichend Rechnung getragen werden.

9. Zu § 19 HVSG-E

Die Regelung setzt die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sachgerecht um und entspricht inhaltlich weitgehend der Regelung auf Bundesebene (§ 16 BVerfSchG).

10. Zu § 20a Abs. 2 HVSG-E

Die der Konzeption des § 20a Abs. 2 HVSG-E zugrunde liegende Differenzierung zwischen einem engeren strafrechtlichen und einem weiteren verfassungsrechtlichen Begriff der besonderen Schwere stellt eine nachvollziehbare Interpretation der aus sich heraus wenig kla-

²⁹ Vgl. etwa § 24 BVerfSchG und §§ 9f, 9g BNDG zur Übermittlung von Daten Minderjähriger; Antrag zur Änderung des § 13 NVerfSchG unter Landtag Niedersachsen, Drs. 19/5071, Ziff. 9.



ren verfassungsgerichtlichen Vorgaben³⁰ dar. Straftaten können danach im verfassungsrechtlichen Sinne wegen ihres Bezugs auf besonders bedeutende Rechtsgüter als besonders schwer qualifizieren, wenn dies in der Strafnorm selbst zum Ausdruck kommt. Es kommt dann zu einem Auseinanderfallen von Schwere und Strafdrohung. Die differenzierenden Überlegungen des Entwurfs zur Einordnung von minder schweren und besonders schweren Fällen sowie Qualifikationen und das Aufzeigen von Ausnahmen (S. 17 f.) illustrieren die Unschärfe der verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Zwingend sind diese Ableitungen nach Auffassung des Unterzeichnenden nicht, gleichwohl gut vertretbar.

In der Konsequenz führt die Unsicherheit im Umgang mit den verfassungsgerichtlichen Vorgaben allerdings zu einer ausgesprochen kleinteiligen Lösung, bei der die besondere Schwere einzelner Straftatbestände kaum nachvollziehbar ist und auch nicht für jeden Tatbestand individuell begründet wird. Warum etwa das öffentliche Ansehen des Staates, seiner Symbole und Organe (§§ 90 bis 90b StGB) ein besonders gewichtiges Rechtsgut darstellt, erschließt sich nicht ohne weiteres. Die besondere Schwere der geheimdienstlichen Agententätigkeit (§ 99 StGB) begründet der Entwurf mit dem „potenziell besonders schwerwiegenden Tätigwerden für eine fremde Macht“ und der „klandestinen Begehungsform“. Beide Gesichtspunkte sind aber schon strafbarkeitsbegründend, weshalb es schwerfällt, darin Gründe für eine *besondere* Schwere solcher Straftaten zu sehen.³¹ Heimlichkeit bei der Begehung von Straftaten dürfte im Übrigen ein allgemeines Merkmal der meisten Formen kriminellen Verhaltens sein. Die Delikte des Offenbarens oder Preisgebens von Staatsgeheimnissen (§§ 95, 97 StGB), bei denen besonders wichtige Rechtsgüter betroffen sein dürften, haben umgekehrt keine Aufnahme in den Katalog gefunden. Beim Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 Abs. 2 StGB) handelt es sich um einen Straftatbestand, der die Funktionsfähigkeit der Hoheitsgewalt schützt. Dieses Rechtsgut ist hochrangig, dürfte aber nicht auf einer Stufe mit den vom BVerfG anerkannten besonders wichtigen Rechtsgütern stehen. Umgekehrt ist fraglich, warum nicht ebenso Aussagedelikte (§§ 153 ff. StGB), die dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege dienen, einbezogen werden. Keine Aufnahme in den Katalog gefunden haben außerdem für die sicherheitsbehördliche Zusammenarbeit wichtige Tatbestände wie §§ 86 und 86a StGB, bei denen sich zwar die besondere Bedeutung des geschützten Rechtsguts gut begründen lässt, aber der Strafrahmen von vornherein zu niedrig ist. Eine – aus Gründen des Individualrechtsgüterschutzes gebotene – Aufnahme von Körperverletzungs- oder Sexualdelikten mit verfassungsfeindlichem (etwa rassis-

³⁰ Zur Kritik ausf. Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 674 f.; Unterreitmeier, GSZ 2024, 273 ff.

³¹ Das dürfte ein Grund dafür sein, warum die Bundesregierung den Umweg über eine Strafrahmenerhöhung bei § 99 Abs. 1 StGB gehen möchte, vgl. Koalitionsvertrag 2025, Z. 2866 f.



tischem oder antisemitischem) Hintergrund scheitert wiederum daran, dass § 223 und § 177 StGB keine spezifischen Merkmale der besonderen Schwere enthalten.

All diese Beispiele zeigen, dass die verfassungsgerichtlichen Vorgaben kaum in ein in sich kohärentes und zugleich praxisgerechtes Konzept umgesetzt werden können. Letzten Endes liegt es in der Konsequenz dieser Vorgaben, die besondere Schwere begründende Merkmale – wo nicht vorhanden – im materiellen Strafrecht zu etablieren, welches einer Revision aus einer Perspektive des Staatsschutzes unterzogen werden müsste.³² Alternativ könnte sich in der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG zu den Eingriffsschwellen informationstechnischer Eingriffe die Zulässigkeit einer „hybriden“ Lösung, bei der Straftatbestände mit Rechtsgutsanforderungen kombiniert werden, andeuten.³³ Diese Rechtsprechung betrifft allerdings nicht Übermittlungsschwellen, sondern Anforderungen an die Ersterhebung von Daten, und wird vom BVerfG in einem am selben Tag ergangenen Beschluss zu strafprozessualen Maßnahmen – wenig überzeugend – gerade nicht auf den repressiven Bereich übertragen.³⁴ Ob eine solche Übertragung auf nachrichtendienstliche Informationsübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden verfassungskonform wäre, ist ungeklärt. An einer katalogmäßigen Auflistung der einschlägigen Straftatbestände, wie sie der gegenständliche Entwurf vorsieht, dürfte jedenfalls kein Weg vorbeiführen.³⁵

11. Zu § 20b Abs. 2 HVSG-E

Mit der Streichung des § 20 S. 2 HVSG und Ergänzung des § 20b Abs. 2 HVSG wird bei eigeninitiativen Datenübermittlungen des Landesamts die Eingriffsschwelle der konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut auf alle Behörden übertragen, die die Möglichkeit besitzen, hoheitliche Maßnahmen zwangsweise durchzusetzen. Der Gesetzentwurf interpretiert die zugrundeliegende verfassungsgerichtliche Vorgabe dahin, es komme „auf das Vorliegen einer entsprechenden operativen Zwangsbefugnis der fraglichen Behörde an, nicht auf die Möglichkeit einer etwaigen Erzwingung von Handlungen oder Duldungen im Verwaltungsvollstreckungsverfahren“ (S. 19). Diese Deutung erscheint vertretbar, wenn gleich das BVerfG an anderer Stelle ausführt, für eine Absenkung der Schwelle sei nur

³² Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 678.

³³ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 138.

³⁴ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 211, 216.

³⁵ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 206; hierin liegt ein Bruch in der verfassungsgerichtlichen Begründung, denn das Katalogfordernis aus der Rechtsprechung zur strafprozessualen Wohnraumüberwachung ist unmittelbar in Art. 13 Abs. 3 S. 1 GG verankert, der „eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat“ verlangt.



Raum, „wenn operative Folgemaßnahmen von vornherein nicht zu besorgen sind“, wie etwa bei einer Übermittlung im Verfassungsschutzverbund³⁶, wobei es auf die Unmittelbarkeit des Zwangs nicht ankomme.³⁷ Diese – unklaren – Versuche der Konkretisierung stützen eher die Deutung, dass über operative Anschlussbefugnisse alle Behörden verfügen, die durch Verwaltungsakt Maßnahmen gegenüber Einzelnen treffen und diese Maßnahmen im Wege des Verwaltungszwangs auch durchsetzen und vollstrecken können.³⁸ Der Sache nach haben alle diese Behörden „die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen“.³⁹ Die Übernahme dieser Formulierung des BVerfG in den Gesetztext führt demnach nicht zu mehr Klarheit. Andererseits bestünde nach dem Verständnis des Gesetzentwurfs durchaus die Möglichkeit, die Verwendung operativer Anschlussbefugnisse normativ auszuschließen, wie dies etwa § 22 Abs. 3 BVerfSchG, § 11b Abs. 2 S. 2 BNDG oder § 24 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. b) SächsVSG für bestimmte Konstellationen vorsehen. Auch dann verfügten die betreffenden Behörden nicht über die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. Warum in der Sache ein Unterschied zwischen der Einräumung einer Befugnis in einem Fachgesetz oder einem Verwaltungsvollstreckungsgesetz oder auch der gesetzlichen Rücknahme einer solchen Befugnis bestehen sollte, erschließt sich nicht ohne weiteres. In einem solchen gesetzlichen Ausschluss operativer Befugnisse könnte jedenfalls eine praktikable Regelungsalternative liegen.

Ungeachtet des weiterhin unklaren Begriffsumfangs der „operativen Anschlussbefugnisse“ ergeben sich durch die isolierte Anpassung des § 20b Abs. 2 HVSG Friktionen mit anderen Konstellationen der Datenübermittlung. Nicht entsprechend eingehegt werden alle Datenübermittlungen auf Ersuchen anderer Behörden, die über operative Anschlussbefugnisse verfügen, sowie Übermittlungen nach § 20b Abs. 1 HVSG an solche Stellen. Mangels entsprechender Rüge hat sich das BVerfG zwar nicht zu diesen Konstellationen verhalten. Seine Ausführungen zum Verständnis des Begriffs der operativen Anschlussbefugnisse, die an die allgemeinen Weichenstellungen in den Entscheidungen vom 26.4.2022⁴⁰ und 28.9.2022⁴¹ anschließen, dürften aber über den Regelungsrahmen des § 20b Abs. 2 HVSG hinaus verallgemeinerungsfähig sein. Wollte man bei den von § 20b Abs. 1 HVSG erfassten Fällen auf die Schwelle der konkretisierten Gefahr verzichten, müsste präzisiert werden, unter welchen

³⁶ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 222.

³⁷ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

³⁸ So Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 675.

³⁹ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

⁴⁰ BVerfGE 162, 1, 83.

⁴¹ BVerfGE 163, 43 Rn. 120.



Voraussetzungen von „gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes“⁴² ausgegangen werden kann, das bisherige Regelungssystem dürfte also gerade nicht „unverändert bleiben“ (S. 19). Als Regelungsvorbild könnte hier z.B. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 BVerfSchG dienen. Im Übrigen lässt der mittlerweile auch von der fachgerichtlichen Rechtsprechung aufgegriffene⁴³ Begriff der konkretisierten Gefahr nach Einschätzung des Unterzeichnenden zwar durchaus einen gewissen Spielraum bei der entsprechenden Beurteilung der einer solchen Prognose zugrunde liegenden tatsächlichen Anhaltspunkte durch das Landesamt. Dennoch wird diese Schwelle zu einer signifikanten Einschränkung von Datenübermittlungen an Behörden führen, die in dem vom BVerfG vorgegebenen weiten Sinne über operative Anschlussbefugnisse verfügen. Umso wichtiger erscheint es, den außerhalb dieser Einschränkung verbleibenden Bereich für Datenübermittlungen möglichst klar einzugrenzen. Das leistet § 20b Abs. 1 und 3 HVSG nicht.

