



Ausschussdrucksache 21(12)221

53100

30. Oktober 2025

**Stellungnahme des Sachverständigen Herrn Prof. Dr. Markus
Löffelmann, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines
Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der
Bundeswehr
(BT-Drucksache 21/1846)**



Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Herrn Vorsitzenden
des Verteidigungsausschusses
des Deutschen Bundestags

- ausschließlich per 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, 30.10.2025

BETREFF **Stellungnahme zu BT-Drs. 21/1846**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich die erbetene Stellungnahme zu dem

Entwurf der Bundesregierung eines
Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr,
Bundestags-Drucksache 21/1846



A. Vorbemerkung

Mit dem gegenständlichen Entwurf wird erstmals für die Tätigkeit des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) ein integriertes Gesetz geschaffen. Die bisherigen, unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit angreifbaren¹ Verweisungen auf das BVerfSchG werden aufgelöst; dadurch wird mehr Transparenz und Rechtsanwendungssicherheit erzeugt. Bereichsspezifischen Besonderheiten des MAD gegenüber den Verfassungsschutzämtern wird Rechnung getragen. Schon aus diesen Gründen ist die Gesetzgebungsinitiative aus einer rechtswissenschaftlichen, rechtspraktischen und auch verfassungsrechtlichen Perspektive uneingeschränkt zu begrüßen. Der Entwurf setzt sich außerdem zum Ziel, die jüngere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Nachrichtendienstrecht für den MAD umzusetzen, was überwiegend gelingt.

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Entwurfs einer kritischen Würdigung unter einem verfassungsrechtlichen und anwendungsorientierten Blickwinkel unterzogen. Der Fragenkatalog der Abgeordneten hat den Unterzeichnenden erst nach weitgehender Fertigstellung der Stellungnahme erreicht, weshalb darauf in der Schlussbemerkung eingegangen wird.

B. Kritische Würdigung

I. Zu Artikel 1 – MADG-E

1. Zu § 2 MADG-E

Die übersichtliche Strukturierung der Aufgaben des MAD und Legaldefinition zentraler normativer Begriffe trägt wesentlich zu einer übersichtlichen und schlanken Fassung des Gesetzes bei. Zu begrüßen ist ferner, dass der Entwurf – anders als Bemühungen in einigen Ländern² – keine einfachrechtliche Engführung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen

¹ Vgl. BVerfGE 110, 33, 63 f.; BVerfGE 154, 152, 266; BVerfGE 162, 1, 173.

² Vgl. etwa § 4 Abs. 2 LVSG BW-E, Drs. 17/9481 unter https://www.landtag-bw.de/resource/blob/596678/b7c87dfcb54b96d15331c124703e0e9d/17_9481.pdf; § 5 Abs. 2 VerfSchG-LSA-E unter Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 8/5580; § 8 Abs. 2 LVerfSchG SH-E unter https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Service/GesetzeLandtag/Gesetzesvorhaben/Downloads_Entwuerfe/GE_Verfassungsschutzgesetz_ersteKabinettbefassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.



Grundordnung vornehmen möchte.³ In § 2 Abs. 1 S. 1 MADG-E ist zu begrüßen, dass der doppelte BMVg-Bezug („Doppelklammer“) betreffend die „Opfereigenschaft“ abgeschwächt wurde („richten können“), wodurch auf Seiten des MAD Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Zuständigkeit vermieden werden können. Andererseits ist zu sehen, dass damit durchaus eine Zuständigkeitsdiffusion im Verhältnis zum BfV einhergeht, die ggf. auf untergesetzlicher Ebene zu klären ist.

2. Zu § 4 Abs. 3 MADG-E

Die Vorschrift zur Regelung der automatisierten Datenerhebung aus öffentlich zugänglichen Quellen dürfte verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung entbehrt die Datenerhebung in öffentlich zugänglichen Bereichen des Internets grundsätzlich der Eingriffsqualität.⁴ Voraussetzung ist dabei allerdings, dass die Behörde auf Daten „wie jeder Dritte“⁵ zugreift. Das dürfte nicht bei jedem Einsatz von Mitteln der automatisierten Datenerhebung der Fall sein, wobei aufgrund mittlerweile verfügbarer kommerzieller Angebote Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen. Für die Bestimmung der Eingriffsschwelle bei solchen Maßnahmen ist deren Eingriffsintensität maßgeblich, welche – abhängig von der Leistungsfähigkeit und Funktionalität der technischen Mittel – eine große Bandbreite aufweisen kann. Dabei sind Einsatzweisen möglich, bei denen eine Vielzahl von disparaten Daten zu einer Person zusammengeführt, daraus ein aussagekräftiges Persönlichkeitsbild erstellt werden kann und zugleich eine enorme Streubreite gegeben ist. In seiner Entscheidung zu automatisierten Datenanalysen hat das BVerfG in groben Zügen Kriterien zur Bestimmung der Eingriffsintensität bei automatisierten Datenanalysen skizziert und den Gesetzgeber zu einer differenzierenden Regulierung aufgefordert.⁶ Diese Gesichtspunkte dürften auch und erst recht auf automatisierte Datenerhebungen zutreffen.

3. Zu § 7 Abs. 2 und 3, § 8 Abs. 5 MADG-E

Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gegen Dritte zum Zweck der Quellenanbahnung, den § 7 Abs. 2 und 3 MADG-E nicht ausschließt und § 8 Abs. 5 MADG-E ausdrücklich zu-

³ Ausf. zur Problematik Löffelmann, Stellungnahme vom 5.5.2025, Landtag Niedersachsen, Vorlage 4 zu Drs. 19/5930 und 19/5071, S. 25 f. m.w.N.

⁴ Vgl. BVerfGE 120, 274, 340 ff., 344 ff.; BVerfGE 142, 234, 251 f.

⁵ BVerfGE 120, 351, 361; BVerfGE 142, 234, 252.

⁶ Vgl. BVerfGE 165, 363, 401 ff.; dazu näher Löffelmann, Stellungnahme vom 17.4.2024, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrs. 20(4)418 F, S. 3 ff.; ders. JR 2023, 331, 341 ff.



lässt, erscheint unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht unproblematisch, weil insoweit nicht das Verantwortlichkeitsprinzip ins Gewicht fällt, dem das BVerfG eine hohe Bedeutung beimisst.⁷ Unklar ist dabei, ob in den Fällen des § 8 Abs. 5 MADG-E überhaupt die einschränkenden Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 und 3 MADG-E gelten. Selbst wenn man dies annimmt, reicht es nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E aus, dass die dritte Person mit der Zielperson in Verbindung steht und Kenntnis von deren Bestrebungen oder Tätigkeiten hat. Diese schwache Voraussetzung erscheint im Lichte der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Kontaktpersonen⁸ schon für sich unter Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsaspekten nicht unkritisch, denn es ist nicht selbstverständlich, dass die bloße Kenntnis der Kontaktperson von den verfassungsfeindlichen Bestrebungen oder Tätigkeiten „einen Bezug zum Ermittlungsziel aufweist und so eine nicht unerhebliche Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Überwachungsmaßnahme der Aufklärung der Bestrebung dienlich sein wird“.⁹ So hält das BVerfG im polizeirechtlichen Kontext eine Überwachung von Personen für unzulässig, „die – allein gestützt auf die Tatsache eines Kontaktes zu einer Zielperson – erst versucht herauszufinden, ob sich hierüber weitere Ermittlungsansätze erschließen“. Dies hindere andererseits hinsichtlich solcher Kontaktpersonen nicht Ermittlungsmaßnahmen *geringer* Eingriffstiefe mit dem Ziel, gegebenenfalls die Eingriffsschwelle für intensivere Überwachungsmaßnahmen zu erreichen.¹⁰ Vor diesem Hintergrund begegnet jedenfalls der Einsatz *eingriffsintensiver* nachrichtendienstlicher Mittel gegen Dritte, um erst Erkenntnisse zu erlangen, ob die Person sich als Nachrichtenzugang eignet, Bedenken. Verfassungsrechtlich weniger riskant wäre es, den Einsatz eingriffsintensiver nachrichtendienstlicher Mittel zum Zweck der Erlangung der erforderlichen Nachrichtenzugänge auszuschließen.¹¹ Andererseits ist unverständlich, warum gegen Nachrichtenmittler nach § 7 Abs. 3 MADG-E lediglich besondere Auskunftersuchen zulässig sind. Hier schränkt der Entwurf Spielräume unnötig ein.

⁷ Vgl. nur BVerfGE 141, 220, 269.

⁸ Vgl. BVerfGE 113, 348, 380, 389; BVerfGE 133, 277, 348 ff.

⁹ BVerfGE 162, 1, 100.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 141, 220, 274 f.

¹¹ Vgl. etwa den aktuellen Gesetzentwurf zum Bln VSG unter Drs. 19/2466: Hier besteht zwar mit § 11 eine allgemeine Datenerhebungsbefugnis zur Erforschung und Bewertung von Nachrichtenzugängen. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist jedoch gemäß § 23 Abs. 3 auf den Schutz (bereits erlangter) Nachrichtenzugänge beschränkt.



4. Zu § 8 MADG-E

Der offene Katalog zulässiger nachrichtendienstlicher Mittel in § 8 Abs. 1 MADG-E ist unter Legitimations- und Transparenzaspekten¹² ausdrücklich zu begrüßen. Die Konkretisierung wenig eingriffsintensiver unbenannter Mittel in einer Dienstvorschrift (Absatz 1 Satz 2 und 3) stellt eine kreative und verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelungstechnik dar. Für solche niederschweligen Eingriffe könnte freilich alternativ eine Generalklausel Verwendung finden. Satz 3 sollte aus Gründen der besseren Verständlichkeit formuliert werden: *„(...) vergleichbar sind und für die nicht die Anforderungen nach den Absätzen 2 bis 4 gelten“*. Am Rande ist darauf hinzuweisen, dass es kein konsentiertes Verständnis des Begriffs „nachrichtendienstliches Mittel“ gibt¹³, weshalb es vorzugswürdig sein könnte, auf ihn ganz zu verzichten.

Die in § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-E konturierten Stufen qualifizierter Beobachtungsbedürftigkeit sind – gerade im Vergleich mit den diversen bislang auf Landesebene entwickelten Lösungen¹⁴ – gut gegeneinander abgrenzbar und inhaltlich nicht zu beanstanden.

Über den gegenständlichen Entwurf hinausgehend könnte perspektivisch mit Blick auf eine gebotene Harmonisierung der Stufenbildungen in den Nachrichtendienstgesetzen auf Bundes- und Länderebene die Etablierung eines „fluiden“ Systems erwogen werden, in dem spezifische Kriterien nicht statisch und abschließend bestimmten Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit zugeordnet werden. Das BVerfG benennt in seiner Rechtsprechung zwar exemplarisch Kriterien für die Bestimmung der Beobachtungsbedürftigkeit und fordert den Gesetzgeber auf, diese im einfachen Recht abzubilden¹⁵, ordnet aber nicht spezifische Kriterien einer bestimmten Qualität der Beobachtungsbedürftigkeit zu und schreibt auch nicht abstrakt statische Relationen vor. Andererseits bezieht sich das Gericht für die Bewertung der „Potenzialität“ einer Bestrebung auf seine Rechtsprechung zu Parteiverbotsverfahren, wo

¹² Vgl. nur die prägnante Kritik an einer Auslagerung von Befugnissen in Dienstvorschriften bei Lampe, NStZ 2015, 361, 367; ähnlich Gusy, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 5 BNDG Rn. 4.

¹³ Vgl. nur § 10 VSG NW-E; dazu Löffelmann, Stellungnahme vom 26.8.2025 zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drs. 18/14557), S. 12 f. (abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-2751.pdf>).

¹⁴ Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 BayVSG i.d.F.d.G.v. 24.7.2023 (GVBl. S. 374); § 3 Abs. 2 HVSG; § 5 Abs. 3 HmbVerfSchG i.d.F.d.G.v. 22.1.2025 (HmbGVBl. S. 192); § 3 Abs. 4 SächsVSG i.d.F.d.G.v. 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 706, 723); § 13 VSG Bln-E unter Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 19/2466; § 4 Abs. 3 und 4 LVSG BW-E, Drs. 17/9481 unter https://www.landtag-bw.de/resource/blob/596678/b7c87dfcb54b96d15331c124703e0e9d/17_9481.pdf.

¹⁵ BVerfGE 165, 1, 92 ff.



es eine „wertende Gesamtbetrachtung“ maßgeblicher Kriterien fordert.¹⁶ Das lässt Raum für die Konstruktion eines fluiden Systems, in dem diverse Faktoren allein oder in Kombination miteinander eine erhöhte Potenzialität begründen können und im Wege einer „wertenden Gesamtbetrachtung“ die Beobachtungsbedürftigkeit im Einzelfall festzulegen ist. Für die nachrichtendienstliche Praxis würde das eine deutlich höhere Flexibilität bei der Einordnung der Beobachtungsbedürftigkeit ermöglichen. Zugleich könnte ein solches System die bislang gegebene Heterogenität der diversen Stufenmodelle ausgleichen.

Diskussionsvorschlag:

(1) Der Grad der Beobachtungsbedürftigkeit ist im Einzelfall anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung der Art des betroffenen Rechtsguts, der Schwere seiner Beeinträchtigung, der Nähe des Schadenseintritts und der Potenzialität der Bestrebung zu bestimmen.

(2) Kriterien für die Bewertung der Potenzialität der Bestrebung sind

1. ihre bedeutende Größe und ihr erheblicher gesellschaftliche Einfluss;
2. ihr verdecktes Vorgehen bei der Verfolgung ihrer Ziele;
3. ihr Verbreiten von Desinformation mit hohem Wirkpotenzial;
4. ihre Bereitschaft, Gewalt anzuwenden oder dies vorzubereiten;
5. ihr volksverhetzendes oder die Menschenwürde verletzendes Tätigwerden;
6. ihre Bereitschaft, Straftaten zu begehen;
7. die Herbeiführung einer Atmosphäre der Angst oder Bedrohung.

(3) Eine erhöhte Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei Vorliegen der Kriterien nach Absatz 2 Nummer 4 und 5 sowie Nummer 6 im Falle von erheblichen Straftaten gegeben, im Falle einer mindestens konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut oder wenn mehrere Kriterien nach Absatz 2 erfüllt sind. Tätigkeiten sind stets erhöht beobachtungsbedürftig.

(4) Eine hohe Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei Vorliegen mehrerer Kriterien, die eine erhöhte Beobachtungsbedürftigkeit begründen, gegeben, im Falle einer dringenden Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut sowie im Falle von Absatz 2 Nummer 6 bei schweren Straftaten.

¹⁶ So BVerfGE 144, 20, 225 (NPD-Verbotsverfahren II), worauf sich BVerfGE 165, 1, 92 bezieht.



(5) Eine sehr hohe Beobachtungsbedürftigkeit ist in der Regel bei einer unmittelbaren Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut gegeben sowie im Falle von Absatz 2 Nummer 6 bei besonders schweren Straftaten.

Ein solches Regelungsmodell könnte auch an den mit dem gegenständlichen Entwurf zu-recht verfolgten personenbezogenen Ansatz angepasst und um militärspezifische Gesichtspunkte (besondere soldatische Fähigkeiten, Zugang zu Waffen) ergänzt werden. Generell besteht im Zusammenhang mit der Bildung von praxisgerechten Stufenmodellen noch einiger Diskussionsbedarf. Das skizzierte Modell ist daher als Diskussionsbeitrag mit Blick auf eine in einem weiteren Schritt anzugehende Harmonisierung der Nachrichtendienstgesetze zu verstehen.

5. Zu § 9 Abs. 2 MADG-E

Die gesetzliche Festlegung einer bestimmten Dauer der Observation als Indikator für deren Eingriffsintensität erscheint zu einem gewissen Grad beliebig (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 drittbetroffenen Personen. Eine flexiblere und damit praxisnähere Regelung anhand gesetzlich exemplarisch definierter Kriterien der Intensität erscheint möglich.

6. Zu § 11 MADG-E

Die Regelung sieht keine Befugnis für eine Wohnraumüberwachung zum Zweck der Eigensicherung im Sinne des Art. 13 Abs. 5 GG vor. Darin ist vor allem deshalb ein Manko zu sehen, weil die akustische und optische Wohnraumüberwachung auf Grundlage des Art. 13 Abs. 4 GG wegen der dortigen engen Schranken¹⁷ für den Verfassungsschutz keinen relevanten Anwendungsbereich aufweist und daher in der Vergangenheit auch nicht in nennenswertem Ausmaß durchgeführt wurde.¹⁸

¹⁷ Vgl. hierzu BVerfGE 162, 1, 85 f.

¹⁸ Vgl. Löffelmann in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 3 Rn. 35 m.w.N.



7. Zu § 13 MADG-E

Die Regelungen zu den Ausschlussgründen bei V-Personen weichen unter Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 und Satz 3 deutlich von denen des BVerfSchG ab. Der durch Nummer 6 vermittelte Grundrechtsschutz für Berufsheimnisträger ist grundsätzlich zu begrüßen, das Anknüpfen an §§ 53, 53a StPO aber systematisch verfehlt (näher unten 18.). Die Möglichkeit einer Ausnahme nach Satz 3 in Bezug auf Minderjährige (Nummer 1) ist ebenfalls zu begrüßen und angesichts der zunehmenden Bedeutung von Bestrebungen durch Minderjährige auch geboten. Verfassungsrechtliche Vorgaben stehen dem nicht entgegen. Zu dem Verzicht auf das Erfordernis von Bezugstaten nach § 3 G 10 (vgl. § 9b Abs. 2 S. 3 BVerfSchG) bei einer Verpflichtung von verurteilten Straftätern (Nummer 5) in Satz 3 ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss der Zusammenarbeit mit Personen wegen deren strafbaren Vorverhaltens allgemein kritisch zu sehen ist.¹⁹ Die Regelung geht zurück auf die Beschlüsse der Innenministerkonferenz und Empfehlungen der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus von 2013²⁰ und ist somit eine Reaktion auf einen spezifischen historischen Sachverhalt, der kaum verallgemeinert werden kann. Einen nachrichtendienstlichen oder kriminalistischen Erfahrungssatz, dass vorbestrafte Personen generell weniger zuverlässig oder nachrichtenehrlich sind als nicht vorbestrafte Personen gibt es nicht. Allenfalls ließe sich ein solcher Zusammenhang für bestimmte Delinquenzbereiche (z.B. Betrugsstaten) vermuten. Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf die zusätzliche Schwelle zu begrüßen, die Regelung in ihrer Gesamtheit aber verfehlt. Ein genereller Verzicht auf eine gesetzliche Einschränkung würde im Übrigen nicht ausschließen, im *Einzelfall* eine etwaige Vordelinquenz als Indikator für die Eignung als Quelle zu berücksichtigen.

Absatz 4 übernimmt die Regelungen des § 9a Abs. 2 BVerfSchG zur strafrechtlichen Rechtfertigung von Organisations- und Begleitdelikten. Angesichts des Umstands, dass der Verfassungsschutz stets zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter tätig wird²¹, überzeugt der generelle Vorrang von Individualrechten gegenüber Belangen der nachrichtendienstlichen Aufklärung nicht.²² Eine Beleidigung, eine Sachbeschädigung oder ein Hausfriedens-

¹⁹ Vgl. m.w.N. Dietrich in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 2 Rn. 61, der die Regelung des § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NVerfSchG als „lebensfremd und sicherheitspolitisch bedenklich“ bezeichnet.

²⁰ BT-Drs.18/4654 S. 28.

²¹ Vgl. BVerfGE 162, 1, 84 f.

²² Vgl. zur Kritik an dem in § 9a BVerfSchG verwirklichten Regelungskonzept näher Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.98; Blome/Sellmeier, DÖV 2016, 881, 891; Roggan, GA 2016, 393, 396 ff.; Hofmann/Ritzert, NSTz 2014, 177, 183; Dietrich in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 2 Rn. 83.



bruch z.B. sind danach im Einsatz kategorisch ausgeschlossen. Die prozessuale Lösung nach Absatz 5 (§ 9a Abs. 3 BVerfSchG) vermittelt keine ausreichende Rechtssicherheit, obwohl die Voraussetzungen für eine Opportunitätsentscheidung etwas weniger streng sind als nach dem BVerfSchG.²³ Perspektivisch sollte hier eine andere Lösung gesucht werden. Denkbar wäre etwa ein Katalog zulässiger Delikte²⁴, was unter Bestimmtheitsaspekten Vorteile hätte, aber auch ein Nachsteuern des Gesetzgebers notwendig machen kann. Letzten Endes geht es um die Legitimierung leichter bis mittel schwerer milieuseitig erwarteter Straftaten, zu denen auch Straftaten zählen können, die in Individualrechte eingreifen.²⁵ Der Zweck der Rechtfertigung solcher Taten könnte durch eine abstrakte Regelung, die an den Strafraumen (bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe) und an die Unerlässlichkeit zur Vermeidung einer Enttarnung anknüpft, umgesetzt werden. Ein Katalog der maßgeblichen Delikte könnte dann in einer Dienstvorschrift näher ausgestaltet werden.²⁶ Daran anschließend wäre es konsequent, jede nicht gerechtfertigte Straftat (und nicht nur erhebliche Taten), die eine Quelle im Zusammenhang mit ihrem Einsatz begeht, zum Anlass einer Überprüfung der Zusammenarbeit im Einzelfall zu nehmen. Denn die Qualifizierung eines Verhaltens als strafbar beruht auf einem sozialemischen Unwertgehalt, den der Staat als Garant von Rechtsstaatlichkeit außerhalb spezifisch umschriebener Ausnahmen (Tatbestandsausnahmen und Rechtfertigungsgründe für hoheitliches Handeln) nicht negieren oder ignorieren darf.

Im Übrigen setzt § 13 MADG-E die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Bandbreite der Eingriffsintensität bei HUMINT-Maßnahmen²⁷ sachgerecht um.

8. Zu § 15 MADG-E

Die Norm könnte aufgrund der Legaldefinition in Absatz 1 Satz 1 so verstanden werden, dass der Einsatz von virtuellen Agenten mit der Ausnutzung von schutzwürdigem Vertrauen gleichgesetzt wird, was der tatsächlichen Anwendung dieses Mittels insofern nicht gerecht würde, als sich der Großteil der Einsätze zunächst oder auch vollständig unterhalb dieser Schwelle abspielt. Darüber hinaus besteht auch bei virtuellen Agenten ein Bedürfnis nach strafrechtlichen Rechtfertigungsgründen (etwa für das Begehen von Propagandadelikten im

²³ Vgl. näher zur Kritik Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.96 ff.

²⁴ So § 16 Abs. 4 bis 6 NVerfSchG-E (Niedersächsischer Landtag, Drs. 19/5930, S. 22 f.); dazu Löffelmann, Stellungnahme (Fn. 3), S. 7 f.

²⁵ Weitere Beispiele bei Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. B.92.

²⁶ So der Vorschlag eines Art. 10 Abs. 3 S. 2 und 3 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 8.

²⁷ Vgl. BVerfGE 162, 1, 153 f.



Internet) und prozessualen Lösungen, wie sie in § 13 Abs. 4 und 5 MADG-E vorgesehen sind. Auf diese Normen sollte verwiesen werden.

9. Zu § 16 MADG-E

Die Vorschrift regelt in Absatz 2 die praktisch bedeutsame Asservatenauswertung. Eine gesetzliche Regelung ist hier dringend geboten.²⁸ Fraglich ist allerdings, ob die niederschweligen Eingriffsvoraussetzungen angemessen sind. Eine Beschlagnahme oder Sicherstellung von Datenträgern darf zwar nach Polizei- und Strafverfolgungsrecht ebenfalls niederschwellig erfolgen. Nach zutreffender Ansicht (ebenso Entwurf S. 80) tragen die dortigen (vorkonstitutionellen) Rechtsgrundlagen der Schwere des Eingriffs jedoch nicht ausreichend Rechnung.²⁹ Durch die Auswertung elektronischer Speichermedien lassen sich personenbezogene Daten in einer Menge und Vielfalt erheben, die ohne weiteres tiefe Einblicke in die persönliche Lebensgestaltung erlauben. Auch Daten Dritter sind hiervon in großem Umfang betroffen. Die Intensität der Maßnahme dürfte aus der Sicht betroffener Personen nur wenig hinter der einer sog. Online-Durchsuchung zurückstehen. In einer jüngeren Entscheidung hat das BVerfG – insoweit die bisherige Rechtsprechung zu Online-Durchsuchungen und Wohnraumüberwachungen ausweitend – erklärt, von einer so hohen Intensität der Ersterhebung, dass es auf Folgeverwendungen nicht mehr ankomme, sei auszugehen, „wenn durch eine Überwachungsmaßnahme besonders umfangreiche Informationen gewonnen werden und dies eine weitestgehende Erfassung der Persönlichkeit zulässt.“³⁰ Das lässt sich bei vielen Asservatenauswertungen zwanglos bejahen. Im Falle eines Auslesens unter Überwindung von technischen Sicherungen stellt sich zudem die Frage, ob darin nicht ein Eingriff in das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme zu sehen ist, der nach verfassungsgerichtlichen Vorgaben nur unter hohen Voraussetzungen zulässig ist.³¹ Die bisherigen verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Schutzbereich dieses Grundrechts sind unscharf und beziehen sich insbesondere nicht abschließend nur auf „komplexe“ (so Entwurf S. 80) oder „aktive“ Systeme, heimliche Zugriffe oder solche mittels einer Telekommunikationsverbindung. Auch in den beiden jüngsten Entscheidungen zu informationstechnischen Eingriffen hat das BVerfG nicht abschließend geklärt, was unter einem „IT-System“ zu

²⁸ Vgl. bereits den Regelungsvorschlag eines Art. 14 BayModVSG unter BayLT-Drs. 18/25825 S. 10 und aktuell § 6 Abs. 4 VSG NW-E (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 18/14557).

²⁹ Vgl. nur Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentags, Band I, Teil C, 2024; El-Ghazi, NJW-Beilage 2024, 46; Krause, ZRP 2025, 17.

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 91.

³¹ Vgl. BVerfGE 120, 274, 326 ff.; BVerfGE 141, 220, 305; BVerfGE 162, 1, 85, 131 f.



verstehen ist, sondern nur hervorgehoben, dass das Grundrecht „vom IT-System her“ zu definieren sei, welches als „virtuelle(r) Raum der Bewahrung und Entfaltung der eigenen Persönlichkeit in seiner ganzen Breite“ verstanden werden müsse.³² Hier besteht noch erheblicher Diskussionsbedarf.

10. Zu § 18 MADG-E

Im Zusammenhang mit dem Verweis auf Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz ist darauf hinzuweisen, dass die für alle Nachrichtendienste in § 11 Abs. 1a G 10 geregelte einfache und erweiterte Quellen-Telekommunikationsüberwachung³³ aufgrund der beiden am 7.8.2025 veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG zur Quellen-TKÜ nach dem PolG NRW³⁴ und der StPO³⁵ (deren Regelung die des G 10 nachgebildet ist), der Überarbeitung bedarf. Mit den genannten Entscheidungen hat das BVerfG seine frühere Rechtsprechung revidiert, wonach die Quellen-TKÜ allein an Art. 10 GG zu messen sei, „wenn sich die Überwachung ausschließlich auf Daten aus einem laufenden Telekommunikationsvorgang beschränkt“, was durch technische Vorkehrungen und rechtliche Vorgaben sichergestellt werden müsse.³⁶ Nunmehr geht das BVerfG davon aus, dass aufgrund des mit einer Quellen-TKÜ zwingend verbundenen informationstechnischen Eingriffs *neben* Art. 10 Abs. 1 GG immer auch das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme („IT-System-Grundrecht“) betroffen ist.³⁷ Im Falle der Erstreckung des Auslesens auf bereits abgeschlossene und gespeicherte („ruhende“) Kommunikation bei der „erweiterten“ Quellen-TKÜ geht das IT-System-Grundrecht dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor.³⁸ Auf die nach alter Rechtslage entscheidende und nun vom BVerfG nicht mehr adressierte Frage, nach welchen Maßstäben von einer „laufenden“ oder „ruhenden“ Kommunikation auszugehen ist³⁹, kommt es nach der neuen Maßstabsbildung nicht mehr entscheidend an.

³² BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 100 f.; BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 173.

³³ Näher hierzu Dietrich, GSZ 2021, 1 ff.; Gitter/Marscholleck, GSZ 2021, 191 ff.; Gärditz/Linzbach, GSZ 2023, 140 ff.; Schlömer, NVwZ 2023, 1121 ff.

³⁴ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19.

³⁵ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23.

³⁶ BVerfGE 120, 274, 309.

³⁷ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 93 ff.; BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 172 ff.

³⁸ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 225 ff.

³⁹ Vgl. Freiling/Safferling/Rückert, JR 2018, 9, 17 und die weithin tautologischen Definitionsversuche bei Schwarz in: Möstl/Schwabenbauer, BayVSG, Art. 13 Rn. 29 ff. (Kommunikation die „unmittelbar stattfindet“), Martini/Fröhlingdsdorf, NVwZ 2020, 1803 (Kommunikation, die noch „im ersten bzw. letztmöglichen Moment“ unverschlüsselt abgegriffen werden kann) und Gitter/Marscholleck, GSZ 2021, 191, 192 (die „zu überwachen-de“ Kommunikation).



Eingriffe in das IT-System-Grundrecht hat das BVerfG grundsätzlich an das Vorliegen einer zumindest konkretisierten Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter oder den qualifizierten Verdacht einer besonders schweren Straftat geknüpft.⁴⁰ Daran schließt das BVerfG auch in den jüngsten Entscheidungen an, in denen es der Quellen-TKÜ eine gegenüber der „klassischen“ Telekommunikationsüberwachung aufgrund des informationstechnischen Eingriffs deutlich erhöhtes Eingriffsgewicht attestiert und von einem „sehr schweren“ (wenngleich nicht „besonders schweren“ Eingriff spricht).⁴¹ § 11 Abs. 1a i.V.m. § 3 G 10 enthält bislang keine äquivalent enge Begrenzung, sondern erlaubt eine Quellen-TKÜ bereits im Gefahrenvorfeld. Das Anknüpfen an einen Straftatenkatalog außerhalb des repressiven Bereichs wie es in § 3 Abs. 1 G 10 umgesetzt ist, erachtet das BVerfG hingegen als zulässig.⁴² Ob die Eingriffsschwelle der konkretisierten Gefahr kumulativ hierzu gesetzlich verankert werden muss, bedarf der Erörterung.

Nicht problematisiert wird vom BVerfG hingegen die Problematik der Erstreckung der Überwachung sowohl laufender als auch ruhender Kommunikation auf den Zeitpunkt der Anordnung.⁴³ Dadurch wird der Anwendungsbereich der „klassischen“ Telekommunikationsüberwachung ausgeweitet, so dass es sich jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt bei der Quellen-TKÜ um kein „funktionales Äquivalent“⁴⁴ hierzu handelt. Denn bei der „klassischen Überwachung“ ist ein Erfassen laufender Kommunikation nicht schon mit der Anordnung, sondern erst nach dem Ausleiten des Datenstroms möglich.⁴⁵ Im Gesetzgebungsverfahren wurde jedenfalls das auf den Zeitpunkt der Anordnung zurückwirkende Erfassen „ruhender“ Kommunikation als Eingriff in das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme qualifiziert⁴⁶, weshalb insoweit im Schrifttum verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden.⁴⁷ Diese Bedenken dürften mit der jüngsten Entscheidung, die bei der erweiter-

⁴⁰ Näher Löffelmann in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 5 Rn. 31.

⁴¹ BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 132 ff; BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 196 ff.

⁴² Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 137.

⁴³ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 235, wo der Rückwirkung sogar eine begrenzende Funktion zuerkannt wird, da sie „keinen generellen Zugriff auf gespeicherte Daten zulässt.“

⁴⁴ So aber BT-Drs. 18/12785 S. 50, 53; vgl. auch BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 206.

⁴⁵ Ähnl. Freiling/Safferling/Rückert, JR 2018, 9, 12.

⁴⁶ So ausdr. BT-Drs. 18/12785 S. 48 für die Erfassung von Messenger-Nachrichten; vgl. auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3-3000-293/20 S. 7, 15; a.A. Gitter/Marscholleck, GSZ 2021, 191, 192 f. mit dem Argument, dass die Überwachung auf die erst nach der Anordnung entstandene Kommunikation beschränkt sei. Danach müsste auch bei der Online-Durchsuchung ein qualitativer Unterschied zwischen einer auf den Zeitpunkt der Anordnung oder darüber hinaus rückwirkenden Datenerhebung bestehen, was – soweit ersichtlich – von niemandem vertreten wird.

⁴⁷ Schlömer, NVwZ 2023, 1121, 1125 f.; Barczak, KritV 2021, 91, 124; Roggan, DVBl. 2021, 1471, 1474.



ten Quellen-TKÜ sogar von einem gegenüber dem Erfassen laufender Kommunikation abgesenkten Eingriffsgewicht ausgeht⁴⁸, ausgeräumt sein.

Im Übrigen sollte perspektivisch das G 10 aufgelöst und die Telekommunikationsüberwachung in das MADG integriert werden. Hierfür sprechen regelungssystematische, kompetenzrechtliche und historische Gründe.⁴⁹

11. Zu § 19 MADG-E

In Absatz 2 sollte die Formulierung des geltenden § 4b Abs. 2 MADG übernommen werden, um zu vermeiden, dass die Norm als Rechtsgrundlage für die Beauskunftung einer IP-Adresse (bei der es sich um ein Verkehrsdatum handelt) missverstanden werden könnte.

12. Zu § 20 MADG-E

Die kohärente Systematisierung der besonderen Auskunftsverlangen ist ausdrücklich zu begrüßen. Soweit in Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Fahrzeughersteller zur Beauskunftung von Standortdaten verpflichtet werden, ist darauf hinzuweisen, dass entgegen der im Entwurf zitierten (S. 82 f.) Kammerrechtsprechung nach jüngster verfassungsgerichtlicher Senatsrechtsprechung – ebenso wie beim Einsatz des IMSI-/IMEI-Catchers – von einem Eingriff in Art. 10 GG auszugehen sein dürfte.⁵⁰ Vorsorglich sollte deshalb insoweit dem Zitiergebot entsprochen werden.

13. Zu § 22 MADG-E

Die Wahrnehmung der vom BVerfG für eingriffsintensive Maßnahmen geforderten Präventivkontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz⁵¹ in Gestalt einer originären gerichtlichen Kontrolle entspricht dem historischen Vorbild des Richtervorbehalts⁵² und stellt auch

⁴⁸ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 236.

⁴⁹ Vgl. Löffelmann in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 5 Rn. 99 ff.

⁵⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 91; es handelt sich insoweit allerdings um ein obiter dictum.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 162, 1, 101.

⁵² Ausf. zum Richtervorbehalt und seiner Verankerung in der Verfassungsrechtsprechung Löffelmann in: Möstl/Schwabenbauer, Polize- und Sicherheitsrecht Bayern, 2. Aufl. 2025, PAG, Art. 94 Rn. 15 ff.



unter verfahrens- und organisationsökonomischen Gesichtspunkten eine Ideallösung dar.⁵³ Auf Landesebene haben sich mittlerweile mehrere Länder für dieses Kontrollmodell entschieden.⁵⁴ Konsequenterweise müssten allerdings perspektivisch auch Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz dieser Art von Kontrolle unterworfen werden, zumal das BVerfG Kritik am Fehlen einer überwiegenden richterlichen Perspektive bei der G 10-Kommission und der Ausübung der Kontrolltätigkeit als bloßes Ehrenamt geübt hat.⁵⁵ Zu berücksichtigen ist andererseits, dass seit einigen Jahren mit dem Unabhängigen Kontrollrat auf Bundesebene eine Institution existiert, die ein ausgesprochen hohes Maß an juristischer und technischer Expertise verkörpert und ebenfalls geeignet wäre, die Präventivkontrolle für den MAD (und das BfV) zu übernehmen. Wie die Kontrollarchitektur auf Bundesebene letzten Endes aussehen soll, ist eine politische Entscheidung, bei der dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum zukommt. Auf Landesebene schlägt sich das in ganz verschiedenen Regelungsmodellen nieder.⁵⁶

Wenig überzeugend erscheint andererseits der Zuschnitt der Kontrollgegenstände in Absatz 1. Konsequenter wäre es hier, durchgehend und ausschließlich solche Maßnahmen der Präventivkontrolle zu unterwerfen, die der Schwelle des § 8 Abs. 3 MADG-E unterfallen. Sofern eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für eine Präventivkontrolle bei den unter Absatz 1 Nummern 2 bis 7 bezeichneten Maßnahmen gesehen wird, müsste deren Eingriffsintensität entsprechend höher bewertet und an qualifizierte materielle Anordnungsvoraussetzungen geknüpft werden. Wo genau die Trennlinie zwischen Maßnahmen verläuft, die einer Präventivkontrolle bedürfen bzw. nicht bedürfen, lässt sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht klar entnehmen. Auch insoweit ist ein gesetzgeberischer Wertungs- und Gestaltungsspielraum erkennbar. Entgegen der Entwurfsbegründung (S. 86) bedürfen auch Maßnahmen, die in Art. 10 GG eingreifen, nicht generell einer gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Anordnung. Für Maßnahmen mit nur mittlerer oder niedriger Eingriffsintensität,

⁵³ Vgl. zu Kritikpunkten im Zusammenhang mit der Einrichtung des Unabhängigen Kontrollrats bereits Löffelmann, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BND-Gesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts, BT-Drs. 19/26103, sowie zu den Anträgen unter BT-Drs. 19/19502, 19/19509 und 19/26221, Ausschussdrucksache 19(4)731 C, S. 21 f. (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/823296/dc00cf4e1a360fff437093beaf296968/A-Drs-19-4-731-C-data.pdf>).

⁵⁴ Vgl. u.a. Art. 29 BayVSG; § 5a HVSG.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 8.10.2024, 1 BvR 2539/16, Rn. 208 f.

⁵⁶ Etwa zweisäulige Struktur aus Amtsgericht und G 10-Kommission (§§ 13, 14 VSG NW-E); Unabhängiges Kontrollgremium (§ 9 HmbVerfSchG); G 10-Kommission (§ 39 VSG RP-E); Amtsgericht (§ 5a HVSG, § 40 LVSG BW-E, § 30 SächsVSG-E).



wie die Beauskunftung von Verkehrsdaten⁵⁷, die punktuelle Erhebung von Standortdaten⁵⁸ oder die Beauskunftung von Bestandsdaten mittels einer Verarbeitung von Verkehrsdaten⁵⁹ gibt es keine entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dasselbe gilt für das Erheben von Daten bei Berufsgeheimnisträgern.⁶⁰ Die in Absatz 1 Nummer 8 vorgesehene Präventivkontrolle in diesen Fällen stellt jedoch ein sinnvolles und angemessenes, wenngleich verfassungsrechtlich (bislang) überobligatorisches Mittel des Grundrechtsschutzes dar. Allerdings sollte der Schutz der Berufsgeheimnisträger bereichsspezifisch ausgestaltet werden (näher unten 18.).

14. Zu § 23 MADG-E

Die Vorschrift etabliert ein ausgewogenes, praxisgerechtes System der Benachrichtigungspflichten, dem Vorbildfunktion zukommt. Hervorzuheben ist dabei die Beschränkung der Benachrichtigungspflicht auf unmittelbar betroffene Personen (Absatz 1 Satz 3), d.h. Drittbetroffene sind generell nicht zu benachrichtigen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass insofern ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko besteht, weil es sich nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch bei Dritten um betroffene Personen handelt.⁶¹

15. Zu § 25 MADG-E

Die Vorschrift übernimmt die Regelungen zur Eigensicherung aus dem BVerfSchG. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Abgrenzung der Kontrolle von einer Durchsuchung nach Absatz 3 nicht dem üblichen Verständnis entspricht⁶² und für die Praxis kaum erkennbar ist, wie weit eine „oberflächliche Suche“ reichen darf. Die Umwandlung der Mitwirkungs- in eine Duldungspflicht ist konsequent und mit Blick auf das Risiko eines Konflikts mit dem nemo tenetur-Grundsatz⁶³ zu begrüßen.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 107, 299, 322; BVerfG WM 2011, 211.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 162, 1, 143; BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 130; BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 91 a.E.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 130, 151, 181 f.

⁶⁰ Näher Löffelmann, GSZ 2019, 190, 191 f. m.w.N. zur Rspr. d. BVerfG.

⁶¹ Vgl. BVerfGE 109, 279, 365 und die einfachrechtliche Umsetzung in § 101 StPO, der in der Folge auf andere Maßnahmen mit erhöhter Eingriffsintensität erstreckt wurde.

⁶² Die Durchsicht oder Augenscheinnahme lässt sich auf den Punkt bringen mit der Faustregel „just see, don't touch“.

⁶³ Vgl. die Kritik von Zöller in: Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. G.55.



Anhand der Entwurfsbegründung nachvollziehbar ist, warum der Entwurf die im geltenden Recht gegebene Rechtsgrundlage für den Einsatz von Drohnenabwehrsystemen (§ 15 Abs. 1 S. 1 MADG i.V.m. § 26b Abs. 7 BVerfSchG) nicht beibehält. Entgegen der Entwurfsbegründung (S. 90) eröffnet diese Norm nicht nur Abwehrbefugnisse für den Luftraum *über* dem Eigensicherungsbereich. Geschütztes Rechtsgut ist die Luftverbotszone nach § 21h Abs. 3 Nr. 4 LuftVO, die in räumlicher Hinsicht in seitlichem Abstand 100 Meter über die Grenzen der Liegenschaft hinausreicht. Anders als bei Parallelnormen (vgl. etwa § 15e HSOG, § 39 BPolG-E) ist auch nicht Voraussetzung einer aufklärenden oder abwehrenden Maßnahme, dass von der Drohne eine Gefahr für andere Rechtsgüter ausgeht, weil bereits das Eindringen in den geschützten Luftraum eine (sogar als Ordnungswidrigkeit gem. § 44 LuftVO sanktionierte) Rechtsgutsverletzung begründet.⁶⁴ Der in § 26b Abs. 7 BVerfSchG verwendete Begriff des Abwehrens beinhaltet, dass es zu einem Eindringen in die Luftverbotszone zum Zeitpunkt der Abwehrmaßnahme noch nicht gekommen sein muss, sondern ein präventives Eingreifen zulässig ist. Das erlaubt z.B. die Abwehr von im gezielten Anflug auf die Flugverbotszone befindlichen Drohnen schon vor deren Erreichen und damit den Einsatz von technischen Mitteln weit außerhalb des Eigensicherungsbereichs. Hinsichtlich der Art und Weise des abwehrenden Vorgehens erlaubt § 26b Abs. 7 BVerfSchG, dass sich die eingesetzten technischen Mittel gegen das unbemannte Fluggerät selbst, gegen seine Steuerungseinheit oder gegen die Steuerungsverbindung richten dürfen. Damit steht dem BfV und de lege lata auch dem BAMAD grundsätzlich die gesamte Bandbreite an möglichen aufklärenden und abwehrenden gerätebezogenen technischen Mitteln⁶⁵ zur Verfügung.⁶⁶ Inwieweit die Gesichtspunkte, dass das BAMAD derzeit ausschließlich Liegenschaften der Bundeswehr nutzt, die durch die Streitkräfte selbst geschützt werden, und ein präventives Aufklären oder Abwehren von im Anflug befindlichen Flugobjekten nicht erforderlich oder aufgrund der örtlichen Gegebenheiten (etwa urbane Gebiete mit dichter Bebauung) nicht möglich ist, an einem tatsächlichen Bedarf für eigene Drohnenabwehrbefugnisse des BAMAD etwas ändern, vermag der Unterzeichnende nicht zu beurteilen. Für eine zivile Behörde ist eine solche Mitnutzung von Liegenschaften der Bundeswehr jedenfalls nicht selbst-

⁶⁴ So auch Arzt/Fährmann/Schuster, DÖV 2020, 866, 871; Marosi/Skobel, DVBl. 2019, 678, 680.

⁶⁵ Vgl. dazu BT-Drs. 20/10406 S. 111; HessLT-Drs. 21/1448 S. 9; Daum/Boesch, CR 2018, 62 ff.; Marosi/Skobel, CR 2019, 65 ff.; Arzt/Fährmann/Schuster, DÖV 2020, 866, 867 f.; Buchberger in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Teil I Rn. 332; Bäuerle in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 34. Edition, Stand: 15.2.2025, HSOG § 15e Rn. 10, 14 f.; <https://www.fraunhofer.de/de/forschung/aktuelles-aus-der-forschung/drohnenabwehr-technologien.html>.

⁶⁶ So auch Gitter/Marscholck, GSZ 2024, 45, 52; im Einzelnen können sich freilich unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Einschränkungen ergeben.



verständlich. Im Koalitionsvertrag 2025 wurde im Übrigen in Aussicht genommen, „die rechtlichen, technischen und finanziellen Voraussetzungen für eine wirksame Drohnendetektion und -abwehr auch durch die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern“ zu schaffen.⁶⁷ Die gegenständliche Problematik ist also eingebettet in einen größeren Zusammenhang, für den es eine Vielzahl rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten gibt, die noch eingehender Diskussion und der politischen Entscheidung bedürfen.

16. Zu § 27 MADG-E

Die Vorschrift trägt der vom BVerfG eröffneten Möglichkeit einer Absenkung des grundrechtlichen Schutzniveaus bei einem Handeln gegenüber Ausländern im Ausland⁶⁸ Rechnung, indem es die erhöhten materiellen Anforderungen nach § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-E und daran anknüpfenden prozessualen Sicherungen nur gegenüber deutschen Staatsangehörigen für anwendbar erklärt. Mit Blick auf qualifizierte materielle Eingriffsvoraussetzungen erscheint das grundsätzlich vertretbar und praxisgerecht, soweit diese aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet sind. Soweit es sich dabei allerdings um qualifizierte Grundrechtsschranken handelt, dürfte ein solcher Spielraum nicht bestehen, da ein Absehen hiervon über die Wortlautgrenze hinausginge.⁶⁹ Das ist der Fall bei Art. 13 Abs. 4 GG respektive § 11 MADG-E. Auf die Anforderungen nach § 8 Abs. 4 MADG-E und eine gerichtliche Anordnung kann hier also nicht verzichtet werden. Entsprechendes dürfte für informationstechnische Eingriffe gelten, die das BVerfG der Wohnraumüberwachung gleichstellt, obwohl dort die qualifizierten Anforderungen (nur) aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet sind.⁷⁰ Hinzu kommt, dass auf die prozessualen Sicherungen bei einem Handeln gegenüber Ausländern im Ausland nicht ohne weiteres verzichtet werden kann. Der Blick auf die Logik der Entscheidung vom 19.5.2020 macht das deutlich: Obwohl es sich bei der strategischen Ausland-Fernmeldeaufklärung um eine besonders schwere Maßnahme handelt⁷¹, erachtet das BVerfG eine rein finale Einhegung, also einen Verzicht auf materielle Eingriffsschwellen, für zulässig, fordert aber kompensatorisch eine ausgeprägte Vorabkontrolle.⁷² Mit anderen Worten gleicht die verfassungsrechtlich gebotene Kontrolle solcher Maßnahmen durch den Unabhängigen Kontrollrat zu einem gewissen Grad das Fehlen von (bei einem entsprechenden

⁶⁷ Koalitionsvertrag 2025, Z. 2700 f.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 154, 152, 224.

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 109, 279, 316 f.

⁷⁰ Zur Kritik daran Löffelmann, JR 2024, 458, 461 f.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 154, 152, 241.

⁷² Vgl. BVerfGE 154, 152, 290 ff.



Handeln im Inland zwingend erforderlichen) anspruchsvollen Eingriffsschwellen aus. Hinzu kommt, dass auf diese Weise die faktische Einschränkung nachträglichen Rechtsschutzes teilweise kompensiert wird. Ein Verzicht sowohl auf materielle Schwellen als auch prozessuale Sicherungen ist nach dieser Logik jedenfalls bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen nicht möglich.

17. Zu § 28 MADG-E

Die Vorschrift übernimmt in Absatz 1 Satz 2 eine im Sicherheitsrecht verbreitete, § 100a Abs. 4 S. 1 StPO i.d.F.d.d.G.v. 21.12.2007⁷³ nachgebildete Formulierung („alleine“), die das BVerfG verfassungskonform im Sinne einer gezielten Erhebung von kernbereichsrelevanten Daten ausgelegt hat.⁷⁴ In dieser Auslegung hat die Norm keinen gegenüber Satz 1 eigenständigen Regelungsgehalt. Wegen des missverständlichen Wortlauts sollte Satz 2 gestrichen werden.

Die Regelung in Absatz 4 Satz 2 zur zulässigen Fortführung einer Maßnahme ist hingegen zu eng. Verfassungsrechtlich geboten ist eine Unterbrechung nur solange mit dem Erfassen kernbereichsrelevanter Informationen zu rechnen ist. Veränderungen der Erhebungssituation oder auch der bloße Zeitablauf können Anhaltspunkte darstellen, die die tatsächlichen Anhaltspunkte nach Satz 1 widerlegen.⁷⁵ Auch für diesen Fall muss die Fortsetzung der Maßnahme möglich sein (vgl. etwa § 3a Abs. 1 S. 7 G 10).

18. Zu § 29 MADG-E

Die Vorschrift ist stark überarbeitungsbedürftig. Das Anknüpfen des Berufsgeheimnisträgerschutzes an die Zeugnisverweigerungsrechte der §§ 53, 53a StPO ist systematisch verfehlt – wenngleich in der Sicherheitsgesetzgebung verbreitet –, weil diese Normen spezifisch strafprozessuale Konfliktlagen auflösen sollen, was auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit nicht übertragbar ist.⁷⁶ Dringend zu empfehlen ist die Entwicklung eines ausgewogenen nachricht-

⁷³ BGBl. I S. 3198.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 129, 208, 246 f.; daran anschließend BVerfG NJW 2016, 3508, 3511 und BVerfGE 141, 220, 313; zur Kritik im Schrifttum Wolter, GA 2007, 183, 195 ff.; Glaser/Gedeon, GA 2007, 415, 430 f.; Pusche/Singelstein, NJW 2008, 113, 114; Bergemann, DuD 2007, 581, 583; ausf. zu § 3b G 10 Löffelmann in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017 (2. Aufl. 2026 i.E.), VI § 4 Rn. 51 ff.

⁷⁵ BT-Drs. 15/4533 S. 15, 28; Plenarprotokoll 15/175 S. 16447.

⁷⁶ Vgl. ausf. zu den diversen Kritikpunkten Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. A.103 f.; Löffelmann, GSZ 2019, 119 ff.



tendienstspezifischen Schutzkonzepts.⁷⁷ Um den Gleichlauf mit den strafprozessualen Zeugnisverweigerungsrechten zu gewährleisten, kann bei Datenübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden ein daran anknüpfendes Übermittlungsverbot etabliert werden.

