



Wortprotokoll der 13. Sitzung

Berlin, den 10. November 2025, 14:00 Uhr
Sitzungsort: 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, 2.200

Vorsitz: Thomas Röwekamp, MdB

Tagesordnung

Öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr**
BT-Drucksache 21/1846

Federführend:
Verteidigungsausschuss
Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Berichterstatter/in:
Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann [CDU/CSU]
Abg. Jan R. Nolte [AfD]
Abg. Marja-Liisa Völlers [SPD]
Abg. Agnieszka Brugger [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Zada Salihović [Die Linke]



| | Seite |
|--|----------|
| I. Liste der Sachverständigen | 4 |
| II. Liste der Ausschussmitglieder | 5 |
| III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten | 6 |
| IV. Protokollierung der Anhörung | 7 |
| V. Anwesenheitsliste (nur dem Original beigelegt) | |



| Anlagen: | Seite |
|---|--------------|
| Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen | |
| • Herr Sebastian Baunack | 40 |
| • Herr Prof. Dr. Matthias Bäcker | 58 |
| • Herr Prof. Dr. Markus Löffelmann | 76 |
| • Herr Ronny Schlenzig | 107 |
| • Herr Christian Sieh | 114 |



Liste der Sachverständigen

Herr Prof. Dr. Markus Löffelmann¹
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Herr Ronny Schlenzig²
Deutscher BundeswehrVerband e.V.

Herr Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak³

Herr Christian Sieh⁴
Deutscher BundeswehrVerband e.V.

Herr Prof. Dr. Matthias Bäcker⁵
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Herr Sebastian Baunack⁶
Rechtsanwalt

¹ Auf Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

² Auf Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

³ Auf Vorschlag der AfD-Fraktion zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

⁴ Auf Vorschlag der SPD-Fraktion zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

⁵ Auf Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

⁶ Auf Vorschlag der Fraktion Die Linke zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

**Mitglieder des Ausschusses**

| | Ordentliche Mitglieder | Stellvertretende Mitglieder |
|-----------------------|---|--|
| CDU/CSU | Bröhr Dr., Marlon Dorn Dr., Florian Edelhäußer, Ralph Erndl, Thomas Ernst, Bastian Herbstreuth, Diana Lehmann, Jens Mayer-Lay, Volker Pohlmann, Jan-Wilhelm Röwekamp, Thomas Tauschwitz, Vivian Theis, Roland Vieregge, Kerstin | Bernstein, Melanie Brandl Dr., Reinhard Gebhard, Wilhelm Mattfeldt, Andreas Oster, Josef Röttgen Dr., Norbert Schmidt, Henri Silberhorn, Thomas Stier, Dieter Vogt Dr., Oliver Wiegelmann, Johannes Winkel, Johannes Zeulner, Emmi |
| AfD | Gnauck, Hannes Kleinschmidt, Kurt Koch, Heinrich Ladzinski, Thomas Lucassen, Rüdiger Nolte, Jan R. Paul, Andreas Zerbin Prof. Dr., Daniel Zirwes, Jörg | Braga, Torben Felser, Peter Hanker, Mirco Henze, Stefan Hess, Martin Otten, Gerold Wendorf, Sven Zaum, Christian Ziegler, Kay-Uwe |
| SPD | Baldy, Daniel Dittmar, Sabine Droßmann, Falko Lugk, Bettina Moll, Claudia Schmid, Christoph Völlers, Marja-Liisa | Ahmetović, Adis Junge, Frank Karaahmetoğlu, Macit Möller, Siemtje Peick, Jens Schwarz, Andreas Vöpel, Dirk |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Brugger, Agnieszka Nanni, Sara, von Notz Dr., Konstatin Wagener, Niklas Wagener, Robin | Amtsberg, Luise Dahmen Dr., Janosch Piechotta Dr., Paula Schäfer Dr., Sebastian Steffen Dr., Till |
| Die Linke | Becker, Desiree Salihović, Zada Thoden, Ulrich Vogtschmidt, Donata | Aken Dr., Jan van Glaser, Vinzenz Gürpinar, Ates Köstering, Jan |

Eine Kopie der Unterschriftenliste der anwesenden Ausschussmitglieder ist dem Originalprotokoll als Anhang beigefügt.



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sachverständige

| | Seite/n |
|---|--|
| Herr Prof. Dr. Markus Löffelmann | 7, 15, 16, 18, 26, 28, 29, 32, 38 |
| Herr Ronny Schlenzig | 9, 16, 17, 18, 30, 31, 32 |
| Herr Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak | 10, 19, 20, 33 |
| Herr Christian Sieh | 11, 12, 17, 18, 22, 24, 28, 32, 34, 36 |
| Herr Prof. Dr. Matthias Bäcker | 12, 21, 22, 24, 25, 26, 35, 37, 38 |
| Herr Sebastian Baunack | 13, 19, 20, 21, 26, 27, 33, 34, 38 |

Abgeordnete

| | |
|--|--|
| Abg. Thomas Röwekamp (CDU/CSU), Vorsitzender | 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 21, 22, 24, 26, 28, 33, 36, 38, 39 |
| Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU) | 14, 15, 16, 17, 18, 28, 29, 30, 31, 32 |
| Abg. Jan R. Nolte (AfD) | 19, 20, 21, 33, 34 |
| Abg. Andreas Paul (AfD) | 20, 21, 34, 35, 36 |
| Abg. Marja-Liisa Völlers (SPD) | 22, 24 |
| Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 24, 25, 26, 36, 37 |
| Abg. Zada Salihović (Die Linke) | 26, 27, 38 |



Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist 14:00 Uhr. Ich eröffne die 13. Sitzung, zu der ich Sie alle ganz herzlich begrüße. Einziger Tagesordnungspunkt ist die Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr auf Bundestagsdrucksache 21/1846. Zunächst einmal möchte ich alle Anwesenden darauf hinweisen, dass die heutige Anhörung zur Herstellung der Öffentlichkeit im Internet auf www.bundestag.de live übertragen wird. Im Anschluss ist die Aufzeichnung auch in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar.

Jetzt begrüße ich unsere Sachverständigen. Diese sind Herr Prof. Dr. Markus Löffelmann von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Herr Ronny Schlenzig vom BundeswehrVerband e.V., Herrn Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak, Herrn Christian Sieh vom Deutschen Bundeswehr-Verband e.V. und Herr Prof. Dr. Matthias Bäcker, der uns digital zugeschaltet ist, von der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Dann haben wir noch Herrn Sebastian Baunack als Rechtsanwalt. Ich danke Ihnen herzlich, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, sich den Fragen meiner Kolleginnen und Kollegen stellen und sie auch idealerweise beantworten. An dieser Stelle begrüße ich ebenso herzlich die anwesenden Kolleginnen und Kollegen aus den mitberatenden Ausschüssen und alle Gäste, Zuhörerinnen und Zuhörer. Vorab möchte ich alle Anwesenden im Raum darauf hinweisen, dass während der öffentlichen Anhörung über die Live-Übertragung hinaus keine Foto-, Ton- oder Filmaufnahmen gemacht werden dürfen. Auch sind von den Besucherinnen und Besuchern auf der Tribüne sowohl Beifalls- als auch Missfallsbekundungen zu unterlassen.

Dem Ausschuss geht es heute darum, sich einen Überblick über den Meinungsstand innerhalb der Verbände und Interessenvertretungen sowie der Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu diesem Gesetzentwurf zu verschaffen. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die weiteren Beratungen im Ausschuss auf eine fundierte Grundlage zu stellen.

Zu Beginn möchte ich noch einige Punkte zum

heutigen Verfahren ansprechen. Wir haben den Sachverständigen mit dem Einladungsschreiben die Möglichkeit eingeräumt, eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf abzugeben. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich namens des Ausschusses herzlich. Sie sind an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden und werden auch dem Protokoll über die Sitzung beigefügt. Von der heutigen Sitzung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird unsere Anhörung auf digitalen Tonträgern aufgezeichnet. Ich bitte Sie daher, bei jeder Wortmeldung das Mikrofon zu benutzen. Für die Anhörung ist insgesamt eine Zeit bis 16:30 Uhr vorgesehen. Einleitend werde ich den Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Erklärung von etwa fünf Minuten zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Danach werden wir mit der Befragung durch die Fraktionen beginnen. Die Fraktionen im Verteidigungsausschuss haben sich darauf verständigt, zunächst zwei Fragerunden im Rahmen der Berliner Stunde durchzuführen. Nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede werde ich die Fraktionen mit ihren jeweiligen Zeitkontingenzen wie folgt aufrufen: Die CDU/CSU-Fraktion hat 20 Minuten, die AfD-Fraktion hat 14 Minuten, die SPD-Fraktion zwölf Minuten, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat acht Minuten und die Fraktion Die Linke hat sechs Minuten. Innerhalb der Zeitkontingente bestimmen die Fraktionen eigenständig, wer eine Frage stellt und an wen sich die Frage jeweils richtet. Das Zeitkontingent umfasst dabei Fragen und Antworten.

Wir beginnen jetzt verabredungsgemäß mit den Eingangsstatements der Sachverständigen und gehen hierbei der Einfachheit halber nach der Reihenfolge auf der Tagesordnung vor und beginnen mit der Anhörung. Als erstes darf ich Herrn Prof. Dr. Markus Löffelmann von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung um sein Eingangsstatement bitten. Sie haben fünf Minuten, wie alle anderen auch. Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, vielen herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Mit dem gegenständlichen Gesetzentwurf wird unter anderem erstmals für den Militärischen Abschirmdienst (MAD) ein



integriertes Gesetz geschaffen, das bereichsspezifisch auf die besonderen Bedarfe dieses Dienstes zugeschnitten ist. Das ist eine Forderung, die in der Praxis und in der Rechtswissenschaft schon seit langem erhoben wird. Insofern ist es schon einmal sehr verdienstvoll, dass diesem Begehrn damit nachgekommen wird. Die verfassungsrechtlich an greifbare Verweisungsgesetzgebung über das Bundesverfassungsschutzgesetz wird damit aufgelöst. Das erhöht in hohem Maße die Praktikabilität dieses Gesetzes.

Ich finde es insgesamt, gerade wenn man es im Vergleich zu anderen in jüngerer Zeit reformierten Nachrichtendienstgesetzen auf Länderebene sieht, sehr gut strukturiert. Ich finde es im Hinblick auf künftig zu erwartende Reformbestrebungen, die die anderen Bundesgesetze betreffen, fast schon vorbildlich. Beispiellohaft nennen möchte ich den Katalog nachrichtendienstlicher Mittel in § 8 des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MADG) und auch das dort verankerte Stufