



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. MARK A. ZÖLLER

LEHRSTUHL FÜR DEUTSCHES, EUROPÄISCHES
UND INTERNATIONALES STRAFRECHT UND
STRAFPROZESSRECHT, WIRTSCHAFTSSTRAFRECHT
UND DAS RECHT DER DIGITALISIERUNG



Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Herrn Sprecher der staatlichen Deputation für
Inneres der Freien Hansestadt Bremen
Marco Lübke, MdBB
Contrescarpe 22/24

28203 Bremen

Prof. Dr. Mark A. Zöller

Geschäftsführer des Insti-
tuts für Digitalisierung und
das Recht der Inneren
Sicherheit (IDRIS)

Telefon +49 (0)89 2180-3542

Mark.Zoeller@jura.uni-
muenchen.de

www.jura.uni-muenchen.de

Dienstadresse
Ludwigstr. 29/IV. OG, Raum 406
80539 München

München, 27.09.2026

Schriftliche Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Verfassungsschutzrechts der Freien Hansestadt Bremen (BT-Drs. 21/1850)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zu dem oben genannten Gesetz-
entwurf des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 16. Juni 2026 darf ich mich
ganz herzlich bedanken. Angesichts der besonderen Kürze der mir zur Vorbereitung
zur Verfügung stehenden Zeit, muss ich mich an dieser Stelle auf einige allgemeine
Bemerkungen zu den Rahmenbedingungen der Gesetzgebung sowie zu ausgewählten
Punkten des Gesetzentwurfs beschränken.

A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf sieht zunächst die erforderliche *Anpassung* des Gesetzes über
den Verfassungsschutz in der Freien Hansestadt Bremen *an die Vorgaben der neue-
ren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfG) vor. Insofern ist er Teil
eines übergreifenden und bundesweiten Reformprozesses. Insofern ergibt sich ein
Umsetzungsbedarf insbesondere aus

- dem Urteil zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BND) vom 19. Mai 2020¹,
- dem Urteil zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz vom 26. April 2022²,
- dem Beschluss zu den Datenübermittlungsbefugnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz vom 29. September 2022³,
- dem Beschluss zum Sicherheits- und Ordnungsbehördengesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 9. Dezember 2022⁴ sowie
- dem Beschluss zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz vom 17. Juli 2024⁵.

Um die Wehrhaftigkeit der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung sicherzustellen, geht es darüber hinaus aber auch um eine grundlegende *Modernisierung der Aufgaben und Befugnisse* der bremischen Verfassungsschutzbehörde, deren Tätigwerden immer auch vor dem Hintergrund des Verfassungsschutzverbundes von Bund und Ländern zu sehen ist. Dieser Modernisierungsbedarf führt zu einer nicht unerheblichen „Aufrüstung“ der nachrichtendienstlichen Informationserhebungsbefugnisse. Dies ist für sich genommen nicht zu beanstanden, sofern dabei die verfassungsrechtlich zwingenden Grenzen eingehalten werden, also die sensible Balance zwischen kollektiver Sicherheit und individueller Freiheit gewahrt wird. An dem berechtigten Bedürfnis des Verfassungsschutzes, der eine essenzielle Aufgabe im Rahmen der deutschen Sicherheitsarchitektur erfüllt, nach modernen und effektiven Handlungsbefugnissen besteht kein Zweifel.

Auch die schwierige geopolitische Gesamtsituation mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, unklaren europäischen und transnationalen Allianzen sowie einer allgegenwärtigen hybriden Bedrohungslage⁶ sind jedoch noch lange kein Grund, offene Gesellschaften in zumindest potenzielle Überwachungsstaaten zu verwandeln. Insofern ist hervorzuheben, dass sich der vorliegend zu begutachtende Gesetzentwurf insgesamt erkennbar um eine *maßvolle Fortentwicklung des Verfassungsschutzrechts in der Freien und Hansestadt Bremen* bemüht und dieses Ziel auch in großen Teilen erreicht. Er setzt sich aus rechtsstaatlicher Sicht weitgehend von der blindwütigen Law and Order-Gesetzgebung ab, wie sie aktuell nicht nur in einzelnen Bundesländern wie Bayern und Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den weitgehend entgrenzten Vorschlägen der Bundesregierung für eine Reform des Bundesverfassungsschutzgesetzes und des Bundesnachrichtendienstgesetzes⁷ zu beobachten sind. Dort scheint es vorrangig darum zu gehen, den für konstante Verschärfung im Si-

¹ BVerfGE 154, 152.

² BVerfGE 162, 1.

³ BVerfGE 163, 43.

⁴ BVerfG K&R 2023, 266

⁵ BVerfG NJW 2024, 1755.

⁶ Dazu *Engelstätter* GSZ 2025, 343 ff.; *Zöller StraFo* 2025, 350 ff.; *ders.* GSZ 2026, 54 (55 ff.); *Goertz Kriminalistik* 2026, 13 ff.

⁷ Vgl. BT-Drs. 21/7868.

cherheitsrecht stehenden Zeitgeist auszunutzen und sich vorsorglich alle nur theoretisch denkbaren Wünsche für Eingriffsbefugnisse erfüllen zu lassen. Die Frage danach, ob solche neuen Methoden und Instrumente gerade auch *für die spezifische Tätigkeit der Nachrichtendienste geeignet und erforderlich* und damit verfassungskonform sind, wird nicht einmal gestellt, geschweige denn beantwortet.

Dieser Versuchung ist der Vorschlag für die Neugestaltung des Bremischen Verfassungsgesetzes erfreulicherweise nicht erlegen. Allerdings werden noch an manchen Stellen Regelungsvorschläge auf Bundesebene oder aus anderen Bundesländern teilweise zu unkritisch übernommen. Einen besonders schwerwiegenden und evident rechtsstaatswidrigen „Ausreißer“ stellt insofern der nahezu unbegrenzte Zugriff auf sämtliche bereits bestehende Videoüberwachungsanlagen im öffentlichen wie privaten Raum zu Observationen nach § 20 Abs. 1 S. 4 VSG-E dar. Eine gewisse Tendenz zur Vereinheitlichung, die ja im Verbund aus insgesamt 19 Nachrichtendienstbehörden in Bund und Ländern vom Ausgangspunkt her durchaus wünschenswert ist, lässt sich daher auch bei den Vorschlägen für die Freie und Hansestadt Bremen erkennen. Nicht alles, was aus der Feder ministeriellen Bund-Länder-Arbeitsgruppen unter Ausschluss der Wissenschaft stammt, und die wichtige Arbeit der deutschen Nachrichtendienste befördern soll, ist aber automatisch auch verfassungskonform. Insofern ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse durchaus zu eigenen Ideen und Konzepten sowie dem Mut zu lokalen Sonderwegen zu raten.

Aus Zeit- und Kapazitätsgründen können insoweit nachfolgend nur einige, aus Sicht des Unterzeichners *besonders neuralgische Punkte* des vorliegenden Gesetzentwurfs herausgegriffen werden. Dies soll zumindest punktuell dazu beitragen, juristische Fallstricke und mögliche Verfassungsklagen gegen ein novelliertes VSG von vornherein zu vermeiden. Aber sie können die erforderliche, abschließende *Gesamtprüfung des Gesetzespakets* durch die Politik naturgemäß nicht ersetzen.

B. Einzelfragen

I. Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit (§ 5 Abs. 4 VSG-E)

In § 5 Abs. 4 VSG-E finden sich Legaldefinitionen, mit denen an das Maß der Beobachtungsbedürftigkeit von verfassungsfeindlichen Bestrebungen als Voraussetzung von nachrichtendienstlichen Informationserhebungseingriffen angeknüpft wird. Damit bezieht man sich lediglich formal auf die Vorgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz aus dem Jahr 2022. Danach muss eine nachrichtendienstliche Beobachtung nicht an das Vorliegen einer polizeirechtlichen Gefahr geknüpft werden, sofern dabei keine Maßnahmen eingesetzt werden, die zu einer weitestgehenden Erfassung der Persönlich-

keit führen.⁸ Allerdings muss stets ein „hinreichender verfassungsschutzspezifischer Aufklärungsbedarf“ gegeben sein. Dieser besteht nur dann, wenn die Überwachungsmaßnahme zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Bestrebung im Einzelfall geboten ist und hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Beobachtungsbedürftigkeit vorliegen. Diese muss umso dringender sein, je höher das Eingriffsgewicht der Überwachungsmaßnahme ist.⁹

Damit die von Seiten des Verfassungsschutzes eingesetzten Maßnahmen zur Informationserhebung durch die Verfassungsschutzbehörde im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, werden sie von den Entwurfsverfassern in verschiedene Kategorien eingeteilt. Diese orientieren sich vom Ansatz her zutreffend an der Schwere bzw. Intensität der dadurch bewirkten Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger. Je intensiver der Grundrechtseingriff, desto höher muss im Einzelfall der Beobachtungsbedarf durch die Verfassungsschutzbehörde sein. Im Ergebnis schlagen die Entwurfsverfasser – in offensichtlicher Anlehnung an wenig überzeugende Regelungen wie Art. 4 Abs. 2 BayVSG¹⁰ oder § 5 Abs. 2 und 3 VSG NRW – ein letztlich *vierstufiges System* vor mit

1. einer in § 5 Abs. 4 Nr. 1 VSG-E geregelten *einfachen Beobachtungsbedürftigkeit* als Grundvoraussetzung jeglichen Tätigwerdens der Bremer Verfassungsschutzbehörde,
2. einer *erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit* (§ 5 Abs. 4 Nr. 2 VSG-E) als erster Qualifikationsstufe für die Anwendung von Befugnissen mit erhöhter Eingriffsintensität,
3. einer *gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit* (§ 5 Abs. 4 Nr. 3 VSG-E) als zweiter Qualifikationsstufe für Grundrechtseingriffe mit schwerwiegender Eingriffsintensität und schließlich
4. als noch höhere, nicht in § 5 VSG-E, sondern direkt in § 12 VSG-E näher geregelter Qualifikationsstufe die *Befugnis zum verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung*, die schon von Verfassung wegen das Vorliegen einer dringenden Gefahr (vgl. Art. 13 Abs. 4 GG) für die dort genannten Schutzgüter voraussetzt.

Dieser *Regelungsansatz* ist sowohl von seiner Grundkonzeption her als auch in seiner konkreten Ausgestaltung *weitgehend misslungen*. Er vermittelt eine *juristische Scheinsicherheit* für die Abgrenzung von verschiedenen Grundrechtseingriffen bei der Informationserhebung, die in der rechtlichen Anwendungspraxis faktisch gar nicht sichergestellt werden kann. Stattdessen ermöglicht er der Verfassungsschutzbehörde, ohne ihr insoweit einen Missbrauchswillen unterstellen zu wollen, schon

⁸ Vgl. BVerfGE 162, 1 LS 2a.

⁹ BVerfGE 162, 1 LS 2b.

¹⁰ Zur Kritik hieran *Zöller/Doneleit/Klotz/Schach*, KriPoZ 2023, 51 (54 f.).

bei geringem Begründungsgeschick zumindest theoretisch den Rückgriff auf jede von ihr intendierte und gesetzlich vorgesehene Maßnahme, ohne dass sich diese Einzelfallentscheidung im Wege der präventiven bzw. nachträglichen Rechtskontrolle durch gerichtliche oder gerichtsähnliche Institutionen verlässlich kontrollieren ließe. Schon die Einteilung in vier verschiedene Intensitätsstufen scheint willkürlich gewählt. Es stellt sich insoweit zwangsläufig die Frage, ob man die Fülle an höchst unterschiedlichen Informationserhebungsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörde der Freien Hansestadt Bremen tatsächlich sachgerecht in lediglich „vier Stufen stoppen“ kann. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein solches Stufenkonzept nicht vorgegeben. Ursprung dieses immer wieder verbreiteten, teilweise auch schon in anderen Bundesländern umgesetzten Regelungsvorschlags sind letztlich Empfehlungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die vor allem eine Vereinfachung bzw. Flexibilisierung der Tätigkeit der deutschen Nachrichtendienste im Blick haben. Bis heute ist die Frage nicht überzeugend beantwortet worden, warum nicht genauso gut fünf, sieben oder zehn Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit geschaffen werden könnten.

Noch schwerer wiegt allerdings, dass in § 5 Abs. 4 VSG-E in einem solchen Umfang mit *Verweisungen* und *unbestimmten Rechtsbegriffen* gearbeitet wird, dass eine ernsthafte Inhaltsbestimmung der einzelnen Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit und damit eine Abgrenzung zu anderen Stufen selbst für Experten des Nachrichtendienstrechts faktisch gar nicht zu leisten ist. Schon die erste Stufe der einfachen „beobachtungsbedürftigen Bestrebungen (§ 5 Abs. 4 Nr. 1 VSG-E) arbeitet mit Verweisungen auf § 3 VSG-E. Entsprechendes gilt für die erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebungen. Hier kommt allerdings noch eine ungewöhnliche Fülle an unklaren Begrifflichkeiten hinzu. Dazu nur ein paar Beispiele: Aus straf- und verfassungsrechtlicher Sicht ist bereits der Begriff der „Gewalt“ (§ 5 Abs. 4 Nr. 2 lit. b) aa) VSG-E) bis heute ungeklärt, jedenfalls aber stark abhängig vom jeweiligen Verwendungskontext. Unklar bleibt auch unter Berücksichtigung der Entwurfsbegründung, was mit der Formulierung in § 5 Abs. 4 Nr. 2 lit. b) bb) VSG-E gemeint sein soll, wonach Bestrebungen zur Zielverfolgung auf die Begehung von Straftaten gerichtet sein müssen. Eine solche Konzeption kennt die deutsche Strafrechtsdogmatik nicht. Soll es hier auch um Konstellationen gehen, in denen Straftaten noch nicht begangen, sondern ggf. auch nur (grundsätzlich straflos) vorbereitet werden? Oder geht es um kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen i.S. von §§ 129 ff. StGB? Wann liegt eine „planmäßig verdeckte“ Vorgehensweise vor (§ 5 Abs. 4 Nr. 2 lit. b) cc))? Wie entsteht ein „Gesamtbild“ i.S. von § 5 Abs. 4 Nr. 2 lit. b) dd) und was sind „gewichtige Anhaltspunkte für die Möglichkeit des erfolgreichen Agierens“? Was ist mit „systematischer“ Desinformation nach § 5 Abs. 4 Nr. 2 lit. ee) VSG-E gemeint?

Diese Unklarheiten setzen sich schließlich in § 5 Abs. 4 Nr. 3 VSG-E fort, wo die Fälle einer „gesteigerten Beobachtungsbedürftigkeit“ mit vergleichbarer Gesetzgebungstechnik eher verunklart als geklärt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es denklogisch nahezu ausgeschlossen, dass es den Rechtsanwendern bei Verfassungsschutzbehörde der Freien Hansestadt Bremen gelingen kann, auf der Grundlage einer derart unbestimmten Gesetzeslage die verschiedenen Intensitätsstufen der Beobachtungsbedürftigkeit und damit letztlich erlaubte von nicht erlaubten Grundrechtseingriffen juristisch sauber voneinander zu trennen. Stattdessen etabliert § 5 Abs. 4 VSG-E einen unkontrollierbaren begrifflichen „Einheitsbrei“ von Anwendungsvoraussetzungen, mit dessen Hilfe sich letztlich jedes von nachrichtendienstlicher Seite gewünschte Ergebnis rechtfertigen lässt. Hinzu kommt, dass von dem vierstufigen Konzept der Beobachtungsbedürftigkeit die höchste Stufe (Wohnraumüberwachung) gesetzlich außerhalb der Legaldefinition des § 5 Abs. 4 VSG-E geregelt wird.

Aber selbst wenn man für einen Moment die faktisch nicht gegebene Verfassungskonformität der Stufenfolge unterstellt, erscheint die gesetzliche *Zuordnung einzelner Informationsbefugnisse* mit Blick auf ihre Grundrechtsintensität zweifelhaft. So ist etwa die Verortung von eingriffsintensiven Maßnahmen wie die Abfrage von Bestandsdaten bei Telemedien nach § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VSG-E auf der ersten oder von längerfristigen Observationen nach § 20 VSG-E auf der zweiten von insgesamt vier Stufen schon bei objektiver Betrachtung unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit nicht zu rechtfertigen.

Insgesamt ist somit zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Rechtslage dringend zu empfehlen, das vor allem in § 5 Abs. 4 VSG-E angelegte Stufenkonzept für die Informationserhebung noch einmal zu überarbeiten. Die einzelnen Stufen müssten deutlich bestimmter gefasst und vollständig im Gesetz abgebildet werden. Zudem ist bei der Zuordnung einzelner Informationserhebungsmaßnahmen der Eingriffsintensität stärker Rechnung zu tragen. Alternativ wäre zu überlegen, ob nicht auf eine abstrakte gesetzliche Formulierung von Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit völlig verzichtet werden kann. Eine solche dürfte realistischerweise schon gesetzestech-nisch kaum sauber und für die Verfassungsschützer subsumtionsfähig gelingen, wie auch das Beispiel anderer Landesverfassungsschutzgesetze (z.B. Art. 4 Abs. 2 BayVSG oder § 5 Abs. 2 und 3 VSG NRW) zeigt. Stattdessen könnte man die einzelnen Informationserhebungsbefugnisse des VSG zunächst gedanklich vorab in verschiedene Intensitätsstufen einteilen und dann die speziellen gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen (z.B. mit Blick auf Merkmale wie Beobachtungsbedürftigkeit, Subsidiarität, Richtervorbehalt etc.) für Maßnahmen derselben Intensitätsstufe einheitlich ausgestalten.

II. Fehlende Regelung des Prüffalls (§ 5 Abs. 5 VSG-E)

Begrüßenswert ist, dass die bislang nur in wenigen Landesverfassungsschutzgesetzen legal definierten und ansonsten weitgehend der Rechtsanwendungspraxis überlassenen Erkenntnisgrundlagen für die Einstufung von Beobachtungsobjekten im sog. *Verdachtsfall* sowie im sog. *Beobachtungsfall* in § 5 Abs. 5 VSG-E gesetzlich definiert werden. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass die in der Praxis mindestens genauso relevante Konstellation des sog. *Prüffalls* lediglich außerhalb des § 5 Abs. 5 in den §§ 6 Abs. 1 S. 2, 8 Abs. 3 VSG-E eine Regelung erfahren soll. Insoweit geht es um das Sammeln von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen einschließlich des Zugriffs auf die bei der Verfassungsschutzbehörde bereits vorliegenden Informationen, um festzustellen, ob tatsächliche Anhaltspunkte für eine beobachtungsbedürftige Bestrebung oder Tätigkeit gegeben sind.¹¹ Im Prüffall geht es also letztlich um die Klärung der Frage, ob ein Verdachtsfall vorliegt und eine Beobachtung mit dem gesamten Arsenal nachrichtendienstlicher Informationserhebungsbefugnisse erfolgen darf. Rechtliche Klarheit über das dem Verdachts- und Beobachtungsfall zeitlich vorgelagerte Stadium des bloßen Prüffalls ist schon deshalb auch von erheblicher praktischer Bedeutung, weil eine Speicherung der zu einem Prüffall gewonnenen Erkenntnisse nur in sog. Prüffallakten zulässig ist, die nicht automatisiert verarbeitet werden dürfen. Zudem können zur Bearbeitung von Prüffällen keine nachrichtendienstlichen Mittel eingesetzt werden.¹² Damit ist die in § 8 Abs. 3 VSG-E vorgeschlagene Regelung, die auch in Prüffällen den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erlauben will, schlicht unzulässig und ersatzlos zu streichen. Der Prüffall sollte stattdessen unmittelbar im Gesetzestext der Legaldefinitionen nach § 5 Abs. 5 VSG-E verankert werden, um die Entstehung von rechtlichen Grauzonen zu vermeiden und die nötige Transparenz nachrichtendienstlichen Handelns und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung zu garantieren.

Insofern ist zu empfehlen, § 5 Abs. 5 VSG-E wie folgt zu fassen:

„Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Prüffälle solche Sachverhalte, bei denen die Verfassungsschutzbehörde durch die Erhebung und Auswertung von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen sowie Zugriff auf bei der Behörde bereits vorliegende Informationen festzustellen hat, ob ein Verdachtsfall gemäß Nr. 2 vorliegt. Bei der Bearbeitung solcher Prüffälle ist der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gemäß § 8 ausgeschlossen.
2. Verdachtsfälle solche Sachverhalte, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Bestrebung oder Tätigkeit gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 gegeben sind,

¹¹ Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, B. Rn. 29.

¹² Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, B. Rn. 29.

3. Beobachtungsfälle solche Sachverhalte, in denen das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen oder Tätigkeiten gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 erwiesen ist.“

§ 8 Abs. 3 VSG-E ist zudem ersatzlos zu streichen.

III. Übernahme von Einstufungen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (§ 6 Abs. 5 VSG-E)

§ 6 Abs. 5 VSG-E sieht grundsätzlich eine automatische Übernahme der Einstufung von Bestrebungen oder Tätigkeiten als Verdachtsfall oder Beobachtungsfall durch das Bundesamt für Verfassungsschutz auch für den Bremer Verfassungsschutz vor. Etwas anderes soll nur dann gelten, wenn die Bestrebung oder Tätigkeit keine Wirkung in der Freien Hansestadt Bremen entfaltet und ihre Ausrichtung oder Tätigkeit vor Ort eine abweichende Bewertung erfordert. Eine sachliche Begründung für diese Vorgehensweise sucht man in der diesbezüglichen, lediglich den Gesetzestext paraphrasierenden Gesetzesbegründung leider vergeblich. Insbesondere bleibt unklar, was mit der Entfaltung von Wirkung in Bremen gemeint ist. Genügt es, dass einschlägige Akteure hier nur durchreisen, Treffen veranstalten oder Demonstrationen und Kundgebungen anmelden und durchführen? Oder müssen die zentralen programmatischen, organisatorischen und personellen Entscheidungen solcher Akteure in der Freien und Hansestadt Bremen getroffen werden? Da man in der Rechtsanwendungspraxis nie ausschließen kann, dass sich zumindest Teilaktivitäten von bundesweit oder in anderen Bundesländern zu beobachtenden Bestrebungen und Tätigkeiten auch in Bremen abspielen, dürften die bislang in § 6 Abs. 5 VSG-E enthaltenen Einschränkungen faktisch kaum Wirksamkeit entfalten, obwohl schon das Beispiel der verschiedenen AfD-Landesverbände zeigt, dass diese nicht in allen Bundesländern als gesichert rechtsextrem eingestuft sind, also durchaus regionale Unterschiede bei verfassungsfeindlichen Aktivitäten bestehen können.

Dies alles hätte aller Voraussicht nach zur Folge, dass die Verfassungsschutzbehörde in Bremen in der Praxis automatisch, zumindest aber ohne tiefergehende Prüfung die Beobachtungsobjekte auf Bundesebene übernimmt. Für eine *eigene Entscheidungskompetenz des Bremer Verfassungsschutzes* und die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten bestünde dann *kaum noch Spielraum*. Dann aber werden auch die – ohnehin wenig gelungenen (s. dazu unter I.) – Stufen der Beobachtungsbedürftigkeit sowie die Legaldefinitionen zum Erkenntnisstand faktisch weitgehend unterlaufen. Zu einer individuellen Prüfung nach den in § 5 Abs. 4 VSG-E niedergelegten, landesrechtlichen Anforderungen käme es dann in Bremen im Regelfall gar nicht mehr, wenn man ohnehin automatisch die Einschätzung des Bundesamtes für Verfassungsschutz übernimmt.

Um das erforderliche Maß an Eigenständigkeit für die Verfassungsschutzbehörde der

Freien und Hansestadt Bremen zu bewahren, sollte daher die Beweislage umgekehrt und auch der sog. Prüffall mit einbezogen werden. Insofern könnte § 6 Abs. 5 VSG-E wie folgt formuliert werden:

„Die Einstufung als Prüffall, Verdachtsfall oder Beobachtungsfall trifft ausschließlich die Verfassungsschutzbehörde der Freien und Hansestadt Bremen. Im Rahmen dieser Entscheidung sind insbesondere auch die besonderen Gegebenheiten vor Ort sowie eine bereits erfolgte Einstufung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz einzubeziehen.

IV. Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel (§ 8 Abs. 2 VSG-E)

Jedenfalls vom Ausgangspunkt her zu begrüßen ist die Tatsache, dass § 8 Abs. 2 S. 2 VSG-E *grundsätzlich* eine *ausdrückliche Aufzählung* der der Verfassungsschutzbehörde zur Verfügung stehenden *nachrichtendienstlichen Mittel* enthält. Die bisher auf Bundesebene (vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG) sowie in einzelnen Landesverfassungsschutzgesetzen zu beobachtende Praxis, diese Mittel zur verdeckten Informationserhebung im Gesetz nur beispielhaft aufzuführen und im Übrigen in eine dann als Verschlussache eingestufte und damit der Öffentlichkeit entzogene Dienstvorschrift zu verschieben (z.B. Art. 8 Abs. 2 BayVSG), wirkt mit Blick auf die angestrebte Transparenz staatlichen Handelns aus der Zeit gefallen und ist mit Blick auf den *Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes* auch *nicht verfassungskonform*.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachlich nicht überzeugend, dass der rechtsstaatliche Fortschritt in Gestalt von § 8 Abs. 2 S. 2 VSG-E durch den sich unmittelbar anschließenden Regelungsvorschlag des § 8 Abs. 2 S. 3 bis 5 VSG-E wieder weitgehend entwertet wird. Danach darf die Senatorin oder der Senator für Inneres und Sport *durch Dienstvorschrift*, also am parlamentarischen Verfahren vorbei, doch wieder weitere, im Bremischen Verfassungsschutzgesetz nicht ausdrücklich genannte nachrichtendienstliche Mittel bestimmen. Einzige Voraussetzung für diese rein ministerielle Rechtssetzungsbefugnis ist die Vergleichbarkeit mit den in Satz 2 Nummer 8 bis 11 genannten Mitteln und eine vorherige Unterrichtung (nicht: Zustimmung) des Verfassungsschutz-Kontrollausschusses.

Eine solche Vorgehensweise *verstößt* in verfassungsrechtlicher Hinsicht *gegen den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes*. Dieser besagt, dass jedenfalls belastende Hoheitsakte, wie sie typischerweise mit Maßnahmen der nachrichtendienstlichen Beobachtung verbunden sind, nur aufgrund einer *gesetzlichen Rechtsgrundlage* ergehen dürfen.¹³ Nach vorzugswürdiger Auffassung handelt es sich hierbei um eine

¹³ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 105.

Ausformung des Demokratieprinzips.¹⁴ Dieses besagt, dass alles staatliche Handeln einer demokratischen Legitimation bedarf.¹⁵ Direkt demokratisch legitimiert sind aber nur die ordnungsgemäß gewählten Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft. Damit auch Entscheidungen von Exekutive und Judikative zumindest mittelbar demokratisch legitimiert sind, muss ihr Handeln auf einem formellen Gesetz, im vorliegenden Fall auf dem Bremischen Verfassungsschutzgesetz, beruhen.¹⁶ Nur so wird eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette geschaffen.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten *Wesentlichkeitstheorie* muss der Gesetzgeber deshalb alle wichtigen, wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.¹⁷ Er darf diese also weder der Verwaltung noch der Justiz überlassen. Und wesentlich sind vor allem Entscheidungen mit Grundrechtsbezug.¹⁸ Dazu zählt auch der Erlass von Befugnisnormen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zur Informationserhebung, auf deren Grundlage die Mitarbeitenden der Verfassungsschutzbehörde in die Grundrechte der Bürger eingreifen können. Die Regelung der nachrichtendienstlichen Mittel ist somit eine *genuine Aufgabe der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft*. Ihre Wahrnehmung hat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Wenn also zukünftig ein praktischer Bedarf für weitere nachrichtendienstliche Mittel entstehen sollte, ist schlicht das VSG zu ändern bzw. zu erweitern. Diese wichtige Aufgabe sollten sich die Abgeordneten auch zur Wahrung ihres unabhängigen Mandats nicht nehmen lassen. Mit der Verabschiedung der vorgeschlagenen § 8 Abs. 2 S. 3 bis 5 VSG-E würden sie der jeweiligen Innensenatorin bzw. dem jeweiligen Innensenator eine Art „Blankoscheck“ ausstellen, auf deren Grundlage auch rechtspolitisch hoch umstrittene Maßnahmen wie z.B. die Online-Durchsuchung oder die Nutzung von KI durch die Hintertür nichtöffentlicher Dienstvorschriften eingeführt werden könnten.

Vor diesem Hintergrund ist zur Vermeidung verfassungswidriger Regelungen zu empfehlen, § 8 Abs. 2 S. 3 bis 5 VSG-E ersatzlos zu streichen.

V. Schutz von Berufsgeheimnisträgern sowie des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (§ 10 VSG-E)

Die in § 10 VSG-E vorgeschlagene Regelung zum *Schutz von Berufsgeheimnisträgern*

¹⁴ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 101; Rux, in: BeckOK GG, Art. 20 Rn. 195.

¹⁵ BVerfGE 130, 76 (123); 83, 60 (73 f.); 107, 59 (87); Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 20 Rn. 82; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 11 f.; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20 Rn. 7.

¹⁶ BVerfGE 130, 76 (124); Rux, in: BeckOK GG, Art. 20 Rn. 104.

¹⁷ BVerfGE 33, 125 (158); 49, 89 (94); 88, 103 (116); Kotzur, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 156 f.; Dreier, in: Dreier, GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 117; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 113.

¹⁸ BVerfGE 47, 46 (79); 49, 89 (127); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113.

sowie des *Kernbereichs privater Lebensgestaltung* stellt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage einen erkennbaren rechtsstaatlichen Fortschritt dar. An manchen Stellen weist sie allerdings auch noch erkennbare Schutzlücken auf, die sich auch unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses an effektiver nachrichtendienstlicher Beobachtung nur schwerlich noch als verhältnismäßig einstufen lassen.

Für einen Ausschluss der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel nach § 10 Abs. 1 VSG-E müssen hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch sie „weit überwiegend“ Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung oder dem Schutz des Berufsgeheimnisses erlangt würden. Alltagsgespräche sind aber erfahrungsgemäß immer „Mischgespräche“, in denen Berufliches und Privates, Themen mit Sozialbezug und Intimes miteinander vermengt werden. Dass also im Rahmen einer Kommunikation weit überwiegend nur über menschenwürderelevante Themen wie z.B. Gesundheit und Sexualität oder Berufsgeheimnisse gesprochen wird, erscheint lebensfremd. Insofern dürfte schon § 10 Abs. 1 VSG-E in der Praxis kaum „Filterwirkung“ zugunsten der Betroffenen entfalten.

Für den Schutz der Berufsgeheimnisbeziehungen knüpft § 10 Abs. 1 und 2 VSG-E zudem an die berufsbezogenen Zeugnisverweigerungsrechte der §§ 53, 53a der Strafprozessordnung (StPO) an. Anders als im Strafverfahren gibt es aber im Rahmen nachrichtendienstlicher Beobachtung weder Beschuldigte noch Zeugen. Damit *existieren auch keine Zeugnisverweigerungsrechte*, die somit als juristischer Anknüpfungspunkt für den Berufsgeheimnisträgerschutz allenfalls eine ungenaue Hilfsfunktion bieten können.

Zudem übernimmt § 10 VSG-E hinsichtlich der Qualität des Schutzes der Berufsgeheimnisträger die problematische Differenzierung aus Vorschriften wie § 160a StPO oder § 29 MADG. Danach unterliegen dem *umfassenderen Schutz* vor nachrichtendienstlicher Beobachtung nach § 10 Abs. 1 VSG-E *lediglich Geistliche, Strafverteidiger, Rechtsanwälte und Abgeordnete*. Bei allen anderen Berufsgeheimnisträgern, z.B. Notaren, Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Ärzten oder Psychotherapeuten, steht ein möglicher Schutz unter dem Vorbehalt einer zusätzlichen und inhaltlich sehr weit geratenen *Verhältnismäßigkeitsprüfung* nach § 10 Abs. 2 VSG-E. Dieses abgestufte *Zwei Klassen-Schutzkonzept* für verschiedene Berufsgruppen ist im Bereich des Strafprozessrechts durch das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 12. Oktober 2011 als von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers umfasst abgesegnet worden.¹⁹ Ob es allerdings auch im Bereich des Nachrichtendienstrechts verfassungsrechtlich zulässig ist, ist bislang noch nicht geklärt. Es führt jedenfalls faktisch zu *logisch kaum begründbaren Ungleichbehandlungen*, etwa

¹⁹ BVerfG NJW 2011, 3701.

wenn in einer Kanzlei unter demselben Dach Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer arbeiten. Vor allem aber bedeutet es, dass die Verfassungsschutzbehörde mit den ihr zur Verfügung stehenden und nunmehr deutlich erweiterten Informationserhebungsbefugnissen letztlich auch in Gespräche zwischen Arzt und Therapeuten und ihren Patientinnen und Patienten eindringen können. Niemand, der sich in einer vulnerablen Lage in Behandlung befindet, kann sich somit noch absolut sicher sein, dass „der Staat nicht mithört“.²⁰ Insofern stellt sich die Frage, ob wir als Gesellschaft auch in Zeiten hybrider Bedrohungslagen diesen hohen Preis zahlen wollen.²¹

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, das in § 10 VSG-E vorgeschlagene Regelungskonzept zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie der Berufsgeheimnisträger noch einmal grundlegend zu überdenken. Insbesondere die teilweise willkürliche Unterscheidung zwischen den verschiedenen, in § 53 StPO bezeichneten Berufsgeheimnisträgern, die zu einem massiven Vertrauensverlust in der Bevölkerung führen dürfte, sollte dabei aufgegeben werden. Das Votum des Bundesverfassungsgerichts zu § 160a StPO aus dem Jahr 2011 besagt lediglich, dass der Gesetzgeber eine solche Differenzierung vornehmen *kann*, nicht aber, dass er dies auch *muss*.

VI. Gerichtliche Präventivkontrolle des Verfassungsschutzes (§ 9 VSG-E)

Der vorgeschlagene § 9 VSG trägt der Tatsache Rechnung, dass das Bundesverfassungsgericht bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine Vorabkontrolle durch eine unabhängige Stelle verlangt.²² Diese wird nach § 9 Abs. 1 VSG-E dem Amtsgericht Bremen übertragen. Eine solche Entscheidung liegt zweifellos im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens. Auch andere Bundesländer, wie z.B. Bayern (§ 29 BayVSG), sehen eine solche Regelung vor. Allerdings ist stets zu beachten, dass eine Anordnung oder Kontrolle verfassungsschutzspezifischer Informationserhebungen in der Sache etwas vollkommen anderes bedeutet, als dasjenige, was üblicherweise im Rahmen von ermittlungsrichterlichen Tätigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit (z.B. Durchsuchungen

²⁰ Diese Frage hat in Bezug auf die derzeit auf Bundesebene ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren befindlichen, parallelen Vorschläge in den §§ 32 BVerfSchG-E, 22 BNDG-E einen erheblichen Diskussionsbedarf aufgelöst; vgl. etwa *Föckersperger/Daher*, Wie geschützt bleibt der Raum in Arztpraxen, BR24 v. 3. September 2026, abrufbar unter <https://www.br.de/nachrichten/bayern/wie-geschuetzt-bleibt-der-raum-in-arztpraxen,VTPn8Nm>; *Berndt*, Der Staat hat in der Therapiesitzung nicht mitzuhören, Süddeutsche Zeitung v. 25. September 2025, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wissen/deutschland-nachrichtendienste-schutz-arztgeheimnisses-li.3553387?reduced=true>.

²¹ Krit. auch Deutscher Anwaltverein (DAV), Stellungnahme 60/2026 v. 3. September 2026, S. 13 ff.

²² BVerfG, Urt. v. 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17, Rn. 213 ff.

oder Haftbefehle) anfällt. Solche Maßnahmen setzen nicht nur einschlägige Fachkenntnisse voraus, die üblicherweise eher in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhanden sind. Vielmehr erfordert die Übertragung solcher Kompetenzen auch an ein großes Amtsgericht stets die Schaffung entsprechender personeller Ressourcen, um einen Zustand der Überforderung der entscheidenden Richterinnen und Richter und damit eine Lähmung der verfassungsschützenden Tätigkeit zu vermeiden. Insbesondere die nun gesetzlich vorgesehene und verfassungsrechtlich zwingende Verpflichtung zur Überprüfung der durch den Bremer Verfassungsschutz erlangten Erkenntnisse im Hinblick auf mögliche Verletzungen des Kernbereichs privater Lebensgestaltung oder des Berufsgeheimnisträgerschutzes (vgl. §§ 10 Abs. 3 S. 3, 12 Abs. 6 VSG-E) wird zeitlich neben einer üblichen Ermittlungsrichtertätigkeit kaum sinnvoll zu leisten sein. Außerdem sollte zur Gewährleistung eines wertungsmäßigen Gleichklangs mit entsprechenden Maßnahmen nach der StPO jedenfalls bei der Anordnung besonders intensiver Grundrechtseingriffen wie der Wohnraumüberwachung die Anordnung durch einen mit drei Berufsrichtern besetzten Spruchkörper erfolgen (vgl. §§ 100e Abs. 2 StPO, 74a Abs. 4 GVG), der nach zwingenden bundesrechtlichen Vorschriften lediglich am Landgericht vorhanden ist. Alternativ könnte nach dem aktuell auf Bundesebene diskutierten Modell auch eine Vorabprüfung durch ein gerichtsähnliches Gremium, etwa einen Bremischen Unabhängigen Kontrollrat erfolgen.²³

VII. Zugriff auf Videoüberwachungen zur Observation (§ 20 Abs. 1 S. 4 VSG-E)

In einem Rechtsstaat vollkommen inakzeptabel ist die in § 20 Abs. 1 S. 4 VSG-E vorgeschlagene Regelung. Mithilfe dieser Bestimmung soll der Bremer Verfassungsschutz – noch dazu kostenlos und in Echtzeit – zur Durchführung längerfristiger Observationen Zugriff auf bereits vorhandene Videoüberwachungstechnik erhalten. Die Videoüberwachungssysteme werden nicht einmal näher bezeichnet. Insofern werden ohne jede begleitende Gesetzesbegründung sowohl offene als auch verdeckte Systeme erfasst. Verpflichteter Betreiber einer Videoüberwachung können nach dem weitgehend voraussetzungslosen Gesetzeswortlaut sowohl private wie auch öffentliche Stellen sein. Die Realisierung dieses Regelungsvorschlags würde ungeachtet der Gesetzes- und Verfassungsbindung der Bremer Verfassungsschützer nicht weniger als die Möglichkeit zur Schaffung eines *totalen Überwachungsstaats* begründen. Offenbar hat man sich insoweit an dem seinerseits als verfassungswidrig einzustufenden § 20 VSG NRW orientiert. Noch dazu soll die Pflicht zur „Ausleitung der Überwachung“ (?) bzw. Übermittlung von Aufzeichnungen nach § 20 Abs. 1 S. 2 VSG-E bereits bei lediglich „erheblich beobachtungsbedürftigen“ Bestrebungen und Tätigkeiten zur Anwendung kommen. Diese Befugnis zu massivsten Grundrechtseingrif-

²³ Vgl. insoweit BT-Drs. 21/7868, S. 166 ff.

fen, die das Potenzial zur Totalüberwachung und Persönlichkeitsausforschung besitzt, wird also als Mindestvoraussetzungen lediglich auf der zweiten von insgesamt vier, noch dazu völlig unbestimmten Intensitätsstufen der Beobachtungsbedürftigkeit angesiedelt. Nach § 20 Abs. 3 VSG-E ist nicht einmal eine gerichtliche Anordnung vorgesehen. Die Beamtinnen und Beamten der Bremer Verfassungsschutzbehörde könnten also unter vergleichsweise moderaten Voraussetzungen zunächst auf sämtliche Überwachungskameras im öffentlichen Raum beispielsweise von Banken, Kaufhäusern, Hotels, Hauseigentümern, Polizei- und Ordnungsbehörden, Schulen, Universitäten, Sportvereinen, Elektrizitäts- oder Wasserwerken, in Bussen, U-Bahnen oder Straßenbahnen, an Haltestellen, Flughäfen oder in Behörden zugreifen. Hinzu käme auch der Zugriff auf höchst private Systeme wie Babycams, Laptop- und Handyskameras, Wildbeobachtungskameras, Helmkameras für den Sport oder Überwachungssysteme in Schulen, Fitnessstudios, Krankenhäusern, Bordellen oder Gaststätten. Man wüsste also im Alltag nie mehr, ob einen nicht gerade mindestens eine Überwachungskamera erfasst, bei der möglicherweise auch der Verfassungsschutz im Zuge einer Observationsmaßnahme zuschaut. Bei deren Durchführung könnte der Verfassungsschutz in Bremen dann die Bürgerinnen und Bürger digital bis in den letzten Rückzugsraum des Privatlebens verfolgen. Das ist so *evident unverhältnismäßig*, dass auf die weiteren Details des Regelungsvorschlages nicht näher eingegangen werden muss. Einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Überprüfung in Karlsruhe würde es nicht einmal ansatzweise standhalten können.

Vor diesem Hintergrund sind § 20 Abs. 1 S. 4 VSG-E sowie die weiteren hierauf bezogenen Verfahrensvorschriften zwingend ersatzlos zu streichen.

PROF. DR. MARK A. ZÖLLER