19. Zu § 32 MADG-E

Die Vorschrift übernimmt mit geringfügigen Ergänzungen (Absatz 1 Nummer 1 Alternative 2) die Regelung aus § 20 BVerfSchG, berücksichtigt aber nicht, dass diese selbst aufgrund der Entscheidung des BVerfG vom 17.7.2024 zum HVSG überarbeitungsbedürftig ist. In dieser Entscheidung definierte das BVerfG den Begriff der operativen Anschlussbefugnisse, welche erhöhte Übermittlungsschwellen auslösen⁷⁸, als „die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen“.⁷⁹ Das legt die Deutung nahe, 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.⁸⁰ Hierfür spricht ferner, dass das Gericht an anderer Stelle ausführt, für eine Absenkung der Schwelle sei nur Raum, „wenn operative Folgemaßnahmen von vornherein nicht zu besorgen sind“, wie etwa bei einer Übermittlung im Verfassungsschutzverbund⁸¹, wobei es auf die Unmittelbarkeit des Zwangs nicht ankomme.⁸² Neben die Fallgruppe der Übermittlung an Behörden, welche über operative Anschlussbefugnisse verfügen (im Folgenden: Fallgruppe 1), stellt das BVerfG die Übermittlung an Stellen „in gesetzlich geregelten, herausgehobenen Zusammenhängen mit besonders hohem Gefahrenpotential für hochrangige Rechtsgüter und einer engen Verbindung zu den Schutzgütern des Verfassungsschutzes“ und nennt hierfür exemplarisch Übermittlungen zu Prüfzwecken im Waffen- oder Luftsicherheitsrecht sowie bei personenbezogenen Eignungs- oder Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst oder für Verfahren nach Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 GG (im Folgenden: Fallgruppe 2).⁸³ Der gegenständliche Gesetzentwurf und sein Vorbild greifen die Fallgruppe 2 unter den Ziffern 1 bis 5 auf. Die Fälle der Ziffern 6 bis 9 beruhen hingegen auf der zur Zeit des damaligen Gesetzgebungsverfah-

⁷⁷ 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.).

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 162, 1, 111 ff.

⁷⁹ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

⁸⁰ So Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 675.

⁸¹ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 222.

⁸² Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 231.

⁸³ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 113.



ren vertretenen Auffassung des Bundesgesetzgebers, operative Anschlussbefugnisse seien lediglich solche, die rechtsschutzverkürzend wirken, was das BVerfG dezidiert abgelehnt hat.⁸⁴ Die Regelungen unter den Ziffern 6 bis 9 dürften daher nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Fallgruppe 1 genügen. Mit Blick auf Fallgruppe 2 kommt hinzu, dass das BVerfG in diesem Zusammenhang nur auf Ersuchen, Nachberichts- und Unterrichtungspflichten abstellt⁸⁵, nicht jedoch auf eigeninitiativ erfolgende Übermittlungen der Nachrichtendienste. § 20 BVerfSchG und § 32 MADG-E treffen diese Differenzierung nicht, woraus ein weiteres verfassungsrechtliches Risiko resultiert. Andererseits ist kein überzeugender Grund erkennbar, warum eine Übermittlung unter abgesenkten Schwellen nicht zulässig sein sollte, sofern eine Verwendung der Daten für operative Maßnahmen gesetzlich ausgeschlossen ist. 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. Auch im letztgenannten Fall „verfügen“ die betreffenden Behörden nicht über die Möglichkeit, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. § 22 Abs. 3 S. 3, § 24 S. 2, § 25a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG, § 11b Abs. 2 S. 2 BNDG, § 24 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. b) SächsVSG und auch § 34 Abs. 2 S. 2, § 36 S. 1 und § 38 Abs. 3 S. 2 MADG-E sehen diese alternative Regelungsmöglichkeit für bestimmte Konstellationen vor.

20. Zu § 33 MADG-E

Die Vorschrift soll zeitnah weiterentwickelt werden (Entwurf S. 96). Hierzu folgende Überlegung: Auf Länderebene wird derzeit zum Teil ein spezifischer Begriff der besonders schweren Straftat mit einfachrechtlich hinterlegten Deliktskatalogen eingeführt.⁸⁶ Solche Kataloglösungen vermögen schwer zu überzeugen.⁸⁷ In der Forderung des BVerfG nach einer katalogmäßigen Auflistung einschlägiger Straftatbestände⁸⁸, soweit sie über das verfassungs-

⁸⁴ BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 230.

⁸⁵ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 113.

⁸⁶ Vgl. etwa § 41 Abs. 2 VSG NW-E.

⁸⁷ Vgl. zur Kritik näher Löffelmann, Stellungnahme vom 26.8.2025 zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuverkündung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drs. 18/14557), S. 30 (abrufbar unter:

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-2751.pdf>).

⁸⁸ Vgl. BVerfG, B. v. 17.7.2024, 1 BvR 2133/22, Rn. 206.



rechtlich radizierte enge Verständnis der besonders schweren Straftat⁸⁹ hinausgehen, liegt letzten Endes ein Bruch mit der verfassungsunmittelbaren Schrankendogmatik, denn das Katalogerfordernis 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. Außerhalb dieser Grundrechtsnorm gilt das nicht. § 40 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c) Bln VSG-E und ähnlich § 78 Abs. 3 Nr. 2 LVerfSchG SH-E verzichten vor diesem Hintergrund auf einen Katalog, indem sie Straftaten als besonders schwer klassifizieren, wenn diese „im Höchstmaß bedroht sind mit Freiheitsstrafen von fünf Jahren, sofern die Tat eine im gesetzlichen Tatbestand oder einem Regelbeispiel umschriebene besondere Begehungsform oder Tatfolge verwirklicht und dies ein besonderes Unrecht der Tat begründet.“ Die Übernahme der Formulierung des BVerfG in den Gesetztext dürfte allerdings nicht eine Bestimmung der übermittlungsfähigen Tatbestände durch den Gesetzgeber ersetzen. Alternativ kommt eine Revision der Strafraumen der einschlägigen Straftatbestände des materiellen Strafrechts in Betracht⁹⁰, wie die Regierungskoalition sie bereits für § 99 Abs. 1 StGB in den Blick gefasst hat.⁹¹ Eine andere Lösung könnte sich schließlich in der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG zu den Eingriffsschwellen informationstechnischer Eingriffe in Gestalt einer „hybriden“ Lösung, bei der Straftatbestände mit Rechtsgutsanforderungen kombiniert werden, andeuten.⁹² 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.⁹³ Ob eine solche Übertragung auf nachrichtendienstliche Informationsübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden verfassungskonform wäre, ist ungeklärt. Eine kohärente und zugleich praxisgerechte Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben begegnet nach alledem erheblichen Schwierigkeiten.

21. Zu § 34 MADG-E

Die Vorschrift ist weitgehend § 22 BVerfSchG nachgebildet und übernimmt von dort in Absatz 1 Satz 2 unnötig einfachgesetzliche Ausprägungen des Grundsatzes der hypothetischen

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 109, 279, 343 ff.

⁹⁰ Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 661, 678.

⁹¹ Koalitionsvertrag 2025, Z. 2866 f.

⁹² Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 2466/19, Rn. 138.

⁹³ Vgl. BVerfG, B. v. 24.6.2025, 1 BvR 180/23, Rn. 211, 216.



Datenneuerhebung. Bei der Konstellation unter Absatz 1 Satz 2 handelt es sich um eine Verwendung durch dieselbe Behörde zum selben Zweck aufgrund eines anderen Anlasses. Solche Verwendungen sind durch die Erhebungsnorm⁹⁴ und die Befugnis zu Auskunftersuchen gedeckt. Eine dem § 22 Abs. 2 BVerfSchG analoge Vorschrift zu Übermittlungen an den BND enthält die Norm nicht, was mit Blick auf die Regelungen zur Zusammenarbeit bei der Behörden (§ 2 Abs. 5 S. 2, § 3 Abs. 2 MADG-E) allerdings auch entbehrlich erscheint. Übermittlungen an den BND sind verfassungsrechtlich unbeschränkt zulässig, weil auch der BND dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter dient.⁹⁵

22. Zu § 36 MADG-E

Die Vorschrift zum Minderjährigenschutz hebt in Abweichung zum Regelungsvorbild des § 24 BVerfSchG das Mindestalter für eine Übermittlung auf 16 Jahre an. Parallelnormen für Übermittlungen an ausländische Stellen enthält § 38 Abs. 5 und für das Speichern von Daten § 47 Abs. 3 MADG-E. Zu den Gründen für das Anheben des Schutzniveaus verhält sich der Entwurf nicht. Dahinter dürfte die Überlegung stehen, dass Mitglieder der Streitkräfte und somit Zielpersonen nach § 7 Abs. 1 MADG-E stets älter als 16 Jahre sind. Daten zu jüngeren Personen können aber auch anfallen, wenn sich eine Maßnahme gegen sie nach § 7 Abs. 2 oder 3 MADG-E richtet oder der MAD Aufgaben nach § 2 Abs. 2, 4 und 5 MADG-E wahrnimmt. Im Bund und in den Ländern ist aktuell, ausgelöst durch sicherheitsrelevante Vorfälle mit Minderjährigen, eine gegenteilige Tendenz zur Erweiterung der Datenverarbeitungsbe fugnisse bei dieser Personengruppe erkennbar.⁹⁶ Im Übrigen ist de lege lata der Minderjährigenschutz im Nachrichtendienstrecht sehr heterogen ausgestaltet; im Polizeirecht gibt es Einschränkungen bei der Datenverarbeitung nur vereinzelt.⁹⁷ Verfassungsrechtliche Vorgaben, die Einschränkungen bei der Datenverarbeitung Minderjähriger gebieten, existieren außerhalb des Straf- und Strafvollzugsrechts⁹⁸ (bislang) nicht. Denkbar wäre auch eine Handhabung im Einzelfall nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, ggf. in Gestalt eines Regel-Ausnahme-Modells.⁹⁹

⁹⁴ Vgl. BVerfGE 162, 1, 107.

⁹⁵ Vgl. BVerfGE 154, 152, 247.

⁹⁶ Vgl. etwa § 24 BVerfSchG; §§ 9f, 9g BNDG; § 65 LVerfSchG SH-E; § 25 VSG NW-E.

⁹⁷ Näher Pfundmair/Löffelmann, NZFam 2021, 496, 499.

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 74, 102, 122; BVerfGE 107, 104 ff.; BVerfGE 116, 69, 85.

⁹⁹ Vgl. Landtag Hessen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften vom 10.6.2025, S. 16, wonach gem. § 16 Abs. 4 HVSG-E Ausnahmen von den Speicherfristen zulässig sein sollen, wenn „die Behördenleitung im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung trifft.“



23. Zu § 46 MADG-E

Die Vorschrift übernimmt in Absatz 1 Satz 2 zwar die nachträglich eingefügte Regelung des § 28 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG, versäumt aber, eine entsprechende klarstellende Regelung im Verhältnis zur Präventivkontrolle durch das Amtsgericht zu etablieren. Im novellierten BNDG führte das dortige Fehlen einer entsprechenden Regelung zu einem anhängigen Rechtsstreit zwischen der BfDI und dem BND über die Einsichtnahme in Vorgänge, für deren Kontrolle der Unabhängige Kontrollrat zuständig ist.¹⁰⁰ § 9 Abs. 2 BDSG bestimmt, dass die BfDI nicht zuständig ist für die Aufsicht über die von Bundesgerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vorgenommenen Datenverarbeitung. Bei dem Gericht nach § 45 Abs. 1 MADG-E handelt es sich jedoch nicht um ein Bundesgericht. § 9 Abs. 2 BDSG dürfte zwar analog auf das Amtsgericht anzuwenden sein, weil die Norm allgemein dem Schutz der gemäß Art. 97 GG zu gewährleistenden richterlichen Unabhängigkeit dient.¹⁰¹ Eine einfachrechtliche Klarstellung ist aber dennoch angezeigt.

24. Zu § 52 MADG-E

Art. 115c Abs. 2 GG ermöglicht für den Verteidigungsfall die Modifikation des Grundrechtsschutzes aus Art. 14 und Art. 104 GG; weitere Einschränkungsmöglichkeiten finden sich in Art. 10 Abs. 2 S. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 12a Abs. 3 bis 6 und Art. 17a Abs. 2 GG. Im Umkehrschluss lässt sich daraus entnehmen, dass der durch andere Grundrechte vermittelte Schutz nicht limitiert werden kann.¹⁰² Das BVerwG betont, dass selbst im Verteidigungsfall die Bindung der Streitkräfte an die Grundrechte nicht aufgehoben sei.

„Im ‚Verteidigungsfall‘ des Grundgesetzes können dagegen, wie sich aus Art. 115c II GG ergibt, nur die dort ausdrücklich genannten Grundrechte (Art. 14 II 2 GG, Art. 104 II 3 und III 1 GG) sowie gem. Art. 12a GG auch Art. 12 I GG einschränkt werden, dagegen - selbst in diesem Ausnahmefall - nicht die anderen Grundrechte und damit auch

¹⁰⁰ Vgl. https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/05_Klage-BND.html; vgl. nun auch § 40 Abs. 2 S. 2 HmbVerfSchG.

¹⁰¹ Meltzian in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2024, BDSG, § 9 Rn. 3; vgl. auch BT-Drs. 18/11325, S. 84, wonach auch „bei anderen Einrichtungen mit verfassungsrechtlich garantierter Unabhängigkeit (...), soweit dessen Mitglieder im Rahmen ihrer richterlichen Unabhängigkeit handeln, (...) die oder der Bundesbeauftragte diese Unabhängigkeit achten und bei der Ausübung bei der Ausübung ihrer oder seiner Befugnisse wahren (sollte)“.

¹⁰² Vgl. Epping in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 107. EL März 2025, Art. 115c Rn. 22 f.



nicht der die Würde des Menschen schützenden Art. 1 GG und der die Gewissensfreiheit gewährleistenden Art. 4 I GG. Das Grundgesetz sieht auch im ‚Verteidigungsfall‘ kein generelles oder allgemeines Außerkraftsetzen oder Außeranwendunglassen oder Zurücktreten der Grundrechte vor.“¹⁰³

Notstandsfest ist nach herrschender Meinung zudem das Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG.¹⁰⁴ Danach begegnet die Aussetzung der Benachrichtigungspflicht gem. § 52 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 23 Abs. 1 MADG-E gewissen Bedenken. Denn die Mitteilung an Betroffene soll die Gewährleistung nachträglichen Rechtsschutzes ermöglichen.¹⁰⁵ Ob es nach diesem Maßstab zulässig ist, eine Mitteilungspflicht vollständig auszusetzen, ist ungeklärt. Alternativ könnte die Aussetzung der Benachrichtigung an eine Prüfung entgegenstehender Gründe im Einzelfall gebunden werden.

Fraglich ist außerdem, ob dieser Gedanke auf den präventiven Rechtsschutz und damit auf § 52 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E übertragen werden muss. Das BVerfG leitet das Gebot präventiven Rechtsschutzes bei eingriffsintensiven Maßnahmen dort, wo es nicht unmittelbar im Grundgesetz verankert ist (Art. 10 Abs. 2 S. 2, Art. 13 Abs. 2, 3 und 4, Art. 104 GG), aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ab.¹⁰⁶ Dieser wurzelt wiederum im Rechtsstaatsprinzip¹⁰⁷, welches ebenfalls notstandsfest ist.¹⁰⁸ Da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz immer in Ansehung der konkret in Rede stehenden Abwägungsgegenstände anzuwenden ist, können zwar andere als die von der Verfassung explizit als einschränkbar genannten Grundrechte durchaus aus Gründen des Verteidigungs- oder Spannungsfalls eingeschränkt werden, sofern sie lediglich einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegen. Es muss aber erkennbar bleiben, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit überhaupt Rechnung getragen wurde. In der Konsequenz dürfte die Präventivkontrolle nicht vollständig abbedungen werden können, sondern muss ein den tatsächlich im Spannungs- und Verteidigungsfall gegebenen Möglichkeiten angemessenes Kontrollniveau verbleiben. Derlei sieht § 52 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E nicht vor.

¹⁰³ BVerfG NJW 2006, 77, 104 a.E.

¹⁰⁴ Vgl. Epping in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 107. EL März 2025, Art. 115c Rn. 24.

¹⁰⁵ BVerfGE 100, 313, 364, 400; BVerfGE 109, 279, 380 f.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 155, 119, 157; BVerfGE 162, 1, 50, 64 f.; BVerfGE 165, 1, 44 f. zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung „flankierender“ prozessualer Sicherungen.

¹⁰⁷ Vgl. etwa BVerfGE 17, 306, 313 f.; BVerfGE 35, 382, 400 f.; BVerfGE 111, 54, 82.

¹⁰⁸ Das ergibt sich daraus, dass das Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG verankert und damit von der „Ewigkeitsklausel“ erfasst ist.



Jenseits dieser verfassungsdogmatischen Überlegungen ist darauf hinzuweisen, dass die grundsätzlich im Spannungs- und Verteidigungsfall gegebene Möglichkeit einer Einschränkung des Grundrechtsschutzes unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten erkennbar zu einer Schieflage zwischen den verfassungsunmittelbaren und den lediglich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleiteten Geboten präventiven Rechtsschutzes führt. Besonders deutlich zeigt sich das an Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG, der in spezifischen Konstellationen ein Surrogat für eine gerichtliche Kontrolle vorsieht¹⁰⁹, für das das BVerfG anspruchsvolle Anforderungen etabliert hat.¹¹⁰ Intensive Eingriffe in Art. 10 GG unter den engen in Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG genannten Voraussetzungen könnten somit nicht von der Präventivkontrolle ausgenommen werden, Eingriffe in Art. 10 GG außerhalb der spezifischen Grundrechtsschranken und ähnlich schwere Eingriffe in andere Grundrechte hingegen schon. Man kann hier zwar argumentieren, dass diese Differenzierung in Entscheidungen des verfassungsgebenden Gesetzgebers angelegt ist. Dennoch ist sehr fraglich, ob das BVerfG diesen Weg mitgehen würde.

Dieselbe Überlegung gilt schließlich für ein Absehen von der – ebenfalls aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleiteten – Voraussetzung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Bestehen einer konkretisierten Gefahr in § 52 Abs. 1 Nr. 3 MADG-E. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG dürfen Grundrechtseingriffe nicht auf Grundlage bloßer Vermutungen vorgenommen werden.¹¹¹ Sollen für den Spannungs- und Verteidigungsfall bloße Vermutungen zur Rechtfertigung ausreichen, birgt dies jedenfalls ein verfassungsrechtliches Risiko.

Erst recht problematisch erscheint zudem die Erstreckung der Einschränkungen auf einen unmittelbar bevorstehenden Spannungs- oder Verteidigungsfall nach § 52 Abs. 3 MADG-E. Art. 115a GG bindet die Feststellung des Verteidigungsfalls an strenge formale Voraussetzungen. Diese Vorgaben können nicht durch eine einfachrechtliche Regelung ausgehebelt werden.

Bei alledem ist ein praktischer Bedarf für abgesenkte Schwellen und prozedurale Sicherungen im Spannungs- und Verteidigungsfall sehr gut nachvollziehbar. Erwägenswert könnte es sein, in diesem Zusammenhang stärker die Funktion des MAD als abschirmender Nachrichtendienst zur Sicherung der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte in den Fokus zu rücken. Dass

¹⁰⁹ Vgl. BT-Drs. V/1879; BVerfGE 30, 1, 23.

¹¹⁰ Vgl. aus jüngerer Zeit nur BVerfGE 154, 152, 290 f.; BVerfG, B. v. 8.10.2024, 1 BvR 1743/16 u.a., Rn. 207 ff.

¹¹¹ Vgl. etwa BVerfGE 44, 353, 371 f.; BVerfGE 69, 315, 353 f.; BVerfGE 115, 166, 197; BVerfGE 115, 320, 364; BVerfG Beschl. v. 5.7.2016 – 2 BvR 1710/15, Rn. 10, juris; BVerfG Beschl. v. 14.7.2016 – 2 BvR 2474/14, Rn. 15, juris; BVerfG NJW 2014, 3085; übergreifend zur Problematik der tatsächlichen Anhaltspunkte im Sicherheitsrecht Löffelmann/Pfundmair/Lutsch, GSZ 2025 Heft 6 (i.E.).



für das Handeln der Streitkräfte im Bündnis- und Verteidigungsfall kein eigenes Einsatzgesetz erforderlich ist, lässt sich, wie *Dietrich* überzeugend dargelegt hat, mit Schutzbereichsbegrenzungen der betroffenen Grundrechte begründen.¹¹² Dieser Gedanke lässt sich auf die Tätigkeit anderer Stellen erstrecken, die in die Streitkräfte integriert sind.¹¹³ Geht man für den Spannungs- und Verteidigungsfall von einer engeren Verschränkung des MAD mit den Streitkräften aus, ließe sich ein Verzicht auf ein selbständiges Regelungsregime dogmatisch gut begründen. Die Befugnisse des MAD richteten sich dann nach dem Einsatzrecht der Streitkräfte, was in einer schlanken Norm klargestellt werden könnte. Auf diese Weise würde dem MAD im Spannungs- und Verteidigungsfall ein deutlich flexiblerer Handlungsspielraum eröffnet. Andererseits lässt sich dieser Ansatz nicht auf das Vorfeld des Spannungs- und Verteidigungsfalls übertragen.

Zusammenfassend bestehen derzeit noch beträchtliche Unsicherheit und erheblicher Diskussionsbedarf hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grenzen von Sonderregelungen für den – bevorstehenden oder akuten – Spannungs- und Verteidigungsfall. Der gegenständliche Entwurf verfolgt bei einer Gesamtbetrachtung denkbarer Lösungen einen eher defensiven Ansatz. Perspektivisch sollten die Regelungen zum Spannungs- und Verteidigungsfall in allen Sicherheitsgesetzen harmonisiert werden.

II. Zu Artikel 2 – BwSchutzG-E

Im Gegensatz zu § 32 SÜG bezieht sich § 8 BwSchutzG-E lediglich auf Privatreisen. Es ist nicht erkennbar, warum hier kein Regelungsbedürfnis für Dienstreisen besteht. Im Übrigen möchte der Entwurf zurecht am bewährten Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren¹¹⁴ festhalten, was zu begrüßen ist.

III. Zu Artikel 9 – UZwGBw-E

Die in § 8a UZwGBw-E vorgesehenen weitreichenden Befugnisse der Streitkräfte zur Feststellung der Identität von Personen können in der gegebenen Ausgestaltung nicht überzeugen. Nachvollziehbar ist, dass es ein Regelungsbedürfnis hierfür außerhalb militärischer Sicherheitsbereiche gibt, weil eine Sperrung sonstiger Örtlichkeiten gem. § 2 Abs. 2 S. 2

¹¹² Dietrich in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner, Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 21 Rn. 192 ff. unter Fortentwicklung des in BVerfGE 77, 170, 221 (C-Waffen-Beschluss) angelegten Gedankens.

¹¹³ Dietrich a.a.O. für das Militärische Nachrichtenwesen.

¹¹⁴ Vgl. dazu Koch in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner, Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 29.



UZwGBw nur vorübergehend erfolgen darf. Die Norm ist aber nicht praktikabel. Sie setzt kumulativ tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Truppe und ein Beobachten durch eine Person bzw. exemplarisch genannte Handlungen voraus. Tatsächlich werden sich die verfügbaren Anhaltspunkte für eine etwaige Gefährdung aber in dem Verhalten der betreffenden Person erschöpfen. Woraus sich darüber hinausgehende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefährdung ergeben könnten, ist schwer vorstellbar. Zudem kann aus einem schlichten Beobachten – mit und ohne technische Hilfsmittel – nicht ohne weiteres auf eine feindliche Absicht der Person oder anderweitige Gefährdung des Schutzobjekts geschlossen werden. Die im Gesetzentwurf genannten Verhaltensweisen sind grundsätzlich nicht verboten, so dass sich die Frage nach dem Grund der Identitätsfeststellung stellt. Erforderlich wäre also ein flankierendes Verbot und eine Sanktionierung solcher Handlungen, woran im Übrigen auch § 9 UZwGBw anknüpft, auf den die Entwurfsbegründung Bezug nimmt (S. 111). Regelungstechnisch könnte es sich anbieten, sich an Normen des Polizeirechts zum Schutz gefährdeter Objekte zu orientieren.

Regelungsvorschlag:

Die Identität einer Person kann in Sicht- und Rufweite eines militärischen Sicherheitsbereichs oder militärischer Tätigkeiten festgestellt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten gegen die Bundeswehr oder Ordnungswidrigkeiten, die ihre Funktionsfähigkeit gefährden, geplant, vorbereitet oder begangen werden.

Solche Anhaltspunkte können auch an der Art des Beobachtens festgemacht werden, bedürfen aber keiner beispielhaften gesetzlichen Ausgestaltung.

Soweit § 8a Abs. 4 S. 3 UZwGBw-E freiheitsbeschränkende Maßnahmen erlaubt, sind mit Blick auf Art. 104 Abs. 2 und 3 GG weitere Regelungen zur zulässigen Dauer der Maßnahme erforderlich (vgl. etwa § 6 Abs. 2 UZwGBw; § 163c StPO; Art. 13 Abs. 2 S. 4 BayPAG). Außerdem könnte es sich anbieten – analog zu Regelungen im Polizeirecht –, eine Befugnis zum Erteilen eines Platzverweises zu schaffen. Andernfalls müssten die weitere Anwesenheit und Aktivitäten der betreffenden Person geduldet werden.

Soweit die Entwurfsbegründung auf die Gefahr des Ausforschens militärischer Einrichtungen durch Drohnen verweist (S. 111), dürfte regelungstechnisch die eleganteste Lösung darin bestehen, um die Liegenschaften eine Flugverbotszone zu etablieren, deren Verletzung ordnungsrechtlich sanktioniert ist (vgl. auch oben II.15.). An die Durchsetzung der Sanktionierung kann wiederum die Befugnis zur Feststellung der Identität des Störers anknüpfen. Frei-



lich würden damit dem Militär originäre polizeiliche Befugnisse übertragen, was mit Blick auf Art. 87a Abs. 2 GG nicht völlig unproblematisch ist.¹¹⁵ Nach herrschender Meinung weist der Verteidigungsbegriff in Art. 87a GG jedoch eine weite, auch präventive Dimension auf, die vorbereitende Tätigkeiten zur Herstellung und zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte umfasst¹¹⁶, und wird das UZwGBw gemeinhin als Polizeigesetz zum Schutz von Rechtsgütern der Bundeswehr verstanden.¹¹⁷

C. Schlussbemerkung

Artikel 1 des gegenständlichen Gesetzentwurfs setzt die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Nachrichtendienstrecht überwiegend sachgerecht um. Der Entwurf besticht dabei durch eine klare Systematisierung und Strukturierung, zu der insbesondere zahlreiche vor die Klammer gezogene Legaldefinitionen beitragen. Stufen der Eingriffsintensität werden transparent Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit und – mit gewissen Einschränkungen – prozedurale Sicherungen zugeordnet. Damit kommt dem Entwurf eine Vorbildfunktion für die weitere Reformierung des Nachrichtendienstrechts auf Bundes- und Länderebene zu. Außerdem werden an mehreren Stellen praxisrelevante Verbesserungen erzielt (etwa Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Prüffallbearbeitung, für den Zugriff auf Daten des Personalwirtschaftssystems und für den Informationsaustausch bei Reservisten), auf die hier nicht näher eingegangen wurde. Im Zusammenhang mit dem „Stufensystem“ könnte durch eine größere Flexibilität normativer Vorgaben allerdings eine noch stärkere Praxisnähe erreicht werden. Außerdem führt der Entwurf teilweise systemfremde Anleihen aus dem Strafverfahrensrecht, die Eingang in das Nachrichtendienstrecht gefunden haben, fort. Perspektivisch sollte auch die Telekommunikationsüberwachung in das MADG integriert und das G 10-Gesetz aufgelöst werden. Hinsichtlich der Regelungen zum Spannungs- und Verteidigungsfall in § 52 MADG-E bestehen verfassungsrechtliche Unsicherheit und Diskussionsbedarf, soweit dadurch die verfassungsrechtlich gebotene Benachrichtigung Betroffener und die Vorabkontrolle eingriffsintensiver Maßnahmen ausgesetzt werden soll. Die in Artikel 9 neu

¹¹⁵ Vgl. zur umstrittenen Aufgabenteilung zwischen Streitkräften und Polizei Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 26 ff., 89 f.

¹¹⁶ Vgl. etwa Salomon in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner, Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4 Rn. 29 f.; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020; Art. 87a Rn. 11; Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 104; Weingärtner in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 52 Rn. 62.

¹¹⁷ Vgl. Voigt in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner, Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 30 Rn. 3 m.w.N.



vorgesehenen polizeilichen Befugnisse für die Streitkräfte zur Feststellung der Identität von Personen sind in der gegebenen Ausgestaltung verbesserungsfähig. Von einer gesetzlichen Regelung des Militärischen Nachrichtenwesens, die verschiedentlich im rechtspolitischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs gefordert wurde¹¹⁸, sieht der Entwurf zurecht ab.¹¹⁹

Zu dem nachträglich übermittelten Fragenkatalog kann vor diesem Hintergrund wie folgt Stellung genommen werden:

- I.: Hierzu verfügt der Unterzeichnende über keine ausreichende Expertise.
- II.1.: Ja. Eine Auflösung des G 10 muss jedoch mit der Integration der dortigen Regelungen in alle anderen betroffenen Nachrichtendienstgesetze einhergehen. Reformbedarf besteht aufgrund der jüngsten Verfassungsrechtsprechung zudem bei der Quellen-Telekommunikationsüberwachung (näher oben B.I.10.).
- II.2.: Die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zu den Eingriffsschwellen werden überwiegend sachgerecht umgesetzt. Bei einigen Befugnissen kann Nachbesserungsbedarf identifiziert werden (näher oben B.I.4., 5., 6., 8., 9., 16.). Die Öffnungsklausel bei den nachrichtendienstlichen Mitteln erscheint verfassungsrechtlich vertretbar.
- II.3.: Die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Präventivkontrolle werden überwiegend sachgerecht umgesetzt, jedoch nicht alle Befugnisse konsequent „einsortiert“ (näher oben B.I.13.).
- II.4.: Die Eingriffsbefugnisse für das Feldjägerwesen sind überarbeitungsbedürftig (näher oben B.III.).
- III.: Aufgrund seiner vorbildlichen Systematisierung dürfte sich das beabsichtigte Gesetz gut für Schulungen eignen.
- IV.1.: Das BVerfG hat bislang keine expliziten Vorgaben zur Übermittlung an inländische nichtöffentliche Stellen gemacht. Dass die Übermittlungsschwelle unterhalb der konkretisierten Gefahr liegt, ist konsequent, weil solche Stellen keine operativen Anschlussbefugnisse ausüben.

¹¹⁸ Etwa BT-Drs. 19/26114; BT-Drs. 19/9800; Zimmermann, ZRP 2012, 116, 119; Sauer, DÖV 2019, 714, 719 f.; Ruckerbauer/Wetzling, Zügellose Überwachung? Defizite der Kontrolle des Militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr, Oktober 2023 (abrufbar unter: <file:///C:/Users/L%C3%B6ffmann/Downloads/snv-defizite-der-kontrolle-des-militaerischen-nachrichtenwesens-der-bundeswehr.pdf>).

¹¹⁹ Vgl. hierzu ausf. Dietrich, Fn. 112.



- IV.2.a.: Durch das Zustimmungserfordernis auf Seiten des MAD kann gewährleistet werden, dass die empfangenden Stellen die Situation zutreffend einschätzen.
- IV.2.b.: Ja. Allerdings sind rechtswidrige nachteilige Folgen justiziabel. Im Übrigen geht die deutsche Rechtsordnung auch andernorts von lebensfremden Annahmen aus.

Prof. Dr. Markus Löffelmann