



Stenografischer Bericht

öffentlich

28. Sitzung – Innenausschuss

27. August 2025 – 12:35 bis 13:55 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Thomas Hering (CDU)

CDU

Alexander Bauer
Holger Bellino
Hans Christian Göttlicher
Andreas Hofmeister
Marie-Sophie Künkel
Stefan Schneider
Uwe Serke
Frank Steinraths

AfD

Christian Rohde
Pascal Schleich
Bernd Erich Vohl
Sandra Weegels

SPD

Lisa Gnadl
Rüdiger Holschuh
Cirsten Kunz-Strueder
Sebastian Sack

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vanessa Gronemann
Lara Klaes
Katy Walther

Freie Demokraten

Moritz Promny

fraktionslos

Dirk Gaw


Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU: Johannes Schäfer
 AfD: Maximilian Radmann
 SPD: Anja Kornau
 Finja Annalene Pantke
 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Dr. Frederik Rachor
 Freie Demokraten: Julia Bayer

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
KANTHER	MDH	HMDP
Frielinghaus	MR	HMDI
Zoller	SFS	HMSI
Porech	M	HMEJ
Schalh	LM	HMSI
Link	M3	HMDI

Protokollführung: Henrik Dransmann
 Rebecca Recebs



Sachverständige und Anzuhörende	
Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit – Campus Gießen	Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.
EBS – Universität für Wirtschaft und Recht	Prof. Dr. Michael Goldhammer
Universität Köln	Prof. Dr. Markus Ogorek
Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Universität Würzburg	Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz
GdP Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Hessen	Jens Mohrherr
VhV – Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter	Dr. Rainald Gerster

Vorsitzender:

Herzlich willkommen im Plenarsaal. Ich freue mich, Sie alle begrüßen zu können und eröffne die 28. Sitzung des Innenausschusses.

Ich begrüße die Damen und Herren Anzuhörende, die Kolleginnen und Kollegen Abgeordnete, Herrn Staatsminister Prof. Poseck, Herrn Staatssekretär Rößler, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenministeriums sowie die interessierte Öffentlichkeit und die Presse.

Ich rufe jetzt auf:

Öffentliche mündliche Anhörung

**Gesetzentwurf
Landesregierung
Gesetz zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften
– Drucks. [21/2376](#) –**

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 21/18 –

(Teil 1 verteilt am 18.08.2025,
Teil 2 verteilt am 25.08.2025,
Teil 3 verteilt am 29.08.2025)

Es sind teils ausführliche Stellungnahmen eingegangen. Herzlichen Dank für diese Ausarbeitungen, für diese vorbereitenden Mühen.

Für die Kommunalen Spitzenverbände ist kein Vertreter angekündigt. Wir starten daher mit dem Block der Sachverständigen mit fünf Zusagen. Danach folgt der Block der Anzuhörenden, hier liegen uns zwei Zusagen vor. Die Redezeit beträgt fünf Minuten. Bitte haben Sie Verständnis, dass wir die Redezeit konsequent einhalten, da wir nachher noch eine Anhörung haben, aber auch aus Höflichkeit und Fairness den anderen Anzuhörenden gegenüber.

Herr **Prof. Dr. Michael Bäuerle**:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Der vorliegende Gesetzentwurf ist im Wesentlichen darauf gerichtet, das Verfassungsschutzgesetz an die Vorgaben aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2024 anzupassen.

Es ist nicht das erste Mal, dass wir hier sitzen und über eine Neuregelung von Sicherheitsgesetzen diskutieren, die durch eine bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung erforderlich geworden ist. Wir zählen seit 1999 – ich hatte es auch geschrieben – mittlerweile 34 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu informationsrechtlichen Eingriffen der Sicherheitsbehörden.

In der Regel hat das Gericht – wie auch hier – vor allem drei Punkte gerügt: Die entsprechenden Normen seien zu unbestimmt, die Eingriffsschwellen, also die Voraussetzungen für die Eingriffe, seien unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht hoch genug angesetzt und/oder es fehle an flankierenden Verfahrensnormen wie Richtervorbehalten.

Im Einzelnen ist diese Rechtsprechung inzwischen sehr ausdifferenziert. Wir haben etliche Entscheidungen, in denen nachgebesserte Regelungen erneut zum Bundesverfassungsgericht gelangten und wieder verworfen wurden: Antiterrordatei, BKA-Gesetz, Bestandsdaten und – da war auch Hessen betroffen – automatische Kennzeichenlesesysteme. Ich glaube, in Erwartung dieser Entwicklung haben alle Kolleginnen und Kollegen hier den Fokus auf die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung gelegt und kommen dabei zu durchaus unterschiedlichen Ansichten. Das war in diesen Anhörungen – mit wenigen Ausnahmen – immer der Fall.

Nach meiner Wahrnehmung hat das auch damit zu tun, dass die Beantwortung der Frage, ob die Neuregelung einer zweiten verfassungsgerichtlichen Prüfung standhält, angesichts der ausdifferenzierten Rechtsprechung des Gerichts viel mit dem sprichwörtlichen Blick in die Glaskugel zu tun hat. Vor diesem möchte ich mich nicht drücken und bin zu dem Schluss gelangt, dass die Neuregelungen die Vorgaben des Gerichts umsetzen. Ich möchte aber nicht bestreiten, dass ich bei den Kollegen auch gute und tragfähige Argumente für eine ganz oder in Teilen andere Auffassung gesehen habe.

Für die praktische Frage, ob das neue Gesetz nunmehr den grundrechtlichen Anforderungen genügt, hat uns das Gericht ein Hilfsmittel an die Hand gegeben. Es hat lediglich den § 20a für nichtig erklärt, während Teile der Regelungen in § 9, § 10, § 12 und § 20b nur für mit der Verfassung unvereinbar erklärt wurden. Diesen Ausspruch hat das Gericht mit einer sogenannten Fortgeltungsanordnung versehen, die einschränkende Maßgaben für die weitere Anwendung vorsieht. Diese Maßgaben können sozusagen als Test für die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung angesehen werden.

Danach wären die entscheidenden Fragen: Ist durch die neuen beschränkenden Regelungen des Gesetzentwurfs sichergestellt, dass das Landesamt – seine Gesetzestreue einmal unterstellt – Handyortung grundsätzlich nur kurzfristig und nicht zur Erstellung von Bewegungsprofilen von Zielpersonen vornimmt; dass es die Erstellung von Bewegungsprofilen und den Einsatz von verdeckten Mitarbeitern auf Fälle beschränkt, in denen die vorausgesetzte erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit der Bestrebung, die die Zielperson verfolgt, sozusagen qualifiziert ist, etwa

durch die Androhung von Gewalt oder durch klandestines Vorgehen und dass es Auskünfte über Reisewege bei Verkehrsunternehmen nur einholt, wenn die Zielperson einer Bestrebung zuzuordnen ist, die auch potenziell erfolgreich sein könnte? – Ich finde, das ist durch die Änderung in dem Gesetzentwurf nun hinreichend deutlich vorgegeben.

Dann möchte ich noch einen Satz zur Online-Durchsuchung sagen, die unabhängig von der Verfassungsgerichtsentscheidung in das Gesetz aufgenommen wurde. Historisch hat die Online-Durchsuchung ihren Ursprung im Verfassungsschutzrecht, ihre Regelung dort ist in Nordrhein-Westfalen und in Bayern jeweils einmal vom Gericht moniert worden. Die Regelung in § 7a ist an die bayerische Regelung angelehnt, die bereits – ich möchte es einmal so sagen – verfassungskonform zurechtgestutzt wurde. Ich halte sie deshalb für verfassungskonform.

Letzter Satz. In der ersten Lesung wurde mehrfach die Frage angesprochen, ob nicht diese und andere quasi gefahrenabwehrende Regelungen eher ins Polizeirecht gehörten. Grundsätzlich ist das zu bejahen. Die entsprechenden Regelungen stehen im Hessischen Verfassungsschutzgesetz jedoch alle unter dem Vorbehalt, dass gleichsam polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig zu erreichen ist. Wegen dieses Subsidiaritätsmechanismus halte ich sie für verfassungskonform.

Herr Prof. Dr. Michael Goldhammer:

Ich will auf die Bereinigungsarbeiten, also den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und die Entscheidung des Staatsgerichtshofs, nicht mehr eingehen – Kollege Bäuerle hat das eben schon gemacht. Wir halten das auch für verfassungsgemäß.

Ich will nur noch auf drei Aspekte eingehen, die sozusagen neu sind. Zuerst auf die Online-Durchsuchung, die in Anlehnung an das bayerische Urteil als verfassungsgemäß zu werten ist. Kollege Bäuerle hat den Aspekt der Subsidiarität, der hier sehr wichtig ist, zu Recht hervorgehoben. Die Subsidiarität ist gewahrt durch den Verweis auf § 7. Man hätte sich in einer idealen Welt natürlich wünschen können, dass man die Subsidiarität – da sie hier so wichtig ist – noch einmal explizit reinschreibt, weil ein Gesetz nicht nur ein technisches Instrument ist, sondern immer mit der interessierten Öffentlichkeit kommuniziert.

Bei der Online-Überwachung lehnt man sich stark an Bundesverfassungsgerichtsurteile an, weshalb wir hier etwas sehen – das haben wir schon in früheren Anhörungen diskutiert –, das man als Konstitutionalisierung des Polizei-, Sicherheits-, Verfassungsschutzrechts bezeichnen kann. Das führt natürlich dazu, dass die Eingriffsschwellen nicht mehr ganz ins System passen.

In § 15c HSOG ist beispielsweise von der dringenden Gefahr die Rede, in § 7 Verfassungsschutzgesetz ist von der dringenden Gefahr die Rede. Im neuen § 7a ist von den tatsächlichen Anhaltspunkten einer mindestens konkretisierten Gefahr die Rede. Für sich isoliert ist das alles theoretisch auch verfassungsgemäß, aber es verlässt mittlerweile schon längst die Vorstellung, dass man ein System von Gefahrenbegriffen hat, mit denen man dann nicht nur in der geschützten Stube des Wissenschaftlers oder dann in den Gerichten, sondern auch in der Praxis arbeiten

kann. Das könnte man mit dieser Ausdifferenzierung – Herr Bäuerle hat es angesprochen – in Frage stellen. Es ändert aber nichts an der Verfassungsmäßigkeit.

Bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit würden wir eine Norm sehen, die an § 16 Bundesverfassungsschutzgesetz angelehnt ist. Diese Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist natürlich nicht unproblematisch, vor allem dann, wenn es um eine Partei geht, Stichwort: Artikel 21 GG, Parteienprivileg und eine Verdachtsberichtserstattung, die hier ermöglicht ist. Damit muss die Norm natürlich umgehen. Die Frage ist: Entspricht die Norm dem Rechtfertigungsbedürfnis, das dann ausgelöst wird, wenn eine Behörde an diesem Parteienwettstreit teilnimmt, der möglicherweise abträgliche Wirkungen auf eine Partei hat?

Das ist die große Herausforderung. Es gibt dazu noch keine Bundesverfassungsgerichtsentscheidung. Das Verfassungsgericht Brandenburg lehnt sich an die Maßstäbe der Äußerung von Hoheitsträgern generell an. Das kann man gut vertreten. Man muss aber auch sehen, dass das Amt als informierende Institution nicht in Konkurrenz zu einer Partei steht. Man könnte das auch umkehren und sagen, insbesondere deshalb, weil sich das Amt als Teil der Exekutive in einen Parteienwettstreit einmischt, müsste man die Anforderung noch stärker als diese Neutralitätsrechtssprechung fordern. Ich wäre durchaus für einen starken Maßstab, aber auch dieser wird meines Erachtens von dem Entwurf erfüllt, weil die Anforderungen recht hoch sind. Artikel 21 ist kein absolutes Schutzrecht, sondern wir sprechen über die Notwendigkeit der praktischen Konkordanz, die mit diesem hohen Maßstab gegeben ist. Dazu hat sich das Bundesverwaltungsgericht, auch im Kontext der Meinungsfreiheit, unlängst geäußert.

Abschließend möchte ich noch einen Satz zur Höchstspeicherdauer verlieren. Neu ist hier, dass „die Behördenleitung im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung trifft“ im Blick auf die Speicherung von Daten Minderjähriger. Anstatt der bisherigen fünf Jahre wird nun die Möglichkeit bestehen, das im Ermessen zu verlängern. Das sehe ich kritisch, weil je länger die Behörde Daten speichert und je mehr sie sozusagen eine neue Entscheidung über eine weitere Speicherung treffen kann, desto mehr greift die Behörde in Grundrechte ein.

Jede neue Entscheidung, jede Verlängerung ist ein Grundrechtseingriff, der nicht banal, sondern gerade unter dem Gesichtspunkt der Minderjährigen durchaus von Bedeutung ist. Deshalb würde ich diese Einfügung, die diese Entscheidung rein ins Ermessen der Behörde stellt, kritisch sehen. Hier sehe ich einen klaren Anwendungsfall der Wesentlichkeitslehre, die sagt, man braucht hier materielle Substanz, also eine Formulierung wie zum Beispiel „Behördenleitung im Einzelfall, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass weiter Bedarf besteht.“ Ansonsten ist es alleine ins Ermessen der Behörde gestellt. Das sehe ich kritisch und an dieser Stelle tatsächlich auch als verfassungswidrig. – Im Übrigen sehe ich keine verfassungsrechtlichen Probleme.

Herr **Prof. Dr. Markus Ogorek:**

Ich habe auf dem Weg nach Wiesbaden in der GSZ, der Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht, gelesen. Dabei ist mir ein Aufsatz von Herrn Unterreitmeier untergekommen, der seines Zeichens Ministerialrat am Bayerischen Staatsministerium des Innern ist. Er schreibt etwas ernüchternd: Für den Gesetzgeber bleibt die Erkenntnis, dass es faktisch unmöglich ist, im Sicherheitsrecht verfassungskonforme Gesetze zu formulieren.

Ich muss ehrlich sagen: Ich sehe es ein bisschen positiver. Die Abgeordneten und wir Sachverständige mögen mit unseren Prognosen, Hoffnungen und Erwartungen zwar öfters gescheitert sein, aber wir haben ganz einfach Wege entdeckt, die nicht funktionieren. Vor dem Hintergrund, glaube ich, brauchen wir auch ein bisschen Mut zum Experiment und zum Scheitern und sollten nicht zu zauderhaft und zaghaft vorgehen.

Um konkret auf ausgewählte Punkte Bezug zu nehmen, möchte ich mit der Online-Durchsuchung beginnen. Der Gesetzgeber schafft in Hessen eine landesrechtliche Grundlage für die Online-Durchsuchung. Das ist sicherheitspolitisch ganz bestimmt folgerichtig, weil ein Großteil extremistischer und ausländischer Einflussaktivitäten in den digitalen Raum verlagert wird. Das ist ein bisschen die Quadratur des Kreises; schwierig, weil wir natürlich den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung schützen müssen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt durch den Richter Vorabkontrollen und scharfe Nachkontrollen.

Mir ist die Schwelle aufgefallen, die meines Erachtens etwas unglücklich formuliert ist. Im Gesetzesentwurf ist von der konkretisierten Gefahr die Rede, genauer gesprochen von tatsächlichen Anhaltspunkten einer konkretisierten Gefahr. Eine konkretisierte Gefahr sind aber tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr. Wir fordern also tatsächliche Anhaltspunkte für tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr. Das erscheint mir sprachlich ein bisschen risikobehaftet. Da sollte man vielleicht nachjustieren.

Besonders positiv möchte ich hervorheben, dass § 7 des Entwurfs klarstellt, dass zur Durchführung von Online-Durchsuchungen auch die Wohnung des Betroffenen betreten werden darf. Im Verfassungsschutzrecht beobachte ich seit längerer Zeit, dass Artikel 13 so ein bisschen lieblos und stiefmütterlich behandelt wird. Wenn man dem jetzt Rechnung trägt – unabhängig von der Frage, ob das Betreten der Wohnung eine Durchsuchung im Sinne von Artikel 13 Absatz 2 oder als sonstiger Eingriff im Sinne von Absatz 7 zu werten ist –, dann ist das sehr positiv.

Genauso positiv sehe ich die Norm, die sich mit der Öffentlichkeitsarbeit auseinandersetzt und § 16 Absatz 1 und 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes nachempfunden ist. Auf der Fahrt hierhin ist mir allerdings aufgefallen, dass die Regelung zum Verfassungsschutzbericht meines Erachtens nicht ganz sauber ist; denn das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf die Verfassungsschutzberichte nicht ohne Grund hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte verlangt. Diese Formulierung „hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte“ wird in dem Entwurf in § 19 nur in Absatz 2 aufgenommen und nicht in Absatz 3. Das sollte man aus Verhältnis-

mäßigkeitsgründen noch ergänzen, weil die namentliche Nennung in einem Verfassungsschutzbericht mit Blick auf Artikel 21, Artikel 9, Artikel 12, Artikel 2 Absatz 1 ganz belastend ist. Da sollte man auf der Eingriffsschwellenseite nachjustieren.

Dann sind wir bei dem letzten Punkt, den ich ausdrücklich erwähnen möchte, nämlich die Informationsübermittlung an Strafverfolgungsbehörden, § 20a des Entwurfs. Sehr positiv werte ich, dass hier ein Katalog eingeführt wird, der natürlich zur Rechtssicherheit und Klarheit beiträgt. Meines Erachtens ist der Katalog aber insgesamt zu weit geraten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz besonders schwere Straftaten verlangt. Das sind in der Regel solche, die eine Höchstfreiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren vorsehen. Man sollte sich die in dem Katalog benannten Delikte noch einmal genauer dahingehend anschauen, ob diesen Voraussetzungen wirklich genügt wird.

Es ist zwar so, dass auch bei einer Höchstfreiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren im Ausnahmefall eine Übermittlung nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in Betracht kommt. Das setzt allerdings qualifizierte Voraussetzungen mit Blick auf den Rechtsgutbezug, die Tatbegehung und die Tatfolgen voraus. Daher würde ich eine kritische Analyse dieser Norm anregen. Für zu weit erachte ich in dieser Norm die Formulierung „im Zusammenhang (...) einer (...) Bestrebung“. Das ist sehr weit gefasst, hat kaum Profil, und der Anwendungsbereich ist – ich würde fast sagen – praktisch uferlos. Eine Beschränkung auf Fälle, in denen die Tat unmittelbar auf die Förderung der Bestrebung gerichtet ist, wäre aus meiner Sicht von Verfassungswegen zwingend erforderlich.

Herr Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte mich als Allererstes bei den Entwurfsverfassern bedanken, dass wir an der Entstehung des Gesetzentwurfes beteiligt und Hinweise von uns aufgegriffen und umgesetzt worden sind.

Ich kann mich deswegen auf zwei Themen beschränken und mich bei diesen beiden direkt an Herrn Ogorek anschließen. In § 7a und in § 20b ist der Begriff der konkretisierten Gefahr als Tatbestandsvoraussetzung aufgenommen worden. Das ist ein neuer Begriff des Bundesverfassungsgerichts. Der hessische Gesetzgeber hat diesen Begriff in § 15 Absatz 2 und § 25a Absatz 2 Nr. 2 HSOG auch verwendet, dort aber auch definiert. Hier fehlt meines Erachtens die Definition. Die Definition der konkretisierten Gefahr findet man auch im Bundesverfassungsschutzgesetz, dort in § 19 Absatz 2.

Die Entwurfsbegründung wiederholt zwar die Beschreibung dieser konkretisierten Gefahr durch das Bundesverfassungsgericht, aber wer liest in der Praxis schon eine alte Landtagsdrucksache? Dies ersetzt auf keinen Fall die Definition im Gesetz. Wenn man die Definition, wie sie jetzt ist, also tatsächliche Anhaltspunkte einer konkretisierten Gefahr, mit der Beschreibung in der Begründung verbindet, dann kommt man genau zu dem, was Herr Ogorek schon angesprochen hat, nämlich zu tatsächlichen Anhaltspunkten für tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr.

Das alles könnte man umgehen, wenn man die verwirrende Verdopplung der Anhaltspunkte aufheben und diesen Begriff wie im Bundesverfassungsschutzgesetz definieren würde.

Mein zweiter Hinweis betrifft § 20a Absatz 2, die Übermittlung von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden. Dort ist der Straftatenkatalog meines Erachtens viel zu weitgehend. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass Informationen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen worden sind, nur bei besonders schweren Straftaten an die Strafverfolgungsbehörde weitergegeben werden dürfen. In Absatz 2 Satz 2 werden durchgehend Straftaten der Kriminalität eines mittleren Niveaus aufgeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass solche Straftaten, auch wenn sie nur mittlere Kriminalität beschreiben, im Ausnahmefall mit einem Strafraum von bis zu fünf Jahren als besonders schwere Straftaten angesehen werden können, wenn die besondere Schwere in der Strafnorm ihren objektiven Ausdruck findet.

Das setzt zwei Dinge voraus: Erstens, dass die Betroffenheit von Verfassungsschutzgütern in der Strafnorm genannt ist. Zweitens, dass die Tatbegehung und die Tatfolgen auch die besondere Schwere ergeben – dies in einem Qualifikationstatbestand oder einer ähnlichen Umschreibung –, die in der Strafnorm vorliegt.

Wenn Sie den langen Katalog durchgehen, dann haben Sie ganz viele Straftatbestände, bei denen diese beiden Voraussetzungen nicht vorliegen. Deswegen komme ich zu dem gleichen Ergebnis wie Herr Ogorek: Hier fehlt diese Verobjektivierung der besonderen Schwere, da es weitgehend um Vorbereitungs- und Nebenhandlungen geht und nicht um direkte Straftaten im Rahmen der Bestrebungen, die entsprechend Artikel 3 Absatz 2 verfolgt werden. Insofern sollte der Straftatenkatalog noch einmal genauer betrachtet und gekürzt werden.

Herr Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Gelegenheit, heute Stellung nehmen zu können. Dank auch zugleich an den Gesetzgeber, der sich die Mühe gemacht hat, sich in dem doch etwas kleinteiligen Dickicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur zurechtzufinden, sondern auch einen Weg zu finden und sich dann auch mit den verfassungsgerichtlichen Vorgaben, die ihrerseits bisweilen nicht unbedingt zur Klärung beitragen können, zurechtgefunden hat.

Ich möchte mich in meiner mündlichen Stellungnahme auf zwei Punkte konzentrieren: Zum einen die Online-Durchsuchung und deren verfassungsrechtliche Bewertung, zum anderen die Öffentlichkeitsarbeit der Informationstätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz.

Zunächst einmal teile ich die Einschätzung meines bayerischen Mitstreiters Herrn Unterreitmeier, auf den Herr Ogorek dankenswerterweise hingewiesen hat, nicht ganz. Auch ich bin der Auffassung, dass der Gesetzgeber durchaus in der Lage ist, verfassungskonforme Regelungen zu treffen. Eine solche verfassungskonforme Regelung haben wir bei der von mir angesprochenen Regelung durchaus.

In Anlehnung an die bayerischen Regelungen, aber auch Regelungen in anderen Ländern, hat der hessische Gesetzgeber eine Regelung getroffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Online-Durchsuchung im Ergebnis genügt. Zum einen ist dabei bemerkenswert – das ist etwas, das natürlich auch für den Gesetzgeber von Bedeutung ist –, dass gerade die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in den vergangenen 18 Jahren durchaus – ich will es einmal vorsichtig formulieren – hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Online-Durchsuchung Schwankungen unterworfen gewesen ist. Aber auch das Gericht ist nicht davor gefeit, den sich zunehmend wandelnden Gefahren oder den Herausforderungen für Sicherheitsarbeit Rechnung zu tragen.

Wir können jetzt in der Zwischenzeit von einer weitgehend konsolidierten Rechtsprechung ausgehen. Der Gesetzgeber hat nach meiner Einschätzung den Anforderungen der Normenklarheit und der Normenbestimmtheit vollumfänglich – mit einem gewissen einschränkenden Zusatz – Genüge getan.

Die Verwendung des Begriffs „konkretisierte Gefahr“ ist sprachlich – das haben die Vorredner bereits deutlich gemacht – nicht ganz unproblematisch. Man ist mittlerweile in einer Vielzahl von Gefahrenbegriffen, die in der Rechtsprechung für durchaus unterschiedliche Konstellationen herangezogen werden. Ob nun die Verwendung einer konkretisierten Gefahr, wie es auch § 7 des Gesetzesentwurfs vorsieht, tatsächlich zur Klarheit beiträgt, darüber kann man mit gewissen Einschränkungen streiten. Im Ergebnis halte ich die Regelung für verfassungskonform. Ob sie linguistischen Anforderungen genügen mag, darüber mag man dann noch streiten.

Darüber hinausgehend sind die Kernbereichsregelung und die gesamten Regelungen ausreichend, die den prozeduralen Grundrechtsschutz, wie er auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausbuchstabiert worden ist, sicherstellen.

Beim zweiten Punkt, den Informationsbefugnissen gegenüber der Öffentlichkeit, ist tatsächlich auf ein Problem noch einmal genauer hinzuweisen: das ist die Frage der Vereinbarkeit solcher Regelungen, insbesondere mit Artikel 21 GG. Diese Frage ist ebenfalls bereits angesprochen worden. Wenn man sich aber vor Augen führt, dass für den Bereich hoheitlicher Äußerungen unter anderem die Fragen des Neutralitätsgebots und des Sachlichkeitsgebots maßstabbildend sind, dann muss man sich – jetzt unterscheide ich mich in Teilen von der Bewertung meiner Vorredner – darüber im Klaren sein, dass es um eine aufgabenbezogene Zuweisung der Befugnisse an das Bundesamt für Verfassungsschutz geht, das eben gerade nicht – selbst wenn man es als Teil der Exekutive ansehen mag – in eine politische Konkurrenzsituation mit politischen Parteien tritt. Vielmehr nimmt es eine legitime, dem Staat zukommende Aufgabe wahr, nämlich auf bestimmte Gefahren, bestimmte Bestrebungen hinzuweisen. Das ist – wie jüngst der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einem anderen Zusammenhang ausgeführt hat – eine staatliche Aufgabe, an deren Verfassungskonformität keinerlei Zweifel bestehen dürften.

Im Ergebnis bleibt es dementsprechend bei meiner Einschätzung, dass die zur Diskussion gestellten Regelungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Abgeordneter Holger Bellino:

Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage richtet sich an Herrn Prof. Roßnagel und Herrn Prof. Ogorek bezüglich der konkreten Gefahr. Sie haben Bezug genommen auf eine Definition des Bundesverfassungsgerichtes. Vielleicht können Sie das für mich noch einmal operationalisieren.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Ogorek. Habe ich es richtig verstanden, dass wir, wenn wir Sorge haben, dass uns ein Staatsgerichtshof oder ein Bundesverfassungsgericht stoppen könnte, etwas mutiger herangehen müssen, um die Grenzen auszuloten? Das würde mir intern an der einen oder anderen Stelle vielleicht helfen.

Abgeordneter Rüdiger Holschuh:

Ich habe eine Nachfrage zum Thema Subsidiarität, also zur Abgrenzung des Landesverfassungsschutzes gegenüber den Polizeimaßnahmen. Wenn ich Ihre Ausführungen richtig verstanden habe, fällt es mir jetzt schwer, überhaupt noch einen Fall zu finden, bei dem der Landesverfassungsschutz überhaupt Online-Durchsuchungen machen kann, weil immer die Polizei zuständig ist. Vielleicht könnten Sie noch einmal ausführen, ob ich das richtig verstanden habe. Gerne an alle, die sich berufen fühlen, an der Stelle fachkundig zu antworten.

Herr Roßnagel, beim Katalog bei der konkretisierten Gewalt haben Sie die Abgrenzung der mittelschweren Taten gegenüber den schweren Taten aufgeführt. Wie müssten wir das ändern, damit das aus Ihrer Sicht besser dargestellt ist und uns das Handwerkszeug an die Hand gibt, das wir brauchen, um das Gesetz zu verbessern?

Abgeordneter Moritz Promny:

Ich habe eine Frage an Prof. Ogorek und Prof. Roßnagel, die in die ähnliche Richtung geht wie die Frage vom Kollegen Holschuh. Zunächst an Herrn Prof. Roßnagel: Es gibt schon noch den einen oder anderen, der alte Landtagsdrucksachen liest.

(Heiterkeit)

Das wollte ich an der Stelle nur hinterlegt haben, auch wenn es vielleicht weniger werden.

Nichtsdestotrotz an der Stelle auch die Frage, inwieweit eine Ausweitung des Straftatenkatalogs mit Delikten mit einem Strafmaß unter zehn Jahren mit den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar wäre. Wann würde so eine Ausdehnung verfassungswidrig werden? Wenn Sie dazu noch einmal eine Einschätzung geben könnten.

Vielleicht noch eine Frage speziell an Herrn Prof. Ogorek. Sie haben sehr deutlich gemacht, die Formulierung zur konkretisierten Gefahr bei Online-Durchsuchungen sei problematisch und sollte konkretisiert werden. Können Sie noch einmal vertiefen, wie diese Konkretisierung dann aussehen soll?

Abgeordneter Christian Rohde:

Ich wollte zu dem Fragenkatalog die Frage an die Runde stellen, welche Dinge man aus Sicht der Sachverständigen konkret streichen müsste. Es gibt durchaus widersprüchliche Äußerungen der Sachverständigen. Deswegen wäre es ganz interessant, hier auch noch einmal konkrete Vorschläge zu erhalten.

Dann wollte ich an Herrn Goldhammer bzw. an jeden, der sich dazu berufen fühlt, darauf zu antworten, die Frage stellen: Halten Sie es im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsfreiheit von politischen Parteien sowie auf das verfassungsrechtlich geschützte Parteienprivileg und das Selbstbestimmungsrecht von politischen Parteien für geboten, den Einsatz von verdeckten Mitarbeitern oder Vertrauensleuten bei der Beobachtung politischer Parteien durch spezifische gesetzliche Regelungen zu begrenzen, wie dies derzeit bereits in § 13 Absatz 2 HVSG zum Schutz des freien Mandats in Bezug auf Abgeordnete auf der Ebene von EU, Bund oder Land der Fall ist?

Einflussnahmen des Staates auf die innere Willensbildung und das äußere Erscheinungsbild der Parteien, die laut dem Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig zu bewerten wären, könnten zum Beispiel durch den gesetzlichen Ausschluss einer Lenkung von Führungsmitgliedern unterbunden werden. Angesichts der direkten Konkurrenzsituation könnten vor allem parteipolitische Mitbewerber zum Ziel verfassungsschutzbehördlicher Maßnahmen werden.

Abgeordneter Moritz Promny:

Ich hatte eine Frage, die ich mir notiert hatte, noch nicht abgefragt. Die Frage richtet sich an Prof. Goldhammer im Zusammenhang mit den Ausführungen, die Sie bei der Speicherung von Daten Minderjähriger gemacht haben und dem Ermessensspielraum, der der Behörde eingeräumt wird. Eben hatten Sie schon einmal eine Grobformulierung gemacht. Vielleicht könnten Sie das an der Stelle noch einmal vertiefen. Da wäre ich Ihnen dankbar.

Herr Prof. Dr. Markus Ogorek:

Vielen herzlichen Dank für die klugen Fragen. – Ich möchte mit der Formulierung der tatsächlichen Anhaltspunkte für eine konkretisierte Gefahr beginnen. Eine konkretisierte Gefahr wird nach Rechtsprechung und Literatur definiert als tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr. Das heißt, man hätte im Gesetz dann die Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte für tatsächliche Anhaltspunkte“ stehen. Wenn man besonders sprachverliebt ist, dann würde man aus dieser Formulierung möglicherweise herauslesen, oder dort hineinlesen, dass tatsächliche Anhaltspunkte für tatsächliche Anhaltspunkte mit Blick auf die erforderliche Eingriffsschwelle geringer sind als lediglich tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr. Das hat dann auch etwas Tautologisches. Da jetzt die Frage nach der Lösung aufkam, könnte man einfach die Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkretisierte Gefahr“ durch „konkretisierte Gefahr“ ersetzen. Damit hätte man dieses sprachliche Problem aus der Welt geschafft.

Bezüglich der zweiten Frage, dem Ausreizen, habe ich mich wieder in etwas hineingeritten. Natürlich möchte ich nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass sich der Gesetzgeber wie ein Springinsfeld aufs Geratewohl anschickt, alles Mögliche zu regeln, damit dann die Gerichte – der schöne Staatsgerichtshof in Wiesbaden oder das Bundesverfassungsgericht – alles auf das gerade noch verfassungsrechtlich zulässige Maß zurückführen.

Ich möchte ein Beispiel nennen – obwohl ich mir fest vorgenommen hatte, heute nichts dazu zu sagen –, das ich für völlig verunglückt halte und bei dem man in Hessen mit Blick auf das HSOG weit über das Ziel hinausgeschossen ist: Das ist die Videoüberwachung des öffentlichen Raums, bei der jetzt plötzlich schon bei sogenannten Angsträumen eine Videoüberwachung zulässig sein soll. Auch in der Presse – Stichwort: LTO – wurde das sehr kritisch aufgenommen, meines Erachtens zu Recht. Wenn ich noch in Hessen leben würde, hätte ich mich stärker in die Diskussion eingebracht, als ich das aus dem fernen, aber schönen Köln machen kann.

Herr Promny hatte nach dem Katalog gefragt. In der Tat ist es so, dass das Bundesverfassungsgericht sagt, dass Staatsschutzdelikte für sich genommen noch keine ausreichende Kategorie seien, sondern es unterscheidet zwischen Delikten, die eine Höchstfreiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren und solchen, die eine Höchstfreiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren vorsehen. Bei den Delikten, die eine Höchstfreiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren vorsehen, da sagt es, solche Delikte seien schon per se besonders schwere Straftaten. Nicht ohne Grund wird der Strafraum des § 99 StGB jetzt durch den Bundesgesetzgeber angehoben, um eine solche Datenübermittlung zu ermöglichen. Mit Blick auf die Straftatbestände, bei denen die Höchstfreiheitsstrafe mindestens fünf Jahre beträgt, wird auf das Rechtsgut geschaut, auf den Bezug zur verfassungsfeindlichen Tätigkeit oder Bestrebung, auf die Tatbegehung etc. pp. Tatsächlich haben mein Team und ich in der umfänglichen Stellungnahme auch einen Vorschlag geäußert, wie man das Ganze vielleicht aus gesetzgeberischer Sicht anders regeln könnte, indem man die Absätze an der Stelle aufspaltet. Ich möchte diesbezüglich auf die schriftliche Stellungnahme verweisen.

Herr Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Die Verdopplung der tatsächlichen Anhaltspunkte hat Herr Prof. Ogorek ausführlich erläutert. Das muss ich nicht wiederholen.

Ich will nicht abstreiten, dass der eine oder andere Wissenschaftler noch einmal in Landtagsdrucksachen reinschaut, aber ich kann es mir wirklich schwer vorstellen, dass ein Praktiker beim Verfassungsschutz, wenn er bei der Beobachtung von irgendeiner Zielperson unterwegs ist, an irgendwelche Landtagsdrucksachen denkt, die er vielleicht noch einmal durchschauen könnte.

Mir geht es jetzt auch nicht um die Frage, ob es verfassungswidrig oder verfassungsgemäß ist. Natürlich ist es verfassungsgemäß, wenn man den Begriff des Bundesverfassungsgerichts verwendet. Mir geht es eher um eine rechtspädagogische Angelegenheit. Im Bundesverfassungsschutzgesetz hat man dieses Thema definiert. Im HSOG hat man die konkretisierte Gefahr auch definiert aus dem Grund, weil es ein nicht so gängiger Begriff ist, der selbst für Juristen sehr neu ist und mit dem sie nur schwer umgehen können. Insofern wäre es einfach hilfreich, wenn hinter

der Verwendung des Begriffs dann noch eine Definition steht, was man darunter versteht, also rein rechtspädagogisch.

Das zweite Thema, zu dem ich gefragt wurde, war der Straftatenkatalog in Artikel 20a Absatz 2 Satz 2. Hintergrund der Überlegung ist, dass der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht bei jedem kriminellen Vorfall gerechtfertigt ist, sondern nur – das Bundesverfassungsgericht hat es gerade noch einmal bei dem Thema Staatstrojaner aufgegriffen – bei einer besonderen Schwere von Straftatbeständen. Die werden im Regelfall definiert. Das sind Straftatbestände mit einer Höchststrafe von zehn Jahren. Wenn Sie jetzt einen Straftatbestand haben, der einen Strafraum von drei bis fünf Jahren hat, dann brauchen Sie noch zusätzliche Argumente, warum die Straftat so schwerwiegend ist wie die Straftaten, die mit zehn Jahren bestraft werden können. Das ist nur im Ausnahmefall der Fall.

Als Beispiel nehmen wir jetzt die Vorbereitung der Fälschung von amtlichen Ausweisen. Das ist mittlere Kriminalität. Der Strafraum beträgt nur dann drei Monate bis fünf Jahre, wenn die Vorbereitung der Fälschung von amtlichen Ausweisen als gewerbsmäßig qualifiziert ist. Da kann ich nicht sehen, welchen Bezug das zu den Schutzgütern hat, für die der Verfassungsschutz zuständig ist. Ich kann auch nicht sehen, dass die Tatbegehungen und die Tatfolgen tatsächlich so gravierend sind, dass man sie mit Straftaten vergleichen kann, die mit bis zu zehn Jahren bestraft werden.

Deswegen muss man den Katalog noch einmal durchgehen und schauen, ob man im Text des StGB eine Verschärfung finden kann, von der man annehmen kann, dass die Tatbegehungen und die Tatfolgen eine solche Schwere in diesem Ausnahmefall haben und es irgendetwas mit den verfolgten Bestrebungen zu tun hat, die zu beobachten Aufgabe des Landesamtes sind. Wenn das zusammenkommt, dann kann man die in den Katalog mit aufnehmen.

Ich würde vorschlagen, einige der 39 Straftaten zu streichen, die bis jetzt aufgeführt sind, weil man damit die Verfassungsmäßigkeit des ganzen Katalogs stärkt. Jede Norm aus dem Strafgesetzbuch, zu der Bezug genommen wird und die diese besondere Schwere nicht zum Ausdruck bringt, ist hier fehl am Platz, weil dadurch nicht gerechtfertigt werden kann, warum man die Ergebnisse nachrichtendienstlicher Untersuchungen den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis gibt, die diese Ergebnisse mit nachrichtendienstlichen Mitteln jedoch nicht erzielen dürften.

Herr Prof. Dr. Michael Goldhammer:

Natürlich kann der Gesetzgeber noch verfassungsgemäße Gesetze machen, aber es wird immer schwieriger, weil die Rechtsprechung – das sehen wir an der Gefahrenbegriffsdiskussion, die wir hier führen – immer ausdifferenzierter wird. Die Konstitutionalisierung des Polizei- und Sicherheitsrechts ist ein Spezifikum in dem Bereich. Das haben wir in den Corona-Entscheidungen zum Beispiel viel entspannter gesehen. Wir haben in der letzten Zeit viel über die Verfassungsrichterrinnen- und -richterwahl gesprochen. Vielleicht ist es auch noch ein Alterbe der 90er, hier immer fester zu zurren; es kann sich auch wieder ändern. Insofern werde ich – wie Kollege Ogorek –

auch dafür, dass die Gesetzgeber trotz des Risikos des Scheiterns in Karlsruhe immer wieder voranpreschen und versuchen, die Spielräume auszuschöpfen.

