



**Bund-Länder-AG zur
Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
v. 26.4.2022 - 1 BvR 1619/17 – (BayVSG)**

– Abschlussbericht –

(21.6.2022)



Inhalt

1.	Auftrag und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe	3
2.	Wesentliche Ergebnisse	4
2.1.	Einordnung der Teilprojektberichte	4
2.2.	Besondere Herausforderungen	5
2.2.1.	Bundeseinheitliche Gewichtung der Beobachtungsbedürftigkeit	5
2.2.2.	Übermittlung zum Rechtsgüterschutz	6
2.2.3.	Übermittlung zur Strafverfolgung	7
2.3.	Kernerkenntnisse der Teilprojekte	9
2.3.1.	Gewichtung der Überwachungsbedürftigkeit (Anlage 1)	9
2.3.2.	Schutz Dritter (Anlage 2)	10
2.3.3.	Institutionelle Anforderungen an unabhängige Kontrolle (Anl. 3)	10
2.3.4.	Kernbereichsschutz (Anlage 4)	11
2.3.5.	Besondere Vorgaben für die Intensiveingriffe WRÜ/ODS (Anlage 5) ..	12
2.3.6.	Übermittlung an Polizeibehörden und sonstige Stellen (Anlage 6)	12
2.3.7.	Übermittlung für dienstrechtliche Zwecke (Anlage 7)	14
2.3.8.	Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden (Anlage 8)	14
2.3.9.	Übermittlung an ausländische Stellen (Anlage 9)	15
2.3.10.	Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund (Anlage 10)	16
3.	Ausblick	16



1. Auftrag und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 – zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz über dieses Landesgesetz hinaus eine Grundsatzentscheidung getroffen, die sich auf alle Verfassungsschutzgesetze in Bund und Ländern auswirkt. Die Innenministerien von Bund und Ländern haben sich unter Einbezug des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg)¹ auf Einladung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) am 9. Mai 2022 darüber ausgetauscht, welche Fragestellungen sich an das Urteil knüpfen und wie gemeinsame Lösungen erarbeitet werden könnten.

Die Teilnehmer haben in der Sitzung

- eine Arbeitsgruppe eingesetzt, der angehörten:
BW, BY, BE, BB, HH, HE, NI, NW, SN, BMVg/BAMAD und BMI/BfV
- die von der AG zu untersuchenden Fragestellungen vorgegeben (die in der AG als Teilprojekte jeweils von einzelnen Teilnehmern untersucht worden sind), nämlich
 - Gewichtung der Überwachungsbedürftigkeit BMI / BY
 - Schutz Dritter (Maßnahmerichtung) HE / HH
 - Institutionelle Anforderungen an unabhängige Kontrolle BW / NW
 - Intensiveingriffe (WRÜ/ODS, mit Kernbereichsschutz) BY / SN
 - Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden BE / BB / BY
 - Übermittlung an Behörden mit/ohne operative(n) Befugnisse(n) BY/BMI/NI
 - Übermittlung für dienstrechtliche Zwecke BMVg / BAMAD / BfV
 - Auslandsübermittlungen BMI
 - Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund BMI / BMVg
- vereinbart, dass die AG einen Zwischenbericht bis 30. Mai und ihren Abschlussbericht bis 1. Juli 2022 vorlegen soll.

¹ Das BAMAD nimmt Verfassungsschutzaufgaben im Geschäftsbereich des BMVg wahr und ist entsprechend ebenso Teilnehmer an der Amtsleitertagung der Verfassungsschutzbehörden.



Die AG hat ihren Auftrag dahingehend verstanden, die vom Urteil aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit der operativen Phänomenaufklärung zu untersuchen. Die Teilprojekte beziehen sich danach nicht auf die Erforschung von Quellen oder den Eigenschutz (dies betreffende Besonderheiten waren weder Gegenstand der Verfassungsbeschwerden noch des Urteils). Die AG hat die Teilprojekte sowie den Zwischen- und Abschlussbericht in sechs Sitzungen beraten und am 30. Mai 2022 ihren Zwischenbericht vorgelegt.

Die Arbeitsgruppe hat in Aussicht genommen, abhängig von der Aufnahme dieses Berichts ggf. in einer zweiten Phase bis etwa Ende September 2022 nochmals vertieft Fragen der Gewichtung der Überwachungsbedürftigkeit sowie der Übermittlungsregelungen zu erörtern, soweit hierbei unterschiedliche Begründungsansätze und auch die ganz konkrete einfachgesetzliche Ausgestaltung offengeblieben sind (siehe nachfolgend 2.1).

2. Wesentliche Ergebnisse

2.1. Einordnung der Teilprojektberichte

Die Ergebnisse der Teilprojekte sind in der AG jeweils intensiv diskutiert worden. Dabei sind einerseits durchaus unterschiedliche Bewertungen verblieben, andererseits bestand Einvernehmen, dass es sich durchgängig um gewichtige Sachpositionen handelt, die bei der weiteren Entscheidungsbildung berücksichtigt werden sollten. Die Arbeitsgruppe versteht ihren Bericht dabei als eine fachliche Grundlage, die das Urteil zu praktischen Anforderungen in Beziehung setzt und praxisbezogene Lösungsvorschläge zur Urteilsumsetzung aufzeigen soll. Die Arbeitsgruppe zielte weder auf eine bereits abschließende verfassungsrechtliche Würdigung noch eine Einpassung in die jeweiligen Verfassungsschutzgesetze von Bund und Ländern, deren Regelungen sich teils deutlich in Inhalt und Systematik unterscheiden. Die in den Teilprojekten formulierten Regelungsvorschläge sind daher nicht als Musterregelungen zu verstehen, zumal bereits in der Arbeitsgruppe bei bestimmten Einzelfragen verschiedene Meinungen verblieben sind. Das gemeinsame Anliegen der AG ist, die besonderen Herausforderungen des



Urteils transparent zu machen und dazu die Grundlinien zu Lösungsansätzen aufzuzeigen, die alternativ oder auch kumulativ aufgegriffen werden könnten.

Naturgemäß kann der Fachbericht auch nicht die notwendige politische Würdigung bei der insgesamt sensiblen Materie des Nachrichtendienstrechts erübrigen. Der Bericht bezweckt insoweit einen rechtspolitischen Impuls, der bei der Urteilsursetzung in Bund und Ländern berücksichtigt werden sollte, auch indem spezielle politische Entscheidungsbedarfe zu Auslegungsoptionen des Urteils aufgezeigt werden.

2.2. Besondere Herausforderungen

Die grundlegenden Erkenntnisse des Urteils bestätigen in begrüßenswerter Klarheit die fachliche Sicht zur Rolle der Nachrichtendienste – speziell der Verfassungsschutzbehörden – in der deutschen Sicherheitsarchitektur: Sie werden zum Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter tätig (Rn. 150, 174) und betreiben dazu legitim Aufklärung bereits im Vorfeld polizeilicher Gefahrerforschung (Rn. 156 ff.). Allerdings ergeben sich im Weiteren auch Fragestellungen und Herausforderungen von hoher Praxisrelevanz, dies ganz besonders zur Übermittlung nachrichtendienstlicher Informationen (2.2.2 / 2.2.3), die im Urteil eher angerissen als abschließend geklärt scheinen.

2.2.1. Bundeseinheitliche Gewichtung der Beobachtungsbedürftigkeit

Zum Bereich der Informationsbeschaffung enthält das Urteil neben Ausführungen zu den Verfahrensanforderungen vornehmlich Maßgaben zur Normenklarheit. Das Gericht fordert, gesetzlich Kriterien vorzugeben, nach denen sich die Beobachtungsbedürftigkeit von Bestrebungen bemisst (Rn. 204; näher unten 2.3.1). Damit sollen die materiellen Voraussetzungen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel deutlicher gesetzlich normiert werden.

Für eine kohärente Zusammenarbeit wären große Abweichungen oder gar kollidierende Voraussetzungen für den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln untunlich. Hiernach sollten – vergleichbar der Definition der Bestrebungen in § 4



BVerfSchG – auch die Kriterien der Gewichtung im Bundesverfassungsschutzgesetz bundeseinheitlich normiert werden. Wenigstens sind Mindeststandards jedenfalls für besonders eingriffsintensive Maßnahmen wie den Einsatz von Vertrauenspersonen oder längerfristige Observationen sinnvoll.

Im Ergebnis sollte der Bundesgesetzgeber zumindest einheitlich vorgeben, nach welchen Kriterien sich bemisst, ob besonders eingriffsintensive Maßnahmen gerechtfertigt sind (vgl. 2.3.1).

2.2.2. Übermittlung zum Rechtsgüterschutz

Das Gericht knüpft die Übermittlung an Behörden, die über „operative Anschlussbefugnisse“ verfügen, an das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr (also ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Störungsgeschehen, Rn. 158) – näher: unten 2.3.6. Verbreitet stellen gesetzliche Regelungen allerdings vorbeugend Anforderungen, die bereits Risiken im Vorfeld solcher Konkretisierung ausschließen. Wenn hier Übermittlung unzulässig wäre, beträfe dies vielfältige Rechtsmaterien. Beispielhaft genannt seien folgende Fälle:

- Mitteilung an Polizei oder Bundeswehr über einen dort beschäftigten Extremisten (zur Entfernung aus dem Dienst),
- Mitteilung an Waffenbehörde, dass Antragsteller bzw. Erlaubnisinhaber Extremist ist (zu Versagung / Entzug der Waffenerlaubnis).

Danach ist von sehr hoher praktischer Bedeutung, was Befugnisse als „operativ“ im Sinne des Urteils qualifiziert. Die Arbeitsgruppe kommt in Auswertung des Urteils („gegenüber Einzelnen mit Zwang durchzusetzen“, Rn. 154), des Wertungskontextes („Trennungsgebot“ – als Reaktion auf die „Geheime Staatspolizei“ im Nationalsozialismus) und des rechtsstaatlichen Telos zu dem Ergebnis, dass das Leerlaufen wirksamen – vorherigen – Rechtsschutzes in der Befugnistypik der Vollzugspolizei mit der Anwendung unmittelbaren Zwangs ohne gerichtlich abwehrfähigen Verfahrensvorlauf maßgeblich ist.

Hiernach ist nicht allein maßgeblich, ob der Empfänger allgemein über solche Befugnis verfügt, sondern ebenso die konkrete Nutzbarkeit der Daten für solche



Anschlussmaßnahmen. Ist sie bei der Übermittlung rechtlich bindend ausgeschlossen, hängt die Übermittlung nicht davon ab, ob eine konkretisierte Gefahr vorliegt (betrifft etwa eine allein analytische Zusammenarbeit in Gemeinsamen Zentren). Solche rechtliche Weiterverarbeitungsbindung sollte bundesgesetzlich geregelt werden, um zweifelsfrei auch dem „Legalitätsprinzip“ der Strafprozessordnung vorzugehen.

Es spricht sehr viel dafür, dass das Gericht mit seinem Schlüsselbegriff der „operativen“ Befugnisse die Ausübung unmittelbaren Zwangs in einem Verfahren ohne rechtsschutzfähigen Vorlauf (vollzugspolizeitypisch) meint. Es ist von außerordentlicher Praxisbedeutung, die einschneidende Übermittlungshürde der konkretisierten Gefahr nicht hierüber hinaus zu erweitern.

2.2.3. Übermittlung zur Strafverfolgung

Das Urteil formuliert in vordergründiger Klarheit, dass Übermittlungen nachrichtendienstlich ersterhobener Daten nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses und damit zur Strafverfolgung nur bei besonders schweren Straftaten (Rn. 250 f.) zulässig ist. Dies betrifft allein Informationen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt wurden (Rn. 234). Im Übrigen stellen sich bei näherer Betrachtung (unten 2.3.8) jedoch vielfältige Fragen. Anlassgebend sind irritierende Ergebnisse, wenn hier etwa eine Abriegelung nach Maßgabe des Deliktskatalogs in § 100b Abs. 2 StPO anzunehmen wäre, was z.B. folgende Mitteilungen ausschliesse:

- Geheimdienstliche Agententätigkeit (§ 99 Abs. 1 StGB), z.B. russischer Spion enttarnt,
- Gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB), z.B. Knüppelüberfall militanter Rechtsextremisten auf Asylbewerber/Synagogenbesucher.

Zu fragen ist, für welche Sachverhalte die besondere Schranke gilt und was Straftaten als „besonders schwer“ qualifiziert, insbesondere (weiteres bei 2.3.8):

- Das Gericht begründet seine Übermittlungseinschränkung durch einen hypothetischen Vergleich mit polizeilicher Datenerhebung als Folge der bei Nach-



richtendiensten abgesenkten Erhebungsschwelle (Rn. 170 ff.), wonach zur Erhebung „nicht zwangsläufig“ (Rn. 253) die polizeilichen Anforderungen vorliegen. Wenn sie vorlagen (d.h. bei konkretisierter Gefahr: z.B. Straftatenplanung [vgl. § 3 Abs. 1 G 10] oder bei gewalttätigen Bestrebungen [Gewalttaten absehbar zu erwarten]), sind diese Sondereinschränkung gegenüber polizeilicher Übermittlung eventuell nicht einschlägig.

- Der Verhältnismäßigkeitsmaßstab setzt das Eingriffsgewicht in Abwägung mit den verfolgten Gemeinwohlanliegen. Wo dies nicht allein die Strafrechtspflege ist, sondern zusätzlich der Verfassungsschutz (z.B. Zerschlagung von Strukturen, Erschwerung der Bestrebungsfortsetzung), liegt mehr in der „Waagschale“ als das (durch Tatunrecht und persönliche Schuld limitierte) Strafrechtsgewicht. In Staatsschutzsachen könnte eine Übermittlung bereits bei Straftaten von erheblicher Bedeutung (mittlere Kriminalität) verhältnismäßig bleiben.
- Der Begriff der „besonders schweren“ Straftat muss womöglich bereichsspezifisch aus der betroffenen Fachrechtsperspektive mit Inhalt gefüllt werden, also nicht isoliert strafrechtlich, sondern verfassungsschutzspezifisch. Ähnlich den Erwägungen des vorausgegangenen Anstrichs eröffnet diese spezielle Gemeinwohlperspektive womöglich eine autonome Qualifikation, die über den Kreis der Delikte hinausgeht, die in § 100c Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 100b Abs. 2 StPO aufgenommen sind oder aufgenommen werden könnten.
- Weitere Differenzierungen (sachlicher Ausschluss offen zugänglicher oder ungeschützter Informationen, personelle Beschränkung auf Verdächtige, Schwellenabsenkung bei zusätzlicher Verdachtsverdichtung, situative Beschränkung auf Konnex mit Aufgabenwahrnehmung) sind im Teilprojekt betrachtet.

Die vergleichsweise knappen Urteilsausführungen zu Strafverfolgungsübermittlungen lassen viele Fragen offen. Es gibt gewichtige fachliche Gründe, nicht nur auf den Deliktskatalog des § 100b Abs. 2 StPO zu referenzieren. Letzteres wäre der engste Ansatz, der jedoch zu massiv irritierenden Ergebnissen führt, dies womöglich auch mit negativer Relevanz für das Vertrauen der Bevölkerung in wirksamen staatlichen Rechtsgüterschutz.



2.3. *Kernerkenntnisse der Teilprojekte*

Die als Anhang beigefügten Übersichten der einzelnen Teilprojekte stellen den aktuellen Stand der Urteilsauswertung in der AG dar. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Sie beziehen sich gemäß dem Urteil allein auf die Datenerhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln (Rn. 186; s.a. Rn. 174 „heimliche Überwachungsbefugnisse“) und die Übermittlung solchermaßen erhobener Daten (Rn. 234).

2.3.1. **Gewichtung der Überwachungsbedürftigkeit (Anlage 1)**

- Qualifiziert eingreifende nd-Mittel müssen durch qualifizierte Gemeinwohlanliegen in Form qualifizierter Beobachtungsbedürftigkeit gerechtfertigt sein.
- Hierzu kann der vom Gericht gebildeten vierstufigen Mittelkategorisierung (Leitbeispiele der Qualifikationskategorien: Verdeckte Befragung/Vertrauensperson/TKÜ/WRÜ) eine vierstufige Kategorisierung der Beobachtungsbedürftigkeit (in Form einer Grundstufe und dreier Qualifikationsstufen) gegenübergestellt werden. Alternativ hierzu können die vom BVerfG geforderten steuernden und begrenzenden Handlungsmaßstäbe im Zusammenhang mit den Befugnisnormen geregelt werden.
- Speziell für den Einsatz erheblich eingreifender nd-Mittel (entsprechend die erste Qualifikationsstufe der Beobachtungsbedürftigkeit) müssen die Voraussetzungen in den Verfassungsschutzgesetzen normenklarer geregelt werden, wobei auf Risikoindikatoren für das Wirkungspotenzial abgestellt werden kann (wie Gewaltorientierung oder Klandestinität).
- Diesen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen neben VL/VM auch längerfristige Observationen, einschließlich langfristiger technischer Standortüberwachung, und die Überwachung höchstprivater nicht öffentlicher Sachverhalte (wie Gespräche solchen Inhalts). Solche Maßnahmen bedürfen auch einer unabhängigen Anordnungskontrolle. Diese materielle Schwelle (erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit, normenklar definiert) und Verfahrenssicherung (unabhängige Anordnungskontrolle) ist in den Verfassungsschutzgesetzen für solche Maßnahmen noch vorzusehen.



2.3.2. Schutz Dritter (Anlage 2)

- Die Einbeziehung Dritter (Personen, die nicht selbst in der Bestrebung oder für die Bestrebung tätig sind) in heimliche Überwachungsmaßnahmen ist unter besonderen Anforderungen abhängig von der Eingriffstiefe / vom Maßnahmegewicht zulässig. Die nachrichtendienstlichen Mittel sind jedoch regulatorisch zu begrenzen und müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem im Einzelfall erwartbaren Aufklärungsbeitrag stehen. Die besonders schwer eingreifenden Maßnahmen der Wohnraumüberwachung und der Online-Durchsuchung dürfen sich nur gegen Gefahrverantwortliche richten.
- Verhältnismäßigkeitswährend sind nach Maßnahmegewicht (s. 2.3.1.) und Maßnahmerichtung (Unbeteiligter ist unvermeidbar betroffen, Dritter ist mittelbar oder unmittelbar betroffen oder Ziel der Maßnahme) abgestufte Voraussetzungen. Exemplarisch erfordern erheblich eingreifende Maßnahmen hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für einen Bezug des Dritten zu der Bestrebung oder Tätigkeit, wohingegen die besonders schwer eingreifenden Maßnahmen der Wohnraumüberwachung und der Online-Durchsuchung nur mittelbar und unter den hohen Voraussetzungen eingesetzt werden dürfen.

2.3.3. Institutionelle Anforderungen an unabhängige Kontrolle (Anl. 3)

- Eingriffsintensive nachrichtendienstliche Überwachungsmaßnahmen, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch höchstprivate Informationen erfassen, sind grundsätzlich durch eine vorherige Anordnungskontrolle einer unabhängigen Stelle verfahrensmäßig abzusichern. Hierfür sind die notwendigen sachlichen und personellen Voraussetzungen vorzusehen. Für erhebliche Eingriffe unterhalb der Schwelle der TKÜ sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen in den Verfassungsschutzgesetzen zu schaffen. Diese müssen Unabhängigkeit, Gefahr im Verzug und Verfahrensaspekte wie Verfahrensrecht, aber gegebenenfalls auch Dokumentations- und Geheimhaltungspflichten normenklar regeln.
- Eine organisatorische Zuordnung der Stelle gibt die Entscheidung nicht vor (mit Ausnahme der richterlichen Vorabkontrolle gemäß Art. 13 Abs. 4 GG).



Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG kann ein Kontrollorgan „sui generis“ auch als unabhängige Institution im Funktionsbereich der Exekutive ausgestaltet werden. Für eine solche institutionalisierte unabhängige Vorabkontrolle kommen verschiedene Stellen in Betracht, u.a. die Datenschutzbeauftragten des Bundes oder des Landes, ein Gericht (der ordentlichen oder Verwaltungsgerichtsbarkeit), ein landeseigener Unabhängiger Kontrollrat oder die jeweilige G 10-Kommission. Für den Prüfungsumfang der unabhängigen Kontrolle ist – wie bei der Strukturaufklärung durch die Verfassungsschutzbehörden – in erster Linie nicht die individuelle, sondern die objektbezogene Disposition maßgeblich, d.h. etwa die Identität einzusetzender VL / VM ist nicht Gegenstand des Prüfauftrages der unabhängigen Stelle.

- Neben einer unabhängigen externen Kontrolle hat eine effektive interne Würdigung im Blick zu behalten, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht aufgrund einer exzessiven additiven Wirkung von Maßnahmen verletzt wird. Diese muss alle Überwachungsmaßnahmen, denen eine Person ausgesetzt ist, in den Blick nehmen können.

2.3.4. Kernbereichsschutz (Anlage 4)

- Gesetzliche Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sind jedenfalls bei solchen Maßnahmen, bei denen die Erfassung höchstpersönlicher Inhalte wahrscheinlich ist (u.a. auch längerfristige Bild- und Tonaufzeichnungen), zwingend vorzusehen.
- Auf Erhebungsebene ist bei Wohnraumüberwachung (WRÜ) eine widerlegliche Vermutung des Inhalts vorzusehen, dass Gespräche zwischen Personen besonderen Vertrauens in Privaträumen nicht überwacht werden dürfen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dem Gespräch insgesamt kein höchstpersönlicher Charakter zukommen oder es einen unmittelbaren Straftatenbezug aufweisen wird. Bei der Online-Durchsuchung (ODS) sind entsprechend auf Erhebungsebene Sicherungen vorzusehen, die die Erfassung von Kernbereichsinhalten von vornherein soweit technisch möglich verhindern.
- Erkenntnisse, die aus WRÜ und ODS gewonnen werden, sind einer unabhängigen Stelle zur Prüfung vorzulegen, die (neben der Prüfung der Einhaltung



der Anordnung) erfasste Kernbereichsinhalte identifiziert und unverzüglich löscht. Soweit erforderlich (ODS), kann sich die unabhängige Stelle fachlicher und technischer Hilfe der Verfassungsschutzbehörde bedienen können.

2.3.5. Besondere Vorgaben für die Intensiveingriffe WRÜ/ODS (Anlage 5)

- Die Maßnahmen dürfen sich nur gegen Personen richten, die als Zielpersonen für die Gefahr verantwortlich sind (s. 2.3.2). Mittelbare Maßnahmen sind zulässig, wenn vermutet werden kann, dass sich die Zielperson zur Zeit der Maßnahme in der Wohnung eines Dritten aufhält, sie dort für die Beobachtung relevante Gespräche führen wird und eine Überwachung ihrer Wohnung allein zur Erforschung des Sachverhalts nicht ausreicht bzw. auf dessen informationstechnischen System relevante Informationen speichert und ein auf ihre eigenen informationstechnischen Systeme beschränkter Zugriff zur Erreichung des Beobachtungsziels nicht ausreicht.
- Bei der WRÜ ist eine vorherige Kontrolle der Wohnraumüberwachung in Form einer richterlichen Anordnung erforderlich; bei der ODS kommt auch eine andere Stelle in Betracht, bei der die Unabhängigkeit in gleicher Form gewährleistet ist (s. 2.3.3.).
- Eine weitere Nutzung der Daten durch die Verfassungsschutzbehörde ist nur zulässig, wenn diese zur Abwehr einer den Erhebungsvoraussetzungen entsprechenden Gefahr erforderlich ist.

2.3.6. Übermittlung an Polizeibehörden und sonstige Stellen (Anlage 6)

- Die Übermittlung der mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobenen personenbezogenen Daten ist generell nur zum Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse zulässig (Rn. 364). Hierunter lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder, der Bestand und die Sicherheit anderer Staaten oder internationaler Organisationen, denen Deutschland angehört, und das friedliche Zusammenleben der Völker, Menschenwürde, Leib, Leben oder Freiheit einer Person sowie Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, subsumieren.



- Für die Übermittlung nachrichtendienstlich ersterhobener personenbezogener Daten an Gefahrenabwehrbehörden mit operativen Zwangsbefugnissen verlangt das Urteil darüber hinaus eine wenigstens konkretisierte Gefahr für das besonders gewichtige Rechtsgut (Rn. 235). Eine Datenübermittlung an solche Behörden ist danach grundsätzlich nur zulässig, wenn eine konkretisierte Gefahr vorliegt oder die Verwendung der Daten für operative Anschlussbefugnisse ausgeschlossen ist.
- Für die Übermittlung an sonstige öffentliche Stellen mit operativen Befugnissen gelten dieselben Grundsätze wie für die Weitergabe an Polizeibehörden (Rn. 258). Dagegen kann die Übermittlungsschwelle niedriger sein, wenn die empfangende Behörde (wie der Verfassungsschutz) nicht über eigene operative Anschlussbefugnisse verfügt (Rn. 254, vgl. auch Rn. 257).
- Im Zusammenhang mit dem Begriff der „operativen Befugnis“ hebt das Bundesverfassungsgericht neben dem Zwangscharakter kennzeichnend das Merkmal der Unmittelbarkeit hervor. Bestimmend für den operativen Charakter ist danach die Beschränkung des von Artikel 19 Absatz 4 GG garantierten Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz durch Maßnahmen gegenüber einem Einzelnen mit unmittelbarer Zwangswirkung, die typischerweise ohne Möglichkeit vorherigen Rechtsschutzes vollzogen werden. Hiervon zu unterscheiden sind behördliche Maßnahmen, die typischerweise im Rahmen förmlicher Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) getroffen werden, bei denen die Tatbestandlichkeit der Folgemaßnahme von einem unabhängigen Gericht überprüft werden kann und dem Betroffenen die Möglichkeit effektiven vorbeugenden (Eil-) Rechtsschutzes eingeräumt ist (§ 80 Abs. 5 VwGO).
- Behörden mit „operativen Befugnissen“, für die *insoweit* der Übermittlung an Polizeibehörden entsprechende Einschränkungen vorzusehen sind, sind z.B. Waffenbehörden *zur Anwendung der Befugnis nach § 46 Abs. 4 WaffG* (ferner Sprengstoffbehörden u.a.). Für Vereinsverbotsbehörden rechtfertigen die verfassungsrechtlichen Wertungen aus Art. 9 Absatz 2 GG auch eine Datenübermittlung im Vorfeld konkretisierter Gefahren.
- Zur Datenübermittlung an nicht öffentliche Stellen, die von vorneherein nicht zu Grundrechtseingriffen befugt sind, finden sich im Urteil keine Aussagen.



2.3.7. Übermittlung für dienstrechtliche Zwecke (Anlage 7)

- Übermittlungen für dienstrechtliche Zwecke an Stellen mit personalführender Funktion sind nicht unmittelbarer Erörterungsgegenstand des Urteils, gleichwohl ist zu erwägen, ob sie im Interesse der Normenklarheit und Bestimmtheit einer speziellen Regelung zugeführt werden sollten.
- Der entwickelte Regelungsvorschlag stellt klar, dass bei Übermittlungen an personalführende Stellen mit dem ausschließlichen Zweck der dortigen Prüfung dienst- oder arbeitsrechtlicher Maßnahmen, andere Voraussetzungen gelten, als bei Übermittlungen zum Zweck der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung, auch wenn die Empfängerbehörde dieselbe sein kann. Eine spezielle Regelung kann folgenbezogen insbesondere dann zweckmäßig sein, wenn die Übermittlung nicht allgemein die dienstrechtliche Prüfung, sondern unmittelbar die Einleitung eines Disziplinarverfahrens anstoßen soll.

2.3.8. Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden (Anlage 8)

- Die Übermittlung nachrichtendienstlich erhobener personenbezogener Daten kommt „nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht“. Zusätzlich müssen „bestimmte, den Verdacht begründende Tatsachen vorliegen, was bedeutet, dass insoweit konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände“ vorhanden sein müssen. Die bestehenden Vorschriften müssen entsprechend beschränkt und konkretisiert werden. Inhalt und Umfang der Urteilstvorgaben wurden im Hinblick auf offensichtliche Problempunkte wie Einbezug von Staatsschutzdelikten und niederschwelligeren Straftaten (z.B. beobachtete Körperverletzungen im Kontext REX) diskutiert. Aus der Vielschichtigkeit möglicher Positionen folgen verschiedene Möglichkeiten der legislativen Umsetzung. Erörtert werden zwei konkrete Beispiele für eine Regelung:
- Zu der mit der Verfassungsbeschwerde i.E. erfolglos angegriffenen speziellen Regelung der Übermittlung zur Verfolgung von Staatsschutzdelikten (vgl. § 20 BVerfSchG) hat das Gericht keine Sachentscheidung getroffen. Hierzu wurden in der Diskussion zwei entgegengesetzte Positionen abgeleitet: Vertreten wurde, dass das Fehlen einer Sachentscheidung keinen Rückschluss auf die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Übermittlungsvorschrift zulasse und



die Urteilsausführungen zur Übermittlung für Strafverfolgungszwecke für alle Straftaten gleichermaßen gälten. Nach gegenteiliger Ansicht deutet der Umstand, dass das BVerfG bei bestehendem Staatsschutzbezug auch bei Straftaten mit an sich geringem Unrechtsgehalt keine evidente Verfassungswidrigkeit der Übermittlung erkannt hat, auf die Verfassungskonformität der Regelung.

- Vertreten wird, dass die genannten Beschränkungen nicht für Daten aus offener Quelle und nicht für Daten gelten, deren Erhebung in keinem inneren Zusammenhang zur verdeckten Arbeitsweise steht. Hinzu tritt die Auffassung, dass dies auch dann gelte, wenn mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangte Informationen später offen zugänglich werden. Vertreten wird des Weiteren, dass die Beschränkungen nur für Daten der verdächtigen (und ggf. einer zeugnisverweigerungsberechtigten) Person gelten und/oder nur für solche Daten, für deren Erhebung qualifizierte Hürden zu überwinden waren.
- Besondere Bedeutung hat die Frage, wie der Begriff der besonders schweren Straftat zu verstehen ist. Nach einer Ansicht hat er eine feste, an § 100c Absatz 1 Nummer 1 i.V.m. § 100b Absatz 2 StPO bzw. § 100g Absatz 2 StPO orientierte Gestalt. Hierfür werden vor allem Gründe der Rechtseinheit angeführt. Nach anderer Ansicht ist eine verfassungsschutzspezifische Bestimmung möglich. Hierfür wurde vorrangig angeführt, dass der Gemeinwohlbezug des Verfassungsschutzes ein eigenständiges Rechtfertigungselement beinhaltet.

2.3.9. Übermittlung an ausländische Stellen (Anlage 9)

- Für Übermittlungen personenbezogener Daten an ausländische Stellen gelten gleiche Anforderungen wie für die Übermittlung im Inland (Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse; nach Empfänger gestufte Übermittlungsschwellen, Rn. 261 ff.). Kategorien und Wertungen der jeweils anderen Rechtsordnung müssen mit denen der deutschen Rechtsordnung nicht identisch sein.
- Die Übermittlung setzt aber einen datenschutzrechtlich angemessenen und mit elementaren Menschenrechtsgewährleistungen vereinbaren Umgang mit



den übermittelten Daten im Empfängerstaat sowie eine entsprechende Verge-
wisserung hierüber voraus. Erforderlich ist eine normenklare Regelung, für die
der Wortlaut der Übermittlungsregelungen entsprechend ergänzt werden
sollte. Spezielle Vorschriften zur Übermittlung an Dienststellen der Stationie-
rungstreitkräfte sollten unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit ersatzlos
gestrichen werden.

2.3.10. Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund (Anlage 10)

- Die Vorgaben des BVerfG (s. 2.3.6.) werden durch die Regelung in § 6 BVerf-
SchG erfüllt, eine Anpassung ist nicht erforderlich.
- Die gesetzliche Übermittlungspflicht in § 6 Absatz 1 BVerfSchG, ist mit der Er-
füllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden (§ 3 BVerfSchG) auf
den Schutz von Rechtsgütern von herausragendem öffentlichem Interesse be-
grenzt. Die für die Übermittlung personenbezogener Informationen relevante
Speicherung von Informationen im nachrichtlichen Informationssystem richtet
sich gemäß § 6 Absatz 2 Satz 4 BVerfSchG übergreifend nach den §§ 10, 11
BVerfSchG, die hinreichende Übermittlungsschwellen vorsehen. Ergänzend
beschränken § 6 Absatz 2 Satz 7 bis 9 BVerfSchG den Abruf der Daten durch
die empfangende Stelle (abrufende Verfassungsschutzbehörde) auf den je-
weils zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfang.

3. Ausblick

Sofern der Bericht nach Bewertung in Bund und Ländern dafür geeignet ist, wird
empfohlen, hierzu einen Beschluss im AK IV der IMK, ggf. auch der IMK herbei-
zuführen, wozu – auf Basis entsprechender Vorprüfung in Bund und Ländern –
jeweils ein Umlaufverfahren in Betracht gezogen werden könnte.

Entsprechend der von der AG getroffenen Einordnung (2.1) könnte die Gremien-
befassung – ähnlich dem Beschluss zu TOP 29 der 207. Sitzung der IMK am
07./08.12.2017 – darauf zielen, dass der Bericht zur Kenntnis genommen und



Bund und Ländern empfohlen wird, ihn in ihre Überlegungen zur Urteilsumsetzung bei der Anpassung ihrer Verfassungsschutzgesetze einzubeziehen. Der Bericht sollte zur Veröffentlichung freigegeben werden, um die intendierte Einbeziehung in die politische Meinungsbildung und den öffentlichen Diskurs zu unterstützen.