III. Schlussbemerkung

Der durch die jüngeren verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Recht der Nachrichtendienste angestoßene Prozess zur Reformierung nachrichtendienstlicher Vorschriften ist auf Bundes- und Länderebene längst nicht abgeschlossen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Befund einer in hohem Maße heterogenen Rechtslage augenfällig. Harmonisierungsbestrebungen wurden vielfach zwar verbalisiert, aber nicht umgesetzt. Dabei ist das Verfassungsschutzrecht auch einem hohen sicherheitspolitischen Reformdruck ausgesetzt. Die Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben wie die Behebung von Regulierungs- oder Implementierungsdefiziten werden aktuell in siebzehn Ressorts und den nachgeordneten Behörden sowie übergreifenden Arbeitsgruppen geprüft. Die Beispiele der Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit und der Übermittlungsvorschriften zeigen, dass eine Vereinheitlichung der Regelungen dabei in immer weitere Ferne rückt. Für die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes und unter einem Blickwinkel der Verfahrens- und Ressourcenökonomie ist dieser Befund verheerend. Langfristig einzig zielführend und nachhaltig wäre nach Auffassung des Unterzeichnenden eine Bündelung der Gesetzgebungskompetenz für den Verfassungsschutz auf der Bundesebene. Die Landesämter könnten dann unter eigener Verwal-

⁴² BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 113.

⁴³ Vgl. die Nachweise unter BT-Drs. 20/9345 S. 22.



tungshoheit auf einer einheitlichen rechtlichen Grundlage tätig werden. Insbesondere sollten die praktisch wichtigen Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch der Sicherheitsbehörden untereinander sowie die perspektivisch immer bedeutsameren Formen der automatisierten Datenanalyse wie auch die Zusammenarbeit in Gemeinsamen Zentren in einem zentralen anwendungsfreundlichen Gesetz gebündelt werden. Für solche Formen der Zusammenarbeit liegt bereits heute die Gesetzgebungskompetenz beim Bund.

Prof. Dr. Markus Löffelmann



Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Herrn Thomas Hering MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Nur per E-Mail: H.Dransmann@ltg.hessen.de

Köln, den 16.08.2025

Forschungsstelle Nachrichtendienste

Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)

Telefon: 0221 470-76545
Telefax: 0221 470-76570
Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Geschäftsführung: Luca Manns, M.A., LL.M.
Telefon: 0221 470-76544
Telefax: 0221 470-76570
Luca.Manns@uni-koeln.de

Sekretariat: Susanne Braunsfeld
Telefon: 0221 470-7889
Telefax: 0221 470-76570
Susanne.Braunsfeld@uni-koeln.de

Öffentliche Anhörung zu LT-Drs. 21/2376

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zu der mündlichen Anhörung des Innenausschusses am 27.08.2025 betreffend den Gesetzentwurf zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften unter der LT-Drs. 21/2376.

In Vorbereitung darf ich Ihnen umseitig die erbetene schriftliche Stellungnahme übersenden. Angesichts der umfangreichen Überarbeitung des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes hat an der Erstellung maßgeblich auch der Geschäftsführer der hiesigen Forschungsstelle Nachrichtendienste, Herr Luca Manns, mitgewirkt. Der guten Ordnung halber darf ich meine Stellungnahme daher auch in seinem Namen abgeben.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die in dem Artikelgesetz gesondert enthaltenen Anpassungen – insbesondere des Versammlungsfreiheitsgesetzes – von der Bewertung ausgenommen sind.

Mit freundlichen Grüßen

Postanschrift
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

Besuchsanschrift
3. Obergeschoss
Bernhard-Feilchenfeld-Straße 9
50969 Köln

KVB Pohlstraße



Stellungnahme

zu dem Entwurf der Fraktionen von CDU und SPD über ein Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften (LT-Drs. 21/2376)

Der vorgelegte Entwurf sieht eine Vielzahl von Änderungen des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes (HVSG) vor. Sie erfolgen maßgeblich in Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17.07.2024 (1 BvR 2133/22, „HVSG-Beschluss“), in welchem das Gericht einzelne Regelungen des HVSG für verfassungswidrig erklärte. Zugleich will der hessische Gesetzgeber das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) im Lichte der aktuell hohen Bedrohungslage und angesichts fortentwickelter technischer Möglichkeiten kompetenziell stärken. Während weite Teile der Novellierung die vielfach komplexen verfassungsgerichtlichen Vorgaben in begrüßenswerter Weise aufgreifen, erweisen sich einzelne Aspekte hinsichtlich der durch das BVerfG statuierten Maßgaben im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch als anpassungsbedürftig.

I. Begriffsbestimmungen (§ 3 HVSG-E)

1. Mit der Änderung in § 3 Abs. 2 HVSG-E wird die Definition einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit konkretisiert. Damit möchte der hessische Gesetzgeber die verfassungsgerichtlich beanstandete¹ Begriffsbestimmung verfassungskonform neu fassen.
2. Durch § 3 HVSG-E wird zum einen § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. c HVSG aus dem Kriterienkatalog heraus- und in die allgemeine Aufzählung der erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebungen und Tätigkeiten in Satz 1 aufgenommen. Nach Wertung des BVerfG genügt die in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. c HVSG beschriebene Bestrebung (Straftatenbegehung zur Zielverfolgung bzw. eine entsprechende Ausrichtung) bereits für sich genommen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit, da sie jedenfalls als Anhaltspunkt oder Indiz für eine hinreichende Potentialität der in Rede stehenden Bestrebung ausreicht.² Es ist somit folgerichtig, sie aus dem Katalog der Regelbeispiele zu entfernen und stattdessen die Definition durch § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG-E um diesen Zusatz zu ergänzen.
3. Zum anderen wird an die Regelbeispiele des § 3 Abs. 2 Nr. 1-4 HVSG ein Halbsatz angefügt, der hinreichend konkrete und gewichtige Anhaltspunkte dafür fordert, dass das entsprechende Agieren der Bestrebung erfolgreich sein kann. Damit werden jene um das seitens des BVerfG aufgestellte Erfordernis einer hinreichenden Potentialität³ ergänzt, wodurch der im geltenden § 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG unzureichende Zusammenhang von Dringlichkeit der Beobachtungsbedürftigkeit einerseits und Intensität der Bedrohung von Verfassungsschutzgütern andererseits hergestellt wird.⁴ In der Folge können die Nr. 1-4 künftig

¹ BVerfGE 169, 130 (199 Rn. 151).

² BVerfGE 169, 130 (201 Rn. 153 f).

³ BVerfGE 169, 130 (198 Rn. 149).

⁴ Vgl. BVerfGE 169, 130 (198 Rn. 149), (199 Rn. 151).

als Regelbeispiele und nicht, wie noch durch das BVerfG hinsichtlich der bisherigen Gesetzesformulierung angenommen, als unwiderlegbare Vermutungen bewertet werden.⁵

4. Darüber hinaus wird § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 HVSG um das Kriterium der Zielverfolgung ergänzt. Die dort statuierte Maßgabe, dass eine Bestrebung in erheblichen Umfang gesellschaftlichen Einfluss auszuüben sucht, genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach gerichtlicher Beurteilung nicht.⁶ Mangels erforderlicher Verwirklichung des genannten Kriteriums „zur Zielverfolgung“ – wie etwa in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 HVSG normiert – sei bereits fraglich, ob überhaupt eine Beziehung zwischen den in Nr. 4 aufgezählten Kriterien und den Verfassungsschutzgütern bestehe. Dies erübrigt sich mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufnahme des Erfordernisses (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 HVSG-E). Der darüber hinaus bestehenden Kritik⁷, die in Nr. 4 genannten Kriterien seien nicht geeignet, eine gewisse Potentialität zu indizieren, wird durch die oben beschriebene Wirkung des neu geschaffenen § 3 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 HVSG-E abgeholfen. Angeraten sei jedoch im Sinne eines einheitlichen Erscheinungsbildes, auch in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, 3 HVSG-E das Kriterium der Zielrichtung aufzunehmen, obgleich das BVerfG sich hierzu im HVSG-Beschluss nicht ausdrücklich positioniert hat. Besonders für die in Nr. 2 geregelten Verschleierungskriterien der beobachtungsbedürftigen Tätigkeiten und Bestrebungen, die für sich genommen keine besondere Potentialität indizieren, erscheint eine Angleichung geboten.

II. Unabhängige Kontrolle des Quelleneinsatzes (§ 5a HVSG-E)

1. Auch wenn § 5a HVSG nicht Gegenstand der vorliegenden Novelle ist, sei im Hinblick auf eine weitere verfassungsgerichtliche Überprüfung, in der potentiell auch sonstige Teile des HVSG zum Gegenstand gemacht werden könnten, erneut zur unabhängigen Vorabkontrolle Stellung bezogen.⁸ Gewichtige Argumente streiten dafür, dass die derzeitige Ausgestaltung nicht in Einklang mit denjenigen Erwägungen steht, die das BVerfG geleitet haben, als es diese besondere Form der Überprüfung mit Blick auf den längerfristigen und zielgerichteten Einsatz von Vertrauensleuten (V-Leuten) für notwendig erklärt hat.
2. Aufgrund des hohen Gewichts der Geheimheitsgarantie nachrichtendienstlicher Behörden gegenüber ihren V-Leuten kann zwar eine nur eingeschränkte Unterrichtung externer Stellen geboten sein, sodass namentlich die Klaridentität menschlicher Quellen nicht zwingend offenbart werden muss. Eine vollständige Zurückhaltung jeglicher relevanter Parameter und eine schon im Grundsatz nicht vorgesehene Offenlegung der Klaridentität, wie sie im HVSG angelegt ist, lässt die Vorabkontrolle aber weitgehend leerlaufen. Sie beschränkt die Prüfung im Wesentlichen darauf, ob der Einsatz gegen eine bestimmte Vereinigung oder Einzelperson aufgrund hinreichender Anhaltspunkte für beobachtungsbedürftige Bestrebungen oder Tätigkeiten veranlasst ist. Ausgeklammert bleibt somit im Rahmen der Prüftätigkeit allgemein, dass menschliche Quellen einen erheblichen Mangel an Zuverlässigkeit aufweisen können, der sich

⁵ Vgl. BVerfGE 169, 130 (199 Rn. 151).

⁶ BVerfGE 169, 130 (201 Rn. 155).

⁷ BVerfGE 169, 130 (202 Rn. 156).

⁸ Vgl. bereits die hiesige Schriftliche Stellungnahme für den Innenausschuss zu den Gesetzentwürfen LT-Drs. 20/8129 (mit Änderung LT-Drs. 20/10821) und LT-Drs. 20/8130 (mit Änderung LT-Drs. 20/10822).



unter anderem aus ihrer Verhaftung in der jeweiligen „Szene“ ergibt. Vor diesem Hintergrund erscheint zum Zwecke des Grundrechtsschutzes der jeweiligen Zielobjekte auch eine vorabkontrollseitige Berücksichtigung der (insbesondere straftatbezogenen) Vita des Einzusetzenden sowie gegebenenfalls seine Verortung innerhalb der jeweiligen Vereinigung (zum Beispiel in leitender Funktion) dringend geboten. Eine solche Prüfung wird im Rahmen der Vorabkontrolle durch den bisherigen § 5a HVSG *de facto* verhindert.

3. Die Schaffung einer angemessenen Balance zwischen zureichendem Quellenschutz und effektiver Vorabkontrolle stellt Gesetzgeber zweifellos vor Herausforderungen.⁹ Dabei ist dem Parlament eine gewisse Einschätzungs- und Wertungsprärogative zuzubilligen. Mit seiner derzeitigen Ausgestaltung dürfte Hessen jedoch unter den grundgesetzlich verlangten Mindestvoraussetzungen geblieben sein. Sofern der hessische Gesetzgeber der Auffassung ist, ein hinreichendes Maß an Geheimschutz in der von ihm gewählten Konstellation (Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am Amtsgericht Wiesbaden¹⁰) nicht garantieren zu können, so ist er berufen, eine andere tragfähige Lösung zu wählen. erinnert sei hier etwa an die Einrichtung des Unabhängigen Kontrollrats¹¹ auf Bundesebene, dessen Verschwiegenheit sich bislang im Tatsächlichen bestätigt hat, und der in einer freilich verkleinerten Form unter Beibehaltung der Hauptamtlichkeit sowie intensiven Justizvorprägung der eingesetzten Prüferinnen und Prüfer auf Landesebene adaptiert werden könnte. In Betracht käme darüber hinaus eine Verortung bei dem „in-camera“-Senat des Verwaltungsgerichtshofs Kassel, der im Umgang mit (auch höher) eingestuftten amtlichen Informationen vorerfahren ist.

III. Ortung von Mobilfunkendgeräten (§ 9 HVSG-E)

1. Die Ortung von Mobilfunkgeräten geht mit einem schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG einher.¹² Mit erhöhtem Eingriffsgewicht sind namentlich die Befugnisse aus § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG und § 9 Abs. 2 HVSG verbunden: § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG bezieht sich auf die Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts und wird durch § 9 Abs. 2 HVSG höheren Hürden unterworfen, wenn bestimmte Qualifikationsmerkmale vorliegen. Diese beziehen sich auf die spezifische Zielrichtung der Maßnahme (Erstellung eines Bewegungsprofils anstatt bloße Unterstützung anderer nachrichtendienstlicher Parallelmaßnahmen wie Observationen) oder auf die Erhebungsdauer (mehrfacher Einsatz an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen).
2. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. eines solchen Eingriffs sind aufgrund der potentiellen Erfassung sensibler Daten, etwa zu typischen Aufenthaltsorten und daraus abzuleitenden

⁹ Vgl. *Löffelmann/Zöller*, Nachrichtendienstrecht, S. 324 Rn. 96.

¹⁰ Da das AG Wiesbaden auch in zahlreichen Angelegenheiten nach dem BKAG bzw. dem FlugDaG zuständig ist und einen entsprechend professionalisierten Bereitschaftsdienst vorhält, scheint aus hiesiger Sicht gleichwohl eher fernliegend, dass es ihm nicht gelänge, auch in Kenntnis gewisser personenbezogener Informationen zu nachrichtendienstlichen V-Leuten dem Quellenschutz angemessen Rechnung zu tragen. Zur grundsätzlichen Kritik an der Zuweisungsentscheidung zugunsten der Amtsgerichte vgl. *Ogorek*, Nachrichtendienste: Ein neues Recht für die Zeitenwende!, beck-aktuell, 08.08.2024, [rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bverfg-bnd-nachrichtendienste-mad-zeitenwende](https://www.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bverfg-bnd-nachrichtendienste-mad-zeitenwende).

¹¹ Vgl. *Tombrink*, GSZ 2024, 28 (29).

¹² BVerfGE 169, 130 (187 Rn. 121); BVerfGE 162, 1 (143 Rn. 318).



Verhaltensweisen, hohe Hürden aufzustellen.¹³ Die Maßnahme darf nur dann Anwendung finden, wenn dies zur Aufklärung einer *erheblich* beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten ist.¹⁴ Dafür müssen sowohl für die Annahme einer entsprechenden Bestrebung als auch für die Gebotenheit der Aufklärung tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.¹⁵

Diesen Maßgaben wird die grundlegende Ortungsbefugnis in § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG mangels entsprechender Eingriffsschwelle nicht gerecht.¹⁶ Es fehlt bislang an einer verfassungsschutzspezifischen Beschreibung des Eingriffsanlasses, infolgedessen die Regelung eine in jeder Hinsicht unbegrenzte Verwendung ermöglichen soll. Indem das Erfordernis der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ nach dem vorliegenden Gesetzentwurf in die Eingriffsschwelle des § 9 Abs. 1 HVSG aufgenommen werden soll, wird ein entsprechender Mangel zwar behoben.¹⁷ § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG-E lässt aber weiterhin die Voraussetzung einer *erheblichen* Beobachtungsbedürftigkeit vermissen, derer eine Mobilfunkendgerätortung nach der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis wie dargelegt ebenfalls bedarf.¹⁸ Dem hessischen Gesetzgeber sei daher dringend angeraten, die hier beanstandete Norm um einen Verweis auf § 3 Abs. 2 HVSG zu ergänzen, aus dem sich die Definition der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit ergibt.

Wie § 9 Abs. 1 Satz 2 HVSG weist auch der Qualifizierungstatbestand in § 9 Abs. 2 HVSG bislang eine zu geringe Eingriffsschwelle auf. Zwar ist der Norm – anders als bei § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG – schon heute eine Bezugnahme auf § 3 Abs. 2 HVSG und somit eine Verankerung der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit der Zielobjekte zu entnehmen. Da § 3 Abs. 2 HVSG in seiner geltenden Fassung aufgrund der hier unter Absch. I., Ziff. 2-4. dargelegten gerichtlichen Beanstandungen aber nicht den grundgesetzlichen Anforderungen entspricht, strahlt dies auf § 9 Abs. 2 HVSG aus.¹⁹ Indem der hessische Gesetzgeber § 3 Abs. 2 HVSG nun anpasst, behebt er jenen Mangel, sodass § 9 Abs. 2 HVSG in dieser Hinsicht verfassungsgemäß werden dürfte.

3. Neben der Anpassung der Eingriffsschwelle wird mit der vorliegenden Novelle der Anwendungsbereich von § 9 Abs. 2 HVSG erweitert. Diese Änderung steht im Einklang mit dem HVSG-Beschluss: Demzufolge erfasse der geltende § 9 Abs. 2 HVSG lediglich Ortungen, welche auf die Erstellung eines Bewegungsprofils abzielen, sodass Maßnahmen ohne eine solche Zweckrichtung nicht an die erhöhte Eingriffsschwelle gebunden seien.²⁰ Indem der hessische Gesetzgeber künftig auf die tatsächliche Möglichkeit statt den zur Nutzung prägenden Willen abstellt, trägt er diesem Umstand Rechnung.
4. Darüber hinaus bemängelte das BVerfG die zeitliche Einschränkung der Norm, die wie beschrieben auf eine starre Abfrage setzt, ob an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen

¹³ BVerfGE 169, 130 (193 Rn. 136).

¹⁴ BVerfGE 169, 130 (193 Rn. 136); BVerfGE 162, 1 (87 Rn. 181).

¹⁵ BVerfGE 169, 130 (193 Rn. 136).

¹⁶ BVerfGE 169, 130 (194 Rn. 138 f.).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 169, 130 (194 Rn. 139).

¹⁸ BVerfGE 169, 130 (196 Rn. 142).

¹⁹ BVerfGE 169, 130 (199 Rn. 150 ff.).

²⁰ BVerfGE 169, 130 (197 Rn. 145 f.).



jeweils mehrfach entsprechende Ortungen durchgeführt wurden.²¹ Der hessische Gesetzgeber will nunmehr auf die konkrete, aber dadurch auch einschränkende zeitliche Vorgabe der drei aufeinanderfolgenden Tage künftig verzichten. Stattdessen soll nach dem HVSG-E allgemeiner geprüft werden, ob die Überwachung über einen längeren Zeitraum und in einer engen Taktung erfolgt, sodass sie potentiell eine weitgehende persönlichkeitsbezogene Kenntniserlangung des LfV zulässt. Damit wird der Qualifikationstatbestand in § 9 Abs. 2 HVSG beispielsweise auch dann einschlägig, wenn kurzfristige Unterbrechungen der Standortermittlung erfolgen,²² ohne dass die durch das BVerfG als sachgerecht empfundene doppelte zeitliche Komponente entfiel. Angesichts dieser faktischen Erweiterung ist die Änderung zu begrüßen.

5. Schließlich ist der hessische Gesetzgeber nach dem HVSG-Beschluss verpflichtet, im Hinblick auf § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG eine unabhängige Vorabkontrolle einzurichten, um dem bereits in dieser Form der Standortermittlung potentiell hohen Eingriffsgewicht angemessen zu begegnen.²³ Bislang existiert sie nur für § 9 Abs. 2 HVSG und soll nach § 9 Abs. 3 HVSG-E auch nicht entsprechend ausgeweitet werden. Da dies jedoch von Verfassungs wegen zu fordern ist, scheint hier im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch eine Anpassung vonnöten.

IV. Besondere Auskunftersuchen (§ 10 HVSG-E)

1. In § 10 Abs. 1 HVSG-E wird durch die Einfügung des Erfordernisses tatsächlicher Anhaltspunkte die Eingriffsschwelle erhöht. Dies steht in Einklang mit der Änderung des § 9 Abs. 1 HVSG und schafft einheitliche Tatbestandsvoraussetzungen.
2. Auch die Schwelle des § 10 Abs. 2 HVSG wird infolge mehrerer Änderungen enger gefasst. Grundlage hierfür sind Vorhalte des BVerfG, die geltende Norm stelle nicht sicher, dass auch tatsächlich hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, die es möglich erscheinen lassen, dass Verfassungsschutzgüter konkret bedroht sind.²⁴ Der Entwurf verschiebt den Bezugspunkt der tatsächlichen Anhaltspunkte, die nun hinsichtlich der gebotenen Aufklärung im Einzelfall bestehen müssen, und schafft damit eine hinreichend begrenzende Eingriffsschwelle.²⁵
3. Zudem wird das Erfordernis der erhöhten Potentialität mit § 10 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E auf alle Bestrebungen des § 2 Abs. 2 HVSG erweitert und neu definiert. An dieser Umsetzung besteht jedenfalls „handwerklicher“ Korrekturbedarf. Anstatt für den Begriff der erhöhten Beobachtungsbedürftigkeit²⁶ auf die im HVSG normierte Definition in § 3 Abs. 2 HVSG zurückzugreifen, formuliert der hessische Gesetzgeber einen nahezu wortlautidentischen Satz 2. Dieser lässt jedoch den, in § 3 Abs. 2 HVSG-E gerade erst einzufügenden Zusatz aus, wonach auch solche Bestrebungen oder Tätigkeiten umfasst sind, die Straftaten zur Zielverfolgung begehen oder darauf gerichtet sind. Zudem bezieht sich die Neuformulierung in § 10 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E nicht wie üblich und in § 3 Abs. 2 HVSG angelegt auf eine „erhebliche“, sondern lediglich auf eine nicht „nur unerhebliche“ Beeinträchtigung. Dem hessischen Gesetzgeber sei

²¹ BVerfGE 169, 130 (197 Rn. 146).

²² Vgl. BVerfGE 169, 130 (197 Rn. 146).

²³ BVerfGE 169, 130 (202 Rn. 158); vgl. BVerfGE 141, 220 (276 Rn. 117).

²⁴ BVerfGE 169, 130 (208 Rn. 173).

²⁵ Vgl. BVerfGE 169, 130 (208 Rn. 174).

²⁶ BVerfGE 169, 130 (209 Rn. 177).

angeraten, unter Aufgabe der bislang in § 10 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E angelegten speziellen Definition von dort schlicht auf § 3 Abs. 2 HVSG zu verweisen.

4. Ferner kritisierte das BVerfG die unzureichende Sicherstellung der im Einzelfall bestehenden Potentialität. Die hiesige Novelle reagiert darauf mit Aufnahme des § 10 Abs. 2 Satz 3 HVSG-E, der nahezu identisch den gerichtlichen Entscheidungswortlaut²⁷ wiedergibt. So nachvollziehbar dies zur bestmöglichen Umsetzung der gesetzten Vorgaben wirkt, gehen hierdurch im Hinblick auf die Normenklar- und Bestimmtheit doch zumindest latente Risiken einher. Das BVerfG hat im HVSG-Beschluss mehrmals darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber im Gegensatz zur Gerichtsbarkeit bei seiner Normgestaltung an die Normenklarheit und Bestimmtheit gebunden ist – und vor diesem Hintergrund wörtliche Übernahmen in das HVSG verworfen, die der hessische Gesetzgeber dem zeitlich vorgelagerten Urteil zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz (1 BvR 1619/17, „BayVSG-Urteil“) entnommen hatte.²⁸ Es liegt vor diesem Hintergrund zwar nicht auf der Hand (weil auch andere – verfassungskonforme – Formulierungen im Gesetz eine ähnlich hohe Abstraktheit wie Satz 3 aufweisen), kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Formulierungsübernahme als unzureichend gewertet werden könnte.

V. Observation (§ 11 HVSG-E)

§ 11 HVSG-E wird im Tatbestand ebenfalls um das Kriterium der tatsächlichen Anhaltspunkte ergänzt. Damit passt Hessen die Eingriffsschwelle an jene aus § 9 Abs. 1 sowie § 10 Abs. 1 HVSG-E an und schafft einheitliche Voraussetzungen.

VI. Verdeckte Mitarbeiter (§ 12 HVSG-E)

1. § 12 HVSG-E ist als Reaktion auf die Beanstandung des BVerfG zu deuten, wonach der Einsatz Verdeckter Mitarbeiter nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HVSG nicht den Anforderungen an seine grundgesetzliche Rechtfertigung genüge.²⁹ Der Einsatz eines solchen nachrichtendienstlichen Mittels könne einen schwerwiegenden Eingriff jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bewirken. Er sei daher nur unter strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit i.e.S. möglich, welche § 12 Abs. 1 Satz 1 HVSG – auch unter Berücksichtigung des § 12 Abs. 1 Satz 2 HVSG – nicht erfülle.³⁰ § 12 Abs. 1 HVSG soll dementsprechend im Rahmen der Novelle angepasst werden: Auf Tatbestandsseite wird das Erfordernis der tatsächlichen Anhaltspunkte, sowohl für die Annahme einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung als auch für die Gebotenheit der Aufklärung, eingefügt. Dies entspricht der ausdrücklichen Forderung des Gerichts, um eine hinreichende Eingriffsschwelle zu etablieren, an der es bislang fehlte.
2. Darüber hinaus soll das in § 12 Abs. 1 Satz 2 HVSG statuierte Kriterium ersatzlos gestrichen werden, wonach der Einsatz verdeckter Ermittler bei einer Dauer von über sechs Monaten nur

²⁷ BVerfGE 169, 130 (210 Rn. 179).

²⁸ Etwa BVerfGE 169, 130 (179 Rn. 97); näher mwN *Sachs/von Coelln*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 123-125.

²⁹ BVerfGE 169, 130 (212 Rn. 183).

³⁰ BVerfGE 169, 130 (212 Rn. 183).



zulässig ist, wenn dies zur Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit nach § 3 Abs. 2 HVSG unerlässlich ist. Dies entspricht der bundesverfassungsgerichtlichen Auffassung, wonach bei Einsätzen von mehr als sechs Monaten zwar durchaus erhöhte Anforderungen zu stellen sind, die grundsätzlich in Satz 2 auch verfassungsgemäß implementiert wurden.³¹ Außer Acht lässt die geplante Novellierung aber, dass auch andere eingriffsintensive Verwendungsweisen denkbar scheinen, die ein erhöhtes Eingriffsgewicht unterhalb der Einsatzschwelle von sechs Monaten begründen.³² Zu denken ist hierbei etwa an die Intensität der Kontaktbeziehung und das Ausmaß des gezielten Einsatzes gegen eine bestimmte Person. Daher ist das Kriterium der Einsatzdauer allein nicht geeignet, alle Fälle mit besonderer Eingriffsintensität abzubilden, und wird konsequenterweise gestrichen. Stattdessen sind fortan jegliche Einsätze Verdeckter Mitarbeiter den erhöhten Eingriffsvoraussetzungen unterworfen, sodass den durch das BVerfG aufgestellten Maßgaben insoweit Rechnung getragen wird.

VII. Einführung einer Ausnahmeregelung zur Speicherungsfrist von 5 Jahren von personenbezogenen Daten minderjähriger Personen (§ 16 Abs. 4 HVSG-E)

1. § 16 Abs. 4 Satz 1 HVSG bestimmt in seiner derzeitigen Fassung, dass personenbezogene Daten von Minderjährigen nach zwei Jahren auf die Erforderlichkeit ihrer Speicherung zu überprüfen und spätestens nach fünf Jahren zu löschen sind, sofern nach Eintritt der Volljährigkeit keine weiteren relevanten Erkenntnisse angefallen sind. Mit § 16 Abs. 7 Satz 2 HVSG besteht dabei eine Ausnahmeregelung, nach der Daten von volljährigen Personen über die standardisierte Speicherdauer im Einzelfall weiter vorgehalten werden können. Mit der vorliegenden Änderung soll auch § 16 Abs. 4 Satz 1 HVSG-E um diese Befugnis ergänzt werden. Damit können im Einzelfall personenbezogene Daten von Minderjährigen über die Höchstdauer von fünf Jahren hinaus gespeichert werden, sofern dies die Behördenleitung ausnahmsweise anordnet.
2. Die Einführung der Ausnahmeregelung ist eine nachvollziehbare Reaktion auf den in der Praxis zunehmend zu verzeichnenden (Wieder-)Anstieg von minderjährigen Extremisten.³³ Mit Blick auf die spezifischen Aufgaben des Verfassungsschutzes als „Frühwarnsystem“³⁴ und Gefahrenvorfeldaufklärungsbehörde ergeben sich keine der strafrechtlichen Diskussion ähnlichen Vorbehalte über die Inbezugnahme von Minderjährigen (und dementsprechend auch keine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber einer länger als fünf Jahre währenden Datenspeicherung). Die „handwerkliche“ Konstruktionsweise der Norm entspricht den anderen, in § 16 HVSG angelegten Ausnahmetatbeständen. Verfassungsrechtlich scheint der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit trotz der potentiell unendlich langen Speicherdauer noch gewahrt, da der Ausnahmecharakter der Regelung im Normtext angelegt ist, zumindest ein Behördenleitervorbehalt besteht und faktisch eine unendliche Speicherdauer bezogen auf die

³¹ BVerfGE 169, 130 (215 Rn. 191).

³² BVerfGE 162, 1 (153 Rn. 340); Vgl. BVerfGE 141, 220 (290 Rn. 160); *Hong*, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg, Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung, 2019, S. 45 (56); *Bergemann*, NVwZ 2015, 1705 (1707); *Zimmermann*, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschell-Heinegg, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, S. 987 (999 Rn. 36).

³³ Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), Verfassungsschutzbericht 2024, S. 205.

³⁴ BVerwG, NVwZ 2014, 233 (235); *Warg*, Recht der Nachrichtendienste, 1. Aufl. 2023, S. 10.

besondere, gegenüber Minderjährigen bestehende Belastung ausscheidet, da diese nach einigen Jahren naturgemäß volljährig werden.

VIII. Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für den Verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme (§ 7a HVSG-E)

1. Mit § 7a HVSG-E soll dem LfV, soweit tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr für ein in § 7 Abs. 1 Satz 1 HVSG-E genanntes Rechtsgut vorliegen, zur Abwehr eben dieser der verdeckte Zugriff auf informationstechnische Systeme gestattet werden. Rechtspolitisch wird die gesetzliche Verankerung der Online-Durchsuchung von hieraus als durchaus sinnvoll und zeitgemäß erachtet, um die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Verfassungsschutzes an das in zunehmenden Maße zu beobachtende klandestine Vorgehen extremistischer Bestrebungen und ausländischer Einflussakteure im virtuellen Raum einschließlich deren zunehmende Vernetzung im digitalen Raum anzugleichen.³⁵ Auch reagiert Hessen damit in sachgerechter Weise auf die ansteigend komplexe Kryptierung von Daten,³⁶ sodass neben der Quellen-Telekommunikationsüberwachung auch die Online-Durchsuchung als Mittel zur Erkenntniserlangung grundsätzlich in Betracht gezogen werden kann.
2. Seine verfassungsrechtlichen Grenzen findet das Instrument in dem Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts³⁷ sowie im Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung³⁸, der sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. mit den einzelnen Grundrechten³⁹ ergibt. Infolgedessen lassen sich bereits dem BayVSG-Urteil hohe Hürden für die Verfassungsmäßigkeit einer zur Online-Durchsuchung ermächtigten Rechtsgrundlage entnehmen. Dem skizzierten Grundrechtseingriff ist durch eine gesteigerte Eingriffsschwelle Rechnung zu tragen.⁴⁰ Konkret muss die – im Grundsatz für Verfassungsschutzbehörden in den Bereich des Gefahrenvorfelds verlagerte – Schwelle an jene für polizeiliche Maßnahmen angeglichen werden.⁴¹

Dem scheint § 7a Abs. 1 HVSG-E auf den ersten Blick nachzukommen. So sind die in § 7 Abs. 1 HVSG-E genannten schützenswerten Rechtsgüter, auf die § 7a Abs. 1 HVSG-E verweist, im Sinne der verfassungsgerichtlichen Vorgaben als „besonders gewichtig“ zu qualifizieren.⁴² Etwas missverständlich wirkt hingegen die Umsetzung der im BayVSG-Urteil⁴³ formulierten und im HVSG-Beschluss⁴⁴ bestätigten Schwelle einer mindestens „konkretisierten Gefahr“. Sie setzt nach der Karlsruher Judikatur tatsächliche Anhaltspunkte (als klassisch nachrichtendienstlichem Nachweisgrad) für die Entstehung einer konkreten Gefahr (als traditionell polizeilicher

³⁵ Vgl. BMI, Verfassungsschutzbericht 2024, S. 70, 206, 323.

³⁶ Vgl. *Löffelmann/Zöller*, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, S. 168, Rn. 165.

³⁷ BVerfGE 162, 1 (140 Rn. 308); BVerfGE 120, 274 (302 f.).

³⁸ BVerfGE 162, 1 (129 Rn. 284).

³⁹ BVerfGE 162, 1 (126 Rn. 275).

⁴⁰ BVerfGE 120, 274 (327).

⁴¹ BVerfGE 162, 1 (80 Rn. 166); BVerfGE 120, 274 (331).

⁴² Vgl. BVerfGE 162, 1 (140 Rn. 310).

⁴³ BVerfGE 162, 1 (140 Rn. 310).

⁴⁴ BVerfGE 169, 130 (174 Rn. 91).



Interventionsschwelle) voraus.⁴⁵ Im vorliegenden Gesetzentwurf wird allerdings davon gesprochen, dass „tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr“ vorliegen müssten. Indem der Gefahrengrad nach seiner Definition durch das BVerfG⁴⁶, die übrigens wortgleich in § 19 Abs. 2 BVerfSchG übertragen wurde, bereits tatsächliche Anhaltspunkte verlangt, ist der Zusatz eine überflüssige Wiederholung. Zudem lässt sich nicht ausschließen, dass im Rahmen einer neuerlichen verfassungsgerichtlichen Überprüfung die beschwerdeführende Seite vortragen könnte, der hessische Gesetzgeber habe eine Schwelle unterhalb derjenigen geschaffen, zu der er gerichtlich verpflichtet sei. Ihm ist daher dringlich anzuraten, nur noch von „einer konkretisierten Gefahr“ zu sprechen, die die Schwelle der tatsächlichen Anhaltspunkte wie dargestellt bereits beinhaltet.

3. Zudem sind die Maßgaben des Grundrechtsschutzes durch Verfahren zu beachten. Nach Auffassung des BVerfG trägt der verdeckte Zugriff auf informationstechnische Systeme typischerweise die Gefahr in sich, höchstvertrauliche Daten zu erfassen, und ist somit nur innerhalb der Schranken des Kernbereichsschutzes privater Lebensgestaltung zulässig.⁴⁷ Diese Leitplanken manifestieren sich in den durch das BVerfG statuierten Verfahrensvorkehrungen in Form einer Vorab- sowie insbesondere einer strengen nachträglichen Kontrolle.⁴⁸

Auf der Erhebungsebene kann dem Kernbereichsschutz vergleichsweise einfach Rechnung getragen werden, indem die Online-Durchsuchung gemäß den Karlsruher Vorgaben nach § 8 Abs. 1 HVSG-E (entsprechend den Maßnahmen des § 7 HVSG) unabhängiger Vorabkontrolle zu unterwerfen ist. Sie kommt bei eingriffsintensiven Maßnahmen zum Tragen, die heimlich durchgeführt werden sowie höchstprivate Informationen erfassen⁴⁹ und gilt ausdrücklich auch für den verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme⁵⁰. Bei der Einrichtung der unabhängigen Vorabkontrolle für die Online-Durchsuchung fällt dem Gesetzgeber ein gewisser Regelungsspielraum zu.⁵¹ Während die Wahl der kontrollierenden Stelle bei einer Wohnraumüberwachung im Sinne von § 7 HSVG schon unmittelbar aus dem Verfassungswortlaut heraus auf die Überprüfung durch einen Richter reduziert ist,⁵² kämen bei der Online-Durchsuchung auch die Verortungen bei einer anderen unabhängigen, gerichtsähnlichen Stelle in Betracht.⁵³ Die hessische Entscheidung für eine klassisch-richterliche Überprüfung ist daher jedenfalls zulässig.

Als komplexer erweist sich die Beurteilung hinsichtlich der nachträglichen Kontrolle. Dieser kommt nach Auffassung des BVerfG im Rahmen der Online-Durchsuchung eine „entscheidende Bedeutung“⁵⁴ zu, da der Schwerpunkt des Kernbereichsschutzes bei der Maßnahme auf die Ebene der Verwertung verlagert ist.⁵⁵ Das Gericht fordert daher „alle aus der Online-

⁴⁵ BVerfGE 162, 1 (202 Rn. 156); *Trurnit*, JURA 2019, 258 (265).

⁴⁶ BVerfGE 141, 220 (270 Rn. 106).

⁴⁷ BVerfGE 162, 1 (129 Rn. 284).

⁴⁸ BVerfGE 162, 1 (127 Rn. 277); BVerfGE 120, 274 (335 ff.).

⁴⁹ BVerfGE 162, 1 (102 Rn. 215 ff. m.w.N).

⁵⁰ BVerfGE 120, 274 (331).

⁵¹ BVerfGE 120, 274 (332).

⁵² Vgl. Art. 13 Abs. 4 GG.

⁵³ BVerfGE 162, 1 (106 Rn. 224); BVerfGE 120, 274 (335).

⁵⁴ BVerfGE 162, 1 (130 Rn. 286).

⁵⁵ BVerfGE 162, 1 (130 Rn. 284).



Durchsuchung gewonnenen Daten“ einer unabhängigen Kontrollstelle vorzulegen, bevor diese nachrichtendienstlich ausgewertet werden dürfen.⁵⁶ Dem Erfordernis wird § 7a Abs. 3 Satz 1 HVSG-E durch dessen Verweis auf § 7 Abs. 5 Sätze 5-10 HVSG in rechtlicher Hinsicht gerecht, wonach der zuständige Amtsrichter (§ 5a HVSG) die erhobenen Daten unverzüglich hinsichtlich ihrer anschließenden Aus- und Verwertung zu prüfen hat. Damit fällt die Nachkontrolle deutlich umfangreicher aus als etwa bei der Quellen-Telekommunikationsüberwachung, wofür ohne konkrete Anhaltspunkte für erfasste Kernbereichsinhalte lediglich eine Kontrollbefugnis nach § 4 Abs. 1 Satz 2 HAGArt10G existiert, die der zwischenzeitlichen Verwendung durch das LfV nicht entgegensteht. Nach der insoweit unmissverständlichen Judikatur des BVerfG, dass Online- und Wohnraumdurchsuchung eine vergleichbare Eingriffsintensität aufweisen und eine ähnliche Kontrolldichte erfordern, stellt sich der im HVSG-E gewählte Weg gleichsam als alternativ dar.⁵⁷

So richtig die richterliche Nachkontrolle ist, ergeben sich aus ihr bzw. aus ihrem verfassungsgerichtlich vorgezeichneten Umfang doch Folgeprobleme. Es liegt nahe, dass der zuständige Amtsrichter häufig die Daten (fast) eines gesamten Mobiltelefons oder Computers vorbeurteilen und hierzu die Inhalte einzeln sichten muss. Dieser Vorgang wird selbst bei enormer Priorisierung vor den anderen und ebenfalls fristigen ermittlungsrichterlichen Aufgaben einige Zeit in Anspruch nehmen, was in Anbetracht der notwendigerweise bestehenden mindestens (!) konkretisierten Gefahr für ein gewichtiges Rechtsgut erhebliche Zweifel an der Effektivität der Maßnahme aufkommen lässt. Liegt ein Eilfall vor, soll zwar nach § 7a Abs. 3 Satz 1 HVSG-E i.V.m. § 7 Abs. 6 HVSG die ausgiebige Prüfung zunächst entfallen und durch eine rein innerbehördliche Kontrolle (G10-Juristen des LfV) ersetzt werden können. In einem solchen Szenario dürfte aber quasi immer auch bereits die Polizei sowohl zum Tätigwerden nach § 15c HSOG („dringende Gefahr“)⁵⁸ als auch nach § 100b StPO (qualifizierter Verdacht einer besonders schweren Straftat⁵⁹) befugt sein. Da der hessische Gesetzgeber dem LfV in § 7a Abs. 3 Satz 1 HVSG-E i.V.m. § 7 Abs. 2 HVSG aufgrund der diesbezüglich eindeutigen verfassungsgerichtlichen Vorgaben⁶⁰ nur eine subsidiäre Befugnis überträgt, ist bereits fraglich, wann eine verfassungsschutzbehördliche Online-Durchsuchung überhaupt (in praktisch sinnvoller Weise) vollzogen werden kann. Eine mangelnde Befugnis des LfV zur Übermittlung der erhobenen Daten an die Polizeibehörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr lässt sich jedenfalls nicht ins Felde führen, ist diese bei einer mindestens konkretisierten Gefahr doch ohnehin zulässig. Somit wird das LfV wohl nur zum Handeln befugt sein, wenn die Polizei beispielsweise aus technischen oder zeitlichen Gründen ein selbstständiges Vorgehen ausschlägt. Unabhängig davon ist die in § 8 Abs. 8 HVSG-E normierte Ausnahme von der richterlichen Anordnung sinnvoll und in ihrer Ausformung durch die enge Zweckbegrenzung auch verhältnismäßig. Es sei nur der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass der Zusatz „hinreichend“ keine erhöhte Schwelle begründet. Sollte dies gesetzgeberisch bezweckt worden sein, ist stattdessen die Formulierung „hinreichend gewichtig“ zu empfehlen.

⁵⁶ BVerfGE 162, 1 (142 f. Rn. 315).

⁵⁷ Vgl. etwa BVerfGE 162, 1 (40 Rn. 61), (80 Rn. 165 f.), (86 Rn. 179), (99 Rn. 211), (102 f. Rn. 218), (107 Rn. 228).

⁵⁸ Bäuerle, in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 34. Ed 15.02.2025, HSOG § 15c, Rn. 14 ff.

⁵⁹ Heinrichs/Weingast, in: KK-StPO, 9. Aufl. 2023, § 100b Rn. 7.

⁶⁰ BVerfGE 162, 1 (140 Rn. 310).

4. Schließlich wird in § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E (Wohnraumüberwachung) die Befugnis ergänzt, zu Vorbereitungs- oder Durchführungszwecken auch gegen den Willen des Betroffenen dessen Wohnung zu betreten. Zwar war ein solcher Eingriff im Rahmen von Wohnraumüberwachungen auch bislang implizit gestattet –der neu einzufügende Satz 2 soll durch den Verweis des § 7a Abs. 3 Satz 1 HVGS-E aber auch für das Instrument der Online-Durchsuchung gelten. Ist bei der Durchführung einer Online-Durchsuchung der Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG im Regelfall nicht berührt,⁶¹ sodass sie sich grundsätzlich nicht an den Schrankenbestimmungen von Art. 13 GG messen lassen muss, ändert sich dies durch § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E i.V.m. § 7a Abs. 3 S. 1 HVGS-E, indem Staatsbedienstete dazu ermächtigt werden, in eine als Wohnung geschützte Räumlichkeit einzudringen, um ein dort befindliches informationstechnisches System physisch zu manipulieren.⁶²

Die Einordnung unter einen der in Art. 13 GG statuierten Anforderungskataloge erschwert § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E, indem seinem Wortlaut nach unklar bleibt, ob es sich bei dem Vorgehen um ein Durchsuchen nach Art. 13 Abs. 2 GG oder lediglich ein vom subsidiären Art. 13 Abs. 7⁶³ umfassten Eingriff handeln soll. Zumindest dürften Art. 13 Abs. 3 und 4 GG nicht einschlägig sein. Diese formulieren Vorgaben für den Einsatz technischer Mittel, was zunächst eine Nähe zur Online-Durchsuchung aufweisen mag. Jedoch dient sie nicht der (akustischen) Überwachung des Wohnraums, sondern der Erhebung personenbezogener digitaler Daten, die – wie dargelegt – gerade nicht dem von Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Bereich zuzuordnen sind.

Für ein Durchsuchen nach Art. 13 Abs. 2 GG ist der Karlsruher Definition zufolge „das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will“⁶⁴ kennzeichnend. Soweit mit der Vorbereitung oder Durchführung der Online-Durchsuchung ein Vorgehen in diesem Sinne einhergeht, weil Geräte in der Wohnung besonders verborgen sind, dürfte § 7a HVSG-E den dann einschlägigen Maßgaben des Art. 13 Abs. 2 GG genügen. Die in Art. 13 Abs. 2 GG normierten Vorgaben – die richterliche Anordnung und ihre Entbehrlichkeit bei Gefahr im Verzug – lassen sich in den oben beschriebenen Verfahrensvorkehrungen des § 7a HVSG-E wiederfinden.

Allerdings dürfte es sich in einer Vielzahl der Anwendungsfälle von § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E nicht um ein Durchsuchen im Sinne der obigen Definition handeln, da ein Mobiltelefon oder ein Computer regelmäßig nicht in der Wohnung versteckt⁶⁵, sondern leicht aufzufinden sein dürfte. Sodann erfolgt lediglich ein „Betreten“ der Wohnung mit der Folge, dass nicht Art. 13 Abs. 2 GG Anwendung findet, sondern der subsidiäre Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG. Hiernach ist der Grundrechtseingriff zulässig, wenn er auf Grund eines Gesetzes zur Verhütung einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erfolgt. Zwar erfordert § 7a Abs. 1 HVSG-E für die Online-Durchsuchung lediglich eine konkretisierte Gefahr. Indem das Grundgesetz von

⁶¹ BVerfGE 120, 274 (310); vgl. auch *Wischmeyer*, in: Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023 Art. 13 Rn. 96; *Kluckert*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13, Rn. 10; aA *Rux*, JZ, 2007, 285 (292); *Kutscha*, NJW 2007, 1169 (1170).

⁶² Vgl. BVerfGE 120, 274 (310); *Schlegel*, GA 2007, 648.

⁶³ *Kluckert*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 24.

⁶⁴ BVerfGE 76, 83 (89).

⁶⁵ Vgl. *Kluckert*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 12.



der „Verhütung“ einer – gegenüber der konkretisierten Gefahr engeren – dringlichen Gefahr spricht, will es jedoch auch Maßnahmen genügen lassen, die (bloß) den zukünftigen Eintritt einer dringenden Gefahr verhindern sollen.⁶⁶ Eine abstrakte Gefahr für eine dringende Gefahr ist somit ausreichend.⁶⁷ Hierfür sind wiederum die Eintrittswahrscheinlichkeit sowie das prognostizierte Ausmaß maßgeblich.⁶⁸ Eine besondere zeitliche Schadensnähe, welche die konkretisierte Gefahr des § 7a Abs. 1 HVSG nicht aufweist, ist für eine dringende Gefahr nicht unbedingt erforderlich.⁶⁹ Mit anderen Worten bedarf sie gerade keiner gesteigerten zeitlichen Komponente,⁷⁰ wohingegen dem Ausmaß des Schadens mehr Relevanz zugesprochen wird.⁷¹ In Hinblick auf die im Rahmen der Online-Durchsuchung notwendigerweise betroffenen Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 Satz 1 HVSG wird immer ein besonders gewichtiges Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit berührt sein. Die – gegenüber dem besonders gewichtigen Rechtsgut teilweise sogar nachrangigen – Regelbeispiele in Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG sind nicht abschließend.⁷² Somit genügt die vorgesehene Wohnraumbetretungsbefugnis auch bei ausbleibender Durchsuchung den grundgesetzlichen Maßgaben.

Im Ergebnis könnten bei einem Vorgehen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E i.V.m. § 7a Abs. 3 Satz 1 HVSG verschiedene Absätze des Art. 13 GG einschlägig sein und infolgedessen auch unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen gelten. In beiden vorstellbaren Konstellationen dürfte § 7a HVSG-E den jeweiligen Maßgaben gerecht werden, sodass die entsprechende Befugnis im Rahmen der Online-Durchsuchung als verfassungskonform zu bewerten ist.

IX. Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage für Informationsübermittlung an übergeordnete Behörden und Aufklärung der Öffentlichkeit (§ 19 Abs. 2, 3 HVSG-E)

1. Mit § 19 Abs. 2 HVSG-E will der hessische Gesetzgeber auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 14.11.2023 (6 L 1166/22.WI) reagieren. In diesem befasste sich das Gericht mit der Frage, ob die Beobachtung der Partei Alternative für Deutschland (AfD), Landesverband Hessen, sowie die öffentliche Bekanntmachung ihrer Einstufung rechtmäßig sind. Das Verwaltungsgericht bejahte die Rechtmäßigkeit der Beobachtung durch das LfV;⁷³ für eine öffentliche Bekanntgabe der Beobachtung fehle es allerdings an der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage.⁷⁴ Zwar dürfe der Staat auch Informationen an die Allgemeinheit über nachrichtendienstliche Zielobjekte geben und somit eine Teilnahme an der öffentlichen Auseinandersetzung ermöglichen, wenn dies zur Verteidigung von Grundsätzen und Wertvorgaben der Verfassung erfolge.⁷⁵ Schlage das Informationshandeln des Staates in solche

⁶⁶ BVerfGE 17, 232 (251 f.); OVG Münster, Beschl. v. 20.4.2020 – 4 A 3726/18, NVwZ-RR 2021, 32 (32).

⁶⁷ Berger, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 13 Rn. 78; Vgl. Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 27.

⁶⁸ Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 28.

⁶⁹ Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 28; Berger, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 13 Rn. 78.

⁷⁰ Berger, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 13 Rn. 78

⁷¹ Berger, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 13 Rn. 78

⁷² Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 13 Rn. 133.

⁷³ VG Wiesbaden, Beschl. v. 14.11.2023 – 6 L 1166/22.WI, Rn. 78, 255.

⁷⁴ VG Wiesbaden, Beschl. v. 14.11.2023 – 6 L 1166/22.WI, Rn. 302.

⁷⁵ BVerfGE 113, 63 (78).

Beeinträchtigungen um, die einem Grundrechtseingriff gleichkommen, sei dafür aber eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich, an der es im HVSG bislang mangle.⁷⁶

Zum aktuellen Zeitpunkt stehen die Entscheidungen über die im Eilverfahren eingelegte Beschwerde bei dem Verwaltungsgerichtshof Kassel sowie im Hauptsacheverfahren noch aus. Dennoch möchte Hessen eine (noch) klare(re) Rechtsgrundlage für die Aufklärung der Öffentlichkeit schon jetzt schaffen. Dies ist mit Blick auf die Rechtssicherheit und Normenklarheit zu begrüßen, stellt die Aufklärung der Allgemeinheit namentlich bei legalistischen Vereinigungen doch ein bedeutsames Instrument dar, indem diese beispielsweise mit strafrechtlicher Verfolgung und einer dadurch eintretenden Schwächung ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen nicht zu rechnen brauchen.⁷⁷

2. Rechtstechnisch wird § 19 Abs. 2 HVSG neu gefasst, wodurch es dem Innenresort sowie dem LfV nach Satz 1 ausdrücklich ermöglicht wird, die Öffentlichkeit zum Zweck der Aufklärung über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 HVSG zu informieren, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Mit Hinzunahme dieses Kriteriums orientiert sich Hessen nahezu wortlautidentisch an der Voraussetzung des § 16 Abs. 1 BVerfSchG.⁷⁸ Ferner dürfen nach Satz 2 auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn dies unter den dort aufgeführten Kriterien erforderlich ist und zudem das Allgemeininteresse das schutzwürdige Interesse der Person überwiegt. Auch diese Normgestaltung ist vergleichbar mit den bundesrechtlichen Voraussetzungen aus § 16 Abs. 3. BVerfSchG.

Darüber hinaus ermöglicht § 19 Abs. 2 HVSG-E dem Innenministerium sowie dem bei der Erstellung maßgeblich verantwortlichen LfV selbst, auch außerhalb der periodischen Schriftpublikationen, welche gesondert in § 19 Abs. 3 HVSG-E erwähnt werden, die Öffentlichkeit kurzfristig zu informieren, sofern hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 HVSG vorliegen. Dabei verpflichtet § 19 Abs. 2 Satz 1 HVSG-E nicht zur Mitteilung sämtlicher Bestrebungen und Tätigkeiten, sondern eröffnet ein Entschließungs- sowie Auswahlermessen bezüglich des „Ob“ und des „Wie“ einer öffentlichen Mitteilung. Angesichts der Übereinstimmung mit dem gerichtlich bereits mehrfach bestätigten § 16 Abs. 1 BVerfSchG stehen der Vorschrift hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit soweit keine Bedenken entgegen.

Der neu konzipierte § 19 Abs. 3 HVSG-E beinhaltet die Regelungen des bisherigen § 2 Abs. 1 Satz 4, 5 HVSG, die dadurch lediglich verschoben werden. Demnach ist das LfV dazu verpflichtet, jährlich einen Bericht über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 HVSG oder für tatsächliche Anhaltspunkte hierfür zum Zwecke der Aufklärung der Öffentlichkeit zu erstellen, welcher sodann auf seiner Internetseite für fünf Jahre zur Verfügung gestellt wird (Verfassungsschutzbericht). Geändert wird einzig die Formulierung von „mindestens einmal jährlich“ zu „insbesondere einmal jährlich“, um höhere Flexibilität zu schaffen. Die Verschiebung

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 113, 63 (78); VG Wiesbaden Beschl. v. 14.11.2023 – 6 L 1166/22.WI, Rn. 302.

⁷⁷ Zur verwaltungswissenschaftlichen Frage, ob diese Warnungen mit Blick auf die hier in Rede stehende politische Partei noch verfangen vgl. *Ogorek*, JZ 2025, 285, 290.

⁷⁸ Näher *Mallmann*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 16.

in einen neuen Abs. 3 scheint strukturell sinnvoll und orientiert sich systematisch an § 16 Abs. 2 BVerfSchG.

X. Informationsübermittlung an Strafverfolgungsbehörden (§ 20a HVSG-E)

1. § 20a HVSG-E novelliert die Ermächtigung des LfV, personenbezogene Daten an Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch den Verfassungsschutz an andere Stellen begründet stets einen eigenen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.⁷⁹ Eine Norm, die zu einem derartigen Eingriff ermächtigt, muss insbesondere dem Grundsatz der hypothetischen Datenerhebung genügen.⁸⁰ Hiernach ist eine Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden nur zum Schutz herausragender öffentlicher Interessen und damit nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten zulässig.⁸¹
2. Dem derzeitigen § 20a Satz 2 HVSG zufolge soll eine besonders schwere Straftat vorliegen, wenn die Deliktsgattung einen Strafrahmen von mindestens zehn oder, wenn sie im Zusammenhang mit einer Bestrebung bzw. Tätigkeit nach § 2 Abs. 2 HVSG begangen wird, von mindestens fünf Jahren normiert. Umfasst sind damit bei einem – weit gehaltenen – Verfassungsschutzbezug schon solche Straftaten, die „nur“ mit einer Höchststrafe von fünf Jahren bewehrt sind. Das BVerfG hat die derzeitige Ausgestaltung beanstandet und konstatiert, dass § 20a HVSG nicht verhältnismäßig i.e.S. sei.⁸² Der hessische Gesetzgeber reagiert hierauf, indem er einen ausdrücklichen Katalog derjenigen Straftaten in § 20a Abs. 2 Satz 2 HVSG-E einfügen will, die er in Verbindung mit einem spezifischen Verfassungsschutzbezug künftig neben solchen Straftaten, die mit mindestens zehn Jahren Höchststrafe bedroht sind, als besonders schwer ansieht.
3. Die Schaffung eines Straftatenkatalog ist zu begrüßen. Damit reagiert der hessische Gesetzgeber in sachgerechter Weise auf die defizitäre Normenklarheit- und -bestimmtheit der aktuell geltenden Bestimmungen des HVSG⁸³, der durch eine enumerative Aufzählung der einschlägigen Delikte Abhilfe geschaffen werden kann.⁸⁴ Auch kommt er dem ausdrücklichen Vorschlag des BVerfG nach.⁸⁵
4. Allerdings bestehen angesichts des Umfangs der Enumeration erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel, ob alle dort aufgeführten Delikte tatsächlich als besonders schwer im Sinne der verfassungsgerichtlichen Judikatur eingestuft werden können. Eine solche Qualifizierung ist jedenfalls dann möglich, wenn das gesetzlich vorgesehene Strafmaß *über* fünf Jahre beträgt, was in der gesetzlichen Systematik sogleich eine Höchststrafe von zehn Jahren oder mehr

⁷⁹ BVerfGE 169, 130 (216 Rn. 194); 100, 313 (367); 141, 220 (334 Rn. 305); 154, 152 (266 Rn. 212); *Löffelmann*, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, S. 255, Rn. 25.

⁸⁰ BVerfGE 169, 130 (217 Rn. 198); *Bäcker*, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschell-Heinegg, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, S. 1017 (1022 Rn. 21).

⁸¹ BVerfGE 169, 130 (217 Rn. 199).

⁸² BVerfGE 169, 130 (217 Rn. 197).

⁸³ Vgl. BVerfGE 169, 130 (220 Rn. 207).

⁸⁴ *Löffelmann/Wallrath*, JR 2024, 661 (673).

⁸⁵ Vgl. BVerfGE 169, 130 (220 Rn. 206).

bedeutet.⁸⁶ Die Einordnung einer Deliktsnorm als besonders schwer unterhalb dieser Grenze ist dagegen mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden.⁸⁷ Zwar ist sie nicht von vornherein ausgeschlossen, da dem Strafraumen lediglich eine (freilich ausgeprägte) Indizwirkung zukommt.⁸⁸ In einem solchen Fall kommt es aber darauf an, ob mit Blick auf das geschützte Rechtsgut und dessen Bedeutung für die Rechtsgemeinschaft eine Gleichwertigkeit zu der Schwere jener Straftaten anzunehmen ist, deren Begehung mit 10 Jahren, 15 Jahren oder gar lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht ist. In der Gesamtschau muss die Einordnung als „besonders schwer“ trotz des geringeren Sanktionsmaßes als vertretbar erscheinen.⁸⁹

Die im vorliegenden Katalog aufgezählten Straftaten weisen ausschließlich ein Höchstmaß von „bis zu fünf Jahren“ auf und sind häufig nur zum mittleren Kriminalitätsbereich⁹⁰ zu zählen. Sonach müsste die beabsichtigte Qualifizierung der in § 20a Abs. 2 Satz 2 HVSG-E genannten Straftaten als „besonders schwer“ jeweils einen objektivierbaren Ausdruck nach der bundesverfassungsgerichtlichen Regel-Ausnahme-Wertung finden.⁹¹ Dahingehend bestehen mitunter durchgreifende Zweifel. Soweit es sich um Staatschutzdelikte handelt, lässt dies nach der Rechtsprechung des BVerfG von vornherein keinen Unterschied in Fragen der Maßstabsbildung zu.⁹² Inhaltlich weichen die aufgeführten Straftaten deutlich voneinander ab. So finden sich neben „klassischen“ nachrichtendienstrelevanten Delikten aus dem Spionage- und Sabotagebereich sowie der Bildung krimineller bzw. terroristischer Vereinigungen auch Tatbestände in dem Katalog, die allenfalls Nebenhandlungen darstellen (etwa: Vorbereitung der Fälschung von amtlichen Ausweisen) oder von deutlich geringerer Bedeutung sind (etwa: Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole als inzwischen überaus häufig anzutreffendem „Internet-Delikt“).

Es steht außer Frage, dass diese Tatbestände in einem verfassungsschutzrelevanten Zusammenhang stehen und Weitergaben nachrichtendienstlich gewonnener Informationen an die Strafverfolgungsbehörden letztere in ihrer Tätigkeit fördern können. Im Lichte der engen bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur, nach der nur ausnahmsweise mit Blick auf das geschützte Rechtsgut sowie dessen Gemeinschaftsgewicht eine Abweichung von dem über fünf Jahren liegenden Strafraumen-Bezug in Betracht kommt, dürfte der Katalog in seiner beabsichtigten Form jedoch keiner Überprüfung standhalten. Unterfüttert wird diese Einschätzung nicht zuletzt durch das Handeln des Bundes: Um eine Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen, hat sich der dortige Gesetzgeber anstelle einer potentiell verfassungswidrigen Absenkung des Strafraumenbezugs dazu entschlossen, § 99 Abs. 1 StGB anzupassen und mit Kriminalstrafe von bis zu 10 Jahren zu versehen.⁹³ Wenn bereits bei diesem rechtsgutbezogen vergleichsweise stark aufgestellten Tatbestand Bedenken

⁸⁶ BVerfGE 169, 130 (219 Rn. 203).

⁸⁷ Vgl. *Kluckert*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 13 Rn. 15a; *Papier*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 13 Rn. 71.

⁸⁸ *Löffelmann/Zöller*, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, S. 267, Rn. 48.

⁸⁹ BVerfGE 169, 130 (219 Rn. 205).

⁹⁰ Zum Kriterium bereits BVerfGE 109, 279 (347 f.).

⁹¹ BVerfGE 169, 130 (220 Rn. 206).

⁹² Vgl. BVerfGE 169, 130 (221 Rn. 208 f.).

⁹³ BMJV, Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafraumens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit vom 23.07.2025, S. 9, 28.

bestehen, wäre der hessische Gesetzgeber gut beraten, die in seinem Katalog zu enumerierenden Delikte kritisch zu überdenken.

5. Darüber hinaus vermag die erforderliche Begehung von Straftaten „im Zusammenhang“ mit einer beobachtungsbedürftigen Tätigkeit bzw. Bestrebung im Sinne von § 2 Abs. 2 HVSG die Weite des Katalogs nicht hinreichend zu begrenzen. Einen solchen Zusammenhang werden einige der im Katalog aufgeführten Straftaten zwar ihrer Natur nach regelmäßig aufweisen (etwa: Volksverhetzung aus einer rechtsextremistischen Vereinigung heraus, die typischerweise auch der dortigen Zielerreichung dient). In einer Vielzahl der Fälle bezweckt die Verwirklichung der Straftat aber nicht bereits die unmittelbare Durchsetzung oder Unterstützung der Bestrebung bzw. Tätigkeit, auch wenn sie mit ihr „im Zusammenhang“ steht („Alltagsstraftaten“). Somit läuft dieses Erfordernis in der Praxis weitestgehend leer und führt nicht zu einer nach der Karlsruher Spruchpraxis hinreichend hohen Schwelle. Vielmehr könnten Delikte aus dem mittleren Kriminalitätsbereich in einer, nach den engen Vorgaben des BVerfG unverhältnismäßig leichten Weise als besonders schwere Straftat eingestuft werden und würden damit auf der nachrichtendienstlichen Rechtsfolgenseite einer Deliktsgattung entsprechen, die mindestens einen zehnjährigen und damit doppelten Strafraum aufweist. Infolgedessen bedarf es einer enger gefassten Eingriffsschwelle. Vergleichend kann hierzu § 21 BVerfSchG herangezogen werden, der Straftaten mit einem Höchstmaß von fünf Jahren Freiheitsstrafe nur dann als besonders schwer qualifiziert, wenn die Begehung auch *darauf abzielt*, eine Bestrebung oder Tätigkeit aus § 3 Abs. 1 BVerfSchG zu fördern.⁹⁴
6. Im Hinblick auf die hier aufgeworfenen Aspekte scheint es empfehlenswert, § 20a HVSG-E wie folgt anzupassen: Abs. 2 Satz 1 steht eigenständig in Abs. 2 und umfasst die Informationsübermittlungen von besonders schweren Straftaten mit einer Höchstfreiheitsstrafe von mindestens 10 Jahren, die wie erläutert (faktisch) stets zulässig ist. Der bisherige Abs. 2 Satz 2 wird separat in einem Abs. 3 überführt. Dabei sollte sich – zum einen – auf Tatbestandsseite an den Anforderungen des § 21 BVerfSchG orientiert werden, sodass das Erfordernis des Zusammenhangs durch ein auf die Zielerreichung der Bestrebung oder Tätigkeit gerichtetes Handeln ersetzt wird. Damit würde ein eingeschränkter Anwendungsspielraum geschaffen, womit der hessische Gesetzgeber gegenüber dem BVerfG zu erkennen gibt, dass er zwar einen weitreichenden Katalog in das HVSG aufgenommen, der ausschließlich Strafraum von unter 5 Jahren in Bezug nimmt, diesen aber wiederum durch einen engeren Verfassungsschutzbezug begrenzt. Zum anderen sollten jene Tatbestände, denen es vergleichsweise offensichtlich an einem besonders gewichtigen Rechtsgutsbezug fehlt, aus dem Katalog entfernt werden (in Anbetracht kämen hierfür nach einer überblickartigen Sichtung insbesondere die Nr. 9, 10, 11, 19, 20, 25, 26, 27, 30, 31, 34, 35). Eine rechtssichere Lösung kann durch die Befolgung dieser Empfehlung keinesfalls garantiert, aber zumindest das Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung reduziert werden.

⁹⁴ Näher *Löffelmann/Zöller*, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, S. 268, Rn. 49.



XI. Zusammenfassung

Die Überarbeitung des HVSG erweist sich angesichts der immer enger werdenden und inzwischen auf Mikroebene zu verortenden sicherheitsrechtlichen Spruchpraxis des BVerfG als beachtliche Herausforderung. Angesichts des Umfangs der Novellierung liegt es auf der Hand, dass nicht alle im Entwurfsstadium vorgelegten Änderungen einer Recht- und Zweckmäßigkeitprüfung standhalten können. Die folgenden Hinweise sollten im Gesetzgebungsverfahren jedoch noch Beachtung finden.

1. Erhebliche verfassungsrechtliche Einwände ergeben sich im Hinblick auf:

- die Umgestaltung der gerichtlichen Kontrolle in § 5a HVSG. Auch wenn diese nicht Gegenstand der aktuellen Novelle ist, sei erneut darauf hingewiesen, dass die geltende Form von amtsgerichtlichen Vorabkontrollen bei dem Einsatz von menschlichen Quellen weiterhin auf erhebliche Bedenken stößt, indem sie eine justizielle Entscheidung ohne Kenntnis der einzusetzenden Person oder wenigstens objektiv beschreibender Merkmale (Stellung in der „Szene“, eventuelle INPOL- bzw. BZR-Einträge usw.). Dadurch läuft die Vorschrift teilweise leer und genügt nicht den vom BVerfG verlangten besonderen Anforderungen an die Überprüfung von Vertrauensleuten.
- die Neuregelung der Eingriffsschwelle zur Ortungsbefugnis in § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVSG-E. Weiterhin fehlt es an der Voraussetzung einer *erheblichen* Beobachtungsbedürftigkeit, der es neben dem neu hinzugenommenen Erfordernis der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ ebenfalls bedarf, um den durch das BVerfG ausdrücklich geforderten Voraussetzungen gerecht zu werden. Zu einem Verweis auf § 3 Abs. 2 HVSG wird daher dringend geraten. Ferner bedarf es nach den verfassungsgerichtlichen Forderungen auch hier der Einrichtung einer unabhängigen Vorabkontrolle.
- der in § 7a Abs. 1 HVSG-E normierte Zusatz der „tatsächlichen Anhaltspunkte für eine konkretisierte Gefahr, obwohl die „konkretisierte Gefahr“ nach verfassungsgerichtlicher Definition bereits das Erfordernis „tatsächlicher Anhaltspunkte“ umfasst. Dies birgt insbesondere das Risiko, im Rahmen einer weiteren Überprüfung durch das BVerfG als Eingriffsschwelle unterhalb der verfassungsgerichtlichen Anforderung gerügt zu werden und sollte zumindest klarstellend angepasst werden.
- der in § 20 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E vorgesehene Katalog. Zwar ist die ausdrückliche Enumeration, welche Straftaten in Verbindung mit einem Verfassungsschutzbezug (neben solchen mit *über* fünfjähriger Höchststrafe) als besonders schwer anzusehen sind, grundsätzlich zu begrüßen. Die Ausgestaltung wirft aber angesichts ihrer Ausgestaltung deutliche verfassungsrechtliche Bedenken auf. Es wird daher dringend empfohlen, die Norm auf der Tatbestandsseite durch das Kriterium eines auf die Zielerreichung der Bestrebung oder Tätigkeit gerichteten Handelns zu beschränken sowie bei der Enumeration der Straftaten solche, die mangels besonders gewichtigen Rechtsguts vergleichsweise eindeutig keine Ausnahme von der Regel des Strafrahmen *über* fünf Jahren zu rechtfertigen vermögen, zu streichen.

2. Als zweifelhaft, letztlich aber wohl verfassungskonform sind zu bewerten:

- die Erweiterung des Erfordernisses der erhöhten Potentialität durch § 10 Abs. 2 S. 2 HVSG-E auf alle Bestrebungen des § 2 Abs. 2 HVSG. Für das Erfordernis der erhöhten Beobachtungsbedürftigkeit sollte aus Gründen der Rechtsklarheit und der Eindeutigkeit in den gewählten Begrifflichkeiten schlichtweg auf § 3 Abs. 2 HVSG verwiesen werden.
- die Aufnahme von § 10 Abs. 2 S. 3 HVSG-E. Durch seinen nahezu identischen Wortlaut mit dem HVSG-Beschluss bestehen vor dem Hintergrund früherer verfassungsgerichtlicher Beanstandungen bei der Übernahme eher abstrakt gehaltener gerichtlicher Maßgaben gewisse Bedenken im Hinblick auf die Normenklar- und Bestimmtheit.

3. Sicherheitspolitisch zu begrüßen und verfassungsrechtlich wohl zulässig sind:

- die Änderungen des § 3 Abs. 2 HVSG-E, welche – wenn auch nur aufgrund der zwingenden Vorgaben des BVerfG – insgesamt gelungen erscheinen und zu einer Konkretisierung der Definition einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit führen. Aus dem Gesichtspunkt eines einheitlichen Erscheinungsbildes wird lediglich eine Anpassung von § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 3 HVSG-E um das Kriterium der Zielrichtung empfohlen.
- die Anpassungen der Eingriffsschwelle in § 9 Abs. 2 HVSG-E, wonach Abs. 2 jetzt Ortungen erfasst, bei denen auf die tatsächliche Möglichkeit für die Erstellung eines Bewegungsprofils abgestellt wird und nicht auf den Willen der Nutzung. Die Änderung steht ebenso im Einklang mit dem HVSG-Beschluss wie die Streichung der strengen zeitlichen Vorgabe von mehrfachen Ortungen an mindestens drei Folgetagen zugunsten einer flexibleren Intensitätsprüfung.
- die Hinzunahme des Erfordernisses der tatsächlichen Anhaltspunkte in § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 HVSG-E, die im Einklang mit der Änderung von § 9 Abs. 1 HVSG steht und einheitliche Tatbestandsvoraussetzungen schafft.
- die vorgenommenen Änderungen für besondere Auskunftersuchen in § 10 Abs. 2 HVSG-E, welche zu einer engeren Schwelle führen.
- die Angleichung an die durch das BVerfG geforderten Voraussetzungen an die Rechtfertigung für den Einsatz von Verdeckten Ermittlern (§ 12 HVSG-E) durch die Hinzunahme von tatsächlichen Anhaltspunkten, sowie die Schaffung erhöhter Eingriffsvoraussetzungen durch die Streichung des Kriteriums aus § 12 Abs. 1 S. 2 HVSG.
- die in § 16 Abs. 4 HVSG-E getroffene Einführung einer Ausnahmeregelung zu einer verlängerten Speicherfrist personenbezogener Daten minderjähriger Personen. Auf Grund des Ausnahmecharakters der Regelung und im Lichte der Aufgabe des Verfassungsschutzes als „Frühwarnsystem“ der Gefahrenverhütung dürften der Hinzunahme einer solchen Befugnis keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenzuhalten sein.



- die gesetzliche Verankerung einer Online-Durchsuchung in § 7a HVSG-E, die als zeitgemäße Reaktion auf das verstärkt im digitalen Raum stattfindende Vorgehen extremistischer Bestrebungen erfolgt. Die Norm ist auch – abgesehen von der oben genannten erforderlichen sprachlichen Anpassung der Eingriffsschwelle – im Einklang mit den verfassungsgerichtlichen Maßgaben hinsichtlich Vorab- sowie Nachkontrolle umgesetzt worden. Jedoch führt letztere im Zusammenspiel mit der verfassungsgerichtlich vorgezeichneten und gesetzgeberisch niedergeschriebenen Subsidiarität gegenüber der polizeilichen Maßnahmeveranlassung dazu, dass eine Online-Durchsuchung durch das LfV Voraussicht nach (fast) nie zum Einsatz kommen dürfte.
- die mit § 7 Abs. 1 Satz 2 HVSG-E ausdrücklich normierte Befugnis zum Betreten der Wohnung im Rahmen der Wohnungsdurchsuchung, insbesondere aber die entsprechende Geltung für die Online-Durchsuchung gem. § 7a Abs. 3 Satz 1 HVSG-E. Trotz der bestehenden Uneindeutigkeit, an welcher Schranke des Art. 13 GG ein solches Vorgehen zu messen ist, wird § 7a HVSG den jeweiligen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht.
- der rechtspolitisch sinnvolle und in seiner hiesigen Form dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügende Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 8 HVSG-E, wobei eine lediglich sprachliche Anpassung zur – soweit bezweckten – Erhöhung der Eingriffsschwelle angeraten wird.
- die Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage für Informationsübermittlungen an übergeordnete Behörden und zur Aufklärung der Öffentlichkeit in § 19 Abs. 2, 3 HVSG-E. Die Neufassung des Abs. 2 orientiert sich rechtstechnisch in nicht zu beanstandender Weise an § 16 Abs. 1, 3 BVerfSchG. Die Novellierung der Regelung zur jährlichen Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichtes in Abs. 3 stellt eine strukturell sinnvolle Verschiebung aus dem bisherigen § 2 Abs. 1 Satz 4 und 5 HVSG dar.