Zur Frage der Subsidiarität: Was bleibt eigentlich noch für den Verfassungsschutz, was nicht die Polizei machen kann? Ich habe eben noch einmal schnell in den § 15c HSOG reingeschaut. Da ist von der Abwehr einer dringenden Gefahr die Rede. Das heißt, es muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine dringende Situation mit Blick auf ein polizeiliches Schutzgut bestehen, während der Verfassungsschutz hier so formuliert ist, dass es natürlich deutlich im Vorfeld ist. Da haben wir schon einen Unterschied. Das wäre auch der Eigenwert und auch die Funktion des Verfassungsschutzes. Ob man das jetzt so sein lässt mit den tatsächlichen Anhaltspunkten einer konkretisierten Gefahr oder das anders formuliert, als es vorgeschlagen wurde, ist sozusagen wurst. Aber die zeitliche Perspektive ist anders. Der Verfassungsschutz kann früher ansetzen. Das wird auch nicht von der Subsidiarität konsumiert. Das ist wahrscheinlich auch sachlich richtig.

Zur Frage, wie es sich mit verdeckten Mitarbeitern generell verhält, die hier eingesetzt werden. Das ist eine Frage, die etwas weiter geht als der Berichtsauftrag, den wir durch den Innenausschuss erhalten haben. Insofern gestatte ich mir eine generelle Ad-hoc-Einschätzung. Auf dieser generellen Ebene gilt das, was das Verfassungsrecht dazu sagt. Es gibt im Grunde nur ein Tabu, und das ist die Menschenwürde. Alles andere, ob Artikel 21 GG, der Schutz der Parteien und das Parteienprivileg oder einzelne Grundrechte, die Meinungsfreiheit bestimmter Gruppen versus die Meinungsfreiheit anderer Gruppen usw. sind sozusagen nicht tabuisierte Positionen, die nicht unantastbar sind, sondern sie sind antastbar.

Insofern ist es natürlich eine legitime Aufgabe und – da sich der Staat auf dem Felde des Verfassungsschutzes bewegt, würden manche sogar sagen – Staatszweck, der dann die üblichen Rechtfertigungsanforderungen auslöst. Wenn das Amt zu diesen Ermittlungsmaßnahmen greift, dann führt dies zu bestimmten Verwertungsverboten. Diese Diskussion kennen wir. Es wird dann mittelbar oder mit Blick auf die Rechtswidrigkeit von Maßnahmen unmittelbar sanktioniert. Aber es ist nicht per se verboten. Ob es verhältnismäßig ist und ob die Eingriffsschwelle wirklich überschritten ist, müsste man sich von Fall zu Fall anschauen. Das ist oft auch eine Tatsachenfrage. In dieser abstrakten Beurteilung neigen wir oft zu einer Wertediskussion. Aber letztlich ist es – hier schaue ich zum personifizierten Verwaltungsgericht – erst einmal eine Tatsachenfrage.

Zur Speicherung von Daten, die Minderjährige betreffen. Ich möchte noch einmal betonen, dass der Umstand, dass das rein im Ermessen des Behördenleiters steht, nicht verfassungsgemäß ist. Es würde schon helfen, wenn man die Formulierung von dem Halbsatz vorher übernehme, der das Szenario nach Eintritt der Volljährigkeit erfasst, nämlich „weitere Erkenntnisse angefallen sind, die eine Fortdauer der Speicherung rechtfertigen.“ Als Mindestmaß wäre das wahrscheinlich ein bisschen zu wenig, weil es um Minderjährige geht. Bei dem, was ich eben vorgelesen habe, geht es um Erwachsene. Minderjährige sind natürlich schutzbedürftiger, sodass man das wahrscheinlich anreichern müsste. Ich habe jetzt keinen zitierfähigen Vorschlag, aber ich würde bei den tatsächlichen Anhaltspunkten bleiben, die das Fortbestehen einer Überwachungsbedürftigkeit mit Blick auf § 2 Absatz 2 rechtfertigen. Das halte ich für wichtig. Dass es allein im Ermessen steht, ist ein Musterfall des Auslösens der Wesentlichkeitslehre. Das sollte man noch bereinigen.

Herr **Prof. Dr. Michael Bäuerle:**

Ich möchte zunächst auf die Frage zu dem Anwendungsbereich der Online-Durchsuchung eingehen. Ich stimme Ihnen zu, der wird sehr klein sein. Wir bewegen uns aber immerhin noch im Vorfeld der klassischen konkreten Gefahr. Zeitlich sind wir noch nicht so dringend unterwegs. Ich könnte mir vorstellen, dass das Landesamt vielleicht einfach ganz andere nachrichtendienstliche Ressourcen hat als die Polizei, und die Polizei in diesem Stadium noch gar nicht dazu in der Lage wäre. Aber eine Standardmaßnahme des Landesamtes wird es mit Sicherheit nicht, da würde ich Ihnen voll und ganz zustimmen.

Zum Katalog haben wir hier bilateral diskutiert. Herr Manns hat mich schon von einigen Tatbeständen überzeugt, die nicht reingehören. Ich würde mich dem anschließen, dass der Katalog etwas enger zu fassen ist.

Auch hinsichtlich der sprachlichen Frage zur konkretisierten Gefahr kann ich mich nur anschließen.

Zu der Frage, ob man noch verfassungsgemäße Normen machen kann, möchte ich darauf hinweisen, dass diese hohe Zahl von Entscheidungen kein Zufall ist, sondern daran liegt, dass das Bundesverfassungsgericht bei geheimen und verdeckten Maßnahmen die Anforderungen an die sogenannte Rechtssatzverfassungsbeschwerde, also der Bürger klagt direkt gegen eine Norm, am Anfang heruntergesetzt hat mit der Begründung, wenn der Bürger nichts erfährt, dann kann er auch keinen Rechtsschutz einholen.

Allerdings haben sie die Zulässigkeitsvoraussetzungen in den letzten Jahren immer weiter hochgeschraubt. Die Entscheidung von 2024 beginnt damit, dass ein Großteil des Vorgetragenen für unzulässig erklärt wurde. Das Gleiche gilt für die 25a-Entscheidung, also hessenDATA. Ich habe den Eindruck, dass da eine Tendenz drinsteckt, den Hahn enger zu machen. Es bedarf erst einmal eines Klägers, der diese höher gewordene Hürde überspringen muss. Ich glaube nicht, dass die Zahl weiter so exponentiell ansteigen wird, wie wir das bisher erlebt haben. Meine Wahrnehmung ist eher, sie machen den Sack ein bisschen zu.

Herr **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:**

Es war jetzt keine Frage unmittelbar an mich gerichtet. Ich will aber die Gelegenheit nutzen, zu zwei Punkten noch einmal klarstellend Position zu beziehen, zum einen zur Verwendung des Begriffs der konkretisierten Gefahr. Ich glaube, man kann das in dieser Anhörung sehr deutlich gewordene Problem der Doppelungen vielleicht durch die Formulierung „bei Vorliegen einer konkretisierten Gefahr“ beseitigen.

Ich will noch einmal ganz klar darauf hinweisen, dass es keine Gleichsetzung einer dringenden und einer konkretisierten Gefahr gibt. Wir sind hier in völlig unterschiedlichen Bereichen. Das liegt auch an der völlig unterschiedlichen Ausrichtung des präventiv-polizeirechtlichen Zugriffs, der andere Voraussetzungen hat als Vorfeldmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörden, für die

andere polizeiliche Gefahrenkategorien gelten. Hinsichtlich der Frage, ob die Online-Durchsuchung damit eine Standardmaßnahme wird, teile ich auch die Einschätzung, dass es sicherlich keine Standardmaßnahme ist, sondern es bedarf dann auch entsprechend besonderer Voraussetzungen.

Der zweite Punkt, der hier ebenfalls angesprochen wurde – allerdings über den Auftrag der Sachverständigen doch hinausgehend –, war die Frage der Öffentlichkeitsarbeit und des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel gegenüber politischen Parteien. Die hier angesprochene Regelung des § 13 Absatz 2 Nummer 4 im Hessischen Verfassungsschutzgesetz erfährt, glaube ich, ihre innere Rechtfertigung schlichtweg aus dem besonderen Schutzauftrag des freien Mandats, ist aber keine Aussage, die sich 1 : 1 auf die Befugnisse zur Öffentlichkeitsarbeit von Verfassungsschutzbehörden übertragen ließe; denn die Gewinnung von V-Leuten, die in politischen Parteien tätig sind, ist eine völlig andere Frage als die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem Gedanken der wehrhaften Demokratie ergebenden Aufklärungsarbeit, die den staatlichen Behörden als solchen zukommt. Insoweit ist der Hinweis auf § 13 Absatz 2 Nummer 4 in der Sache wenig weiterführend, weil es einen durchaus speziellen Bereich betrifft.

Insoweit gilt tatsächlich – auch das ist bereits angeklungen –, dass das Parteienprivileg als solches keinen absoluten Schutz gewährt, sondern es gewährt einen bereichsspezifischen Schutz für die Funktion politischer Parteien im demokratischen Diskurs. Aber sie steht natürlich in ihrer Schutzwirkung in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen der wehrhaften Demokratie, wie sie sowohl im Grundgesetz als auch in der Hessischen Verfassung gewährleistet ist. Das bedeutet nichts anderes, als dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Verfassungsschutzbehörden selbstverständlich, auch unter Wahrung des Grundgedankens des Parteienprivilegs, befugt sind, über extremistische Bestrebungen entsprechend aufklären zu dürfen.

Abgeordneter **Moritz Promny:**

Prof. Schwarz hat den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit angesprochen, zu dem ich eine Nachfrage stellen will. Sie hatten das mit einem Oberbegriff versehen, aber ich würde hier schon präzisieren wollen. Sie sprachen von nachrichtendienstlichen Mitteln. Wir können an der Stelle auch einmal konkret werden: beispielsweise der Einsatz von V-Leuten. Mich würde Ihre Einschätzung dazu interessieren, inwieweit wir hier in einem Spannungsverhältnis zwischen möglicherweise politisch motivierten und insofern unverhältnismäßigen Grundrechtseinschränkungen sind. Die Frage richtet sich gerne an alle Sachverständigen.

Herr **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:**

Herzlichen Dank für die Nachfrage. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Beantwortung dieser Frage eigentlich weit über die heutigen Themen hinausgeht. Das soll keine Kritik an der Fragestellung sein, sondern beruht letzten Endes auf dem Gedanken, dass damit ein – ich will es einmal so formulieren – sehr weites Feld aufgemacht wird.

Zunächst zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel. Sowohl für das Bundesverfassungsschutzrecht als auch für das Landesverfassungsschutzrecht sind in den jeweiligen Fachgesetzen natürlich entsprechende Hürden gegeben. Die zentrale Frage, die man wahrscheinlich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere zum NPD-Verbot, nachzeichnen kann, ist letzten Endes, ob der Einsatz von V-Leuten – insbesondere, wenn man sich die Rechtsprechung zum NPD-Verbotsverfahren anschaut – rechtsstaatlich zulässig ist.

Es geht vielmehr um die Frage, welche Erkenntnisse daraus in einem Parteiverbotsverfahren unter Umständen verwendet werden können. Damals war es – daran gilt es noch einmal zu erinnern – auch nicht die Senatsmehrheit, sondern es waren drei Mitglieder des Zweiten Senats, die sehr klar gesagt haben: Das begegnet rechtsstaatlichen Bedenken. Deswegen dürfen entsprechende Erkenntnisse nach dem Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien nicht verwendet werden. Ob und welche Grenzen darüber hinausgehend für den Einsatz von V-Leuten gezogen werden können, ist eine letzten Endes im Einzelfall zu beantwortende Frage.

Herr **Prof. Dr. Michael Bäuerle:**

Ich würde mich der Aussage anschließen, dass das Ob des Einsatzes von V-Leuten – zumindest vom Bundesverfassungsgericht – nicht verneint wurde. Persönlich halte ich es rechtspolitisch für sinnvoll.

Herr **Prof. Dr. Michael Goldhammer:**

Zu dieser Frage, die im Kontext zur Öffentlichkeitsarbeit steht, habe ich mich schon geäußert. Das ist letztlich die Norm, über die wir wirklich sprechen. Es geht um die Frage, ob das informierende Amt, also das Amt, das sich dieser Information bedient, zur Neutralität verpflichtet ist. Das ist ein wichtiger Aspekt, den wir generell im Verfassungsrecht, aber insbesondere auch bei Äußerungen von Hoheitsträgern, haben. Man kann sagen: Das Amt ist – anders als der Bundeskanzler oder der Minister – kein Wettbewerber einer anderen Partei, also hängen wir die Neutralität nicht so hoch; denn wir erreichen das notwendige Maß an Rechtfertigung, indem wir immerhin noch harte Tatsachen verlangen, die Beobachtungsbedürftigkeit begründen.

Das ist die eine Sicht, die man einnehmen kann, oder man ist noch strenger. Ich neige dieser strengen Sicht zu. Das Amt, das sich in diese Kommunikation über Parteien einmischt, ist zwar selbst kein politischer Wettbewerber, aber es ist als Teil der Exekutive ein Akteur, der hier trotzdem nichts zu suchen und sich nicht in die parteiliche Auseinandersetzung, also den zugrundeliegenden Wettbewerb der Parteien als Grundlage der parlamentarischen Demokratie, einzumischen hat. Davon geht Artikel 21 GG aus.

Ich würde dieser strengen Ansicht durchaus beipflichten wollen, weil der Entwurf des § 19 Absatz 2 nicht nur für Parteien, sondern auch für andere Gruppierungen gilt. Man muss dann einfach unterscheiden. Ich würde schon erwarten, dass man bei einer Partei vorsichtiger ist. Ich würde die Neutralität durchaus noch höher hängen, wenn es um Parteien geht, aber es ist eben trotzdem kein Tabu.

Dann stellt sich die Frage, ob das, was in der Norm steht, ausreicht. Wenn man das mit dem, was das Bundesverwaltungsgericht im Mai entschieden hat, auf der Tatsachenebene vor dem Verwaltungsgericht ausficht, müssen wir natürlich berücksichtigen, dass es um Meinungsfreiheit von Parteimitglieder geht, und dass nicht alles im Schutze der Meinungsfreiheit Geäußerte gewissermaßen der Partei zur Last gelegt werden kann. Das wurde im Bundesverwaltungsgericht sehr ausführlich geäußert.

Das heißt, die Antwort auf Ihre Frage, weder im Speziellen im Hinblick auf Öffentlichkeitsarbeit noch generell als Einmischung des Staates, Staatsfreiheit in den Parteien, ist: Wir haben durch Artikel 21 GG nicht ein absolutes Tabu, sondern wir müssen von Fall zu Fall schauen und dabei sehr sorgsam vorgehen. Ich werbe dafür, dass wir hier durchaus den Unterschied sehen zwischen Parteien und anderen Akteuren, irgendwelchen Gruppen, die beobachtet werden. Es ist aber kein absolutes Tabu.

Herr Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Die Aufgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz sind in § 2 Absatz 2 beschrieben, nämlich bestimmte Bestrebungen, Informationen darüber zu sammeln und aufzuarbeiten. Man muss zwischen der Informationssuche und der Informationsverarbeitung unterscheiden. Dabei gibt es bestimmte Instrumente, die unter bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werden können.

Wenn die dann am Ende zu Erkenntnissen führen, die auf Tatsachen beruhen, dann ist es zulässig und geboten, dass die Öffentlichkeit darüber auch informiert wird. Bei der Informationsmitteilung – es können Grundrechtseingriffe sein – ist zu berücksichtigen, welche Grundrechte betroffen sind. Das kann die Meinungsfreiheit oder – jetzt nicht direkt ein Grundrecht, aber es ist genauso zu berücksichtigen – die Privilegierung von Parteien oder die Organisationsfreiheit sein usw. Einerseits ist es wichtig, dass die Öffentlichkeit über die Bestrebungen, die in § 2 Absatz 2 genannt sind, informiert wird, damit man sieht, was das Landesamt an der Stelle tut. Andererseits ist es wichtig, dass die Informationen, die vermittelt und bekanntgegeben werden, durch einen Abgleich mit den jeweils betroffenen Grundrechten gerechtfertigt sind.

Herr Prof. Dr. Markus Ogorek:

Ich würde mit dem Thema V-Leute beginnen. Natürlich ist es verführerisch, zu sagen, Artikel 38 Absätze 1 und 2 GG oder die damit korrespondierende Norm in der Landesverfassung garantiert das freie Mandat. Artikel 21 GG garantiert die Parteienfreiheit. Schon wegen dieser sprachlichen Ähnlichkeit könne es doch nicht sein, dass jetzt ND-Mittel und im Besonderen V-Leute einfach so in Parteien eingesetzt werden. Dieser Argumentation würde ich scharf widersprechen.

Parteien sind eingetragene Vereine, in der Regel nicht eingetragene Vereine. Sie zählen zur gesellschaftlichen Sphäre. Der Mandatsträger, der Abgeordnete ist bereits in den Bereich des Staates übergewechselt. In Deutschland haben wir die Besonderheit, dass wir auch sogenannte Le-

galisten zum Gegenstand verfassungsschutzbehördlicher Beobachtung machen. Vor dem Hintergrund glaube ich, dass es keiner gesetzlichen Einschränkung des Einsatzes von V-Leuten in Parteien bedarf, da wir eine Rechtsprechung haben, die an den Einsatz von ND-Mitteln in Parteien ohnehin sehr strenge Voraussetzungen knüpft. Ich möchte nur daran erinnern, dass dieser Grundsatz der Staatsferne durch Quellenfreiheit auch nur im Parteiverbotsverfahren anerkannt ist. Darauf hat das OVG Münster in seiner Verdachtsfallentscheidung – man kann noch sagen: unlängst – ausdrücklich hingewiesen.

Ich bin sehr dankbar, dass ich zu § 19 Absätze 2 und 3 noch einmal Stellung nehmen kann. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich gerade die Absätze verwechselt hatte, weil ich mich in der Denke immer noch im Bundesverfassungsschutzgesetz bewege. Diese Formulierung „hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte“, über die ich eingangs gesprochen habe, findet sich in Absatz 2, wenn es um die Informationstätigkeit des Verfassungsschutzes geht. Sie findet sich allerdings nicht in Absatz 3, wenn es um den Verfassungsschutzbericht geht. Da sollte man vielleicht noch einmal nachbessern.

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsschutzes, wie sie in § 19 Absatz 2 ausgeformt ist, sehe ich mit Blick auf Artikel 21 GG keine durchgreifenden Bedenken. Ich glaube, es war mein Kollege Schwarz, der darauf hingewiesen hatte. Auch wenn das alles im Gesetz nicht ausdrücklich ausbuchstabiert wird, gelten beispielsweise doch – als ein Ertrag der Verhältnismäßigkeit – der Grundsatz der Richtigkeit und der Grundsatz der Sachlichkeit. Es gilt das Neutralitätsprinzip, es gilt natürlich auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Allgemeinen, sodass es meines Erachtens vor allem um Einzelfallentscheidungen geht. Natürlich wissen wir mit Blick auf das Bundesamt für Verfassungsschutz, dass der frühere Präsident Thomas Haldenwang sehr profilierte Öffentlichkeitsarbeit betrieben hat und immer wieder mit sehr pointierten Aussagen an die Öffentlichkeit getreten ist.

Auf der anderen Seite hat sich das Amt auch oft zurückgehalten. Wenn ich daran denke, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz von einer Veröffentlichung der Hochstufungsentscheidung in Bezug auf die AfD mit Blick auf das Neutralitätsgebot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor der letzten Bundestagswahl abgesehen hat, dann muss ich sagen, letzten Endes entscheiden sich die Dinge wohl am Einzelfall.

Ich persönlich halte diese Norm, also § 19 Absatz 2, die Informationstätigkeit des Verfassungsschutzes, mit Blick auf die Beobachtung von Legalisten für durchaus sinnvoll. Bei der letzten Anhörung der Präsidentin und der Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes vor dem Parlamentarischen Kontrollgremium hat Bruno Kahl in Bezug auf den BND gesagt, er möchte gar keine Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit – übrigens hat er auch eine, die ist dann allerdings ein bisschen zurückhaltender formuliert; denn das Bundesamt für Verfassungsschutz muss ja informieren, der BND kann informieren. BND und BfV sind zwei unterschiedliche Paar Schuhe. Dass hier nicht das Bedürfnis besteht, sich ständig an die Öffentlichkeit zu wenden, liegt meines Erachtens auf der Hand. Daher kann ich – auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive – an § 19 Absatz 2, wie er uns in der Entwurfsfassung vorliegt, keinen Anstoß nehmen.

Vorsitzender:

Gibt es noch Fragen aus den Reihen der Abgeordneten? – Das ist nicht der Fall. Herzlichen Dank an die Herren Sachverständigen.

Ich würde dann zum Block der Anzuhörenden überleiten.

Herr Jens Mohrherr:

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich verweise zeitsparend auf unsere Stellungnahme, die wir abgegeben haben, und komme zu den Kritikpunkten auf Seite 4. Zur Subsidiarität und den Anwendungsbereichen ist schon eine Menge gesagt worden. Daher hat sich der Kritikpunkt 1 auch aufgelöst.

Im Weiteren begrüßen wir als Interessenvertretung des Landesamtes für Verfassungsschutz natürlich den vorgelegten Gesetzentwurf und halten ihn auch für stimmig.

Herr Dr. Rainald Gerster:

Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es ist schon fast alles gesagt. Die Punkte, über die Sie sich als Parlament Gedanken machen müssen und eine Entscheidung zu treffen haben, sind umrissen.

Bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit. Wenn man bedenkt, dass es ein Nachrichtendienst ist, dann kann man sich darüber streiten. Ich halte es aber auch nicht für unzulässig. Die Frage ist immer – dafür danke ich auch Herrn Prof. Goldhammer –: Was folgt aus der Norm? Die Normen sind abstrakt-generell. Wir beschäftigen uns mit den Tatfragen dazu. Da liegen dann die Probleme im Tatsächlichen.

Ich will aber noch etwas zu einem anderen Punkt anmerken. Das betrifft Artikel 3, die Anpassungen wegen der Entscheidung des Staatsgerichtshofs zum Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz. Artikel 14 GG wird planmäßig ebenfalls zitiert. Der ist aber, wenn man in die Entscheidung, Randnummer 302, reinschaut, schlichtweg nicht zu zitieren. Warum weise ich darauf hin? Wenn ich etwas mache, bei dem der Staatsgerichtshof gesagt hat, dass das gar nicht erforderlich sei, dann stellt sich natürlich die Frage, ob ich überhaupt den richtigen verfassungsrechtlichen Maßstab angelegt habe.

Ein letzter Punkt, auf den ich an der Stelle ausdrücklich hinweisen will. Wenn Artikel 45 der Hessischen Verfassung bei Eingriffen in Eigentum wegen Sicherstellungen zitiert werden muss, betrifft das natürlich das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz, in der Praxis aber wesentlich stärker das HSOG. So muss in § 10 HSOG unbedingt Artikel 45 – nur Artikel 45 der Hessischen Verfassung, nicht Artikel 14 – zitiert werden; denn der hessische Gesetzgeber weiß seit dem 6. März, dass diese Zitierpflicht besteht. Er repariert hier zwar in einem Teilbereich, aber den weitaus größten Bereich in der Praxis, das allgemeine Polizeirecht, lässt er offen. Da sehe ich für

uns als Praktiker bei Sicherstellungen ab dem 1. Januar 2026 Schwierigkeiten. Das wollte ich nur noch einmal angemerkt haben.

Ich bin wegen der geschäftsmäßigen Belastung – das stimmt wirklich – nicht mehr dazu gekommen, direkt vor dieser Sitzung nachzuschauen, ob es irgendeine Gesetzesinitiative gibt, die auf § 10 HSOG zielt. Falls es diese nicht geben sollte: Hier wäre ein Ort, bei dem man das mitbereinigen könnte. Ich möchte es dringend anregen.

Vorsitzender:

Gibt es Fragen aus den Reihen der Abgeordneten? – Das ist nicht der Fall. Auch Ihnen beiden herzlichen Dank für die Ausführungen und die eingereichten Stellungnahmen.

Damit sind wir am Ende dieser Anhörung. Ich danke Ihnen und schließe die 28. Sitzung.

Wiesbaden, 9. September 2025

Protokollführung:

Vorsitz:

Henrik Dransmann

Thomas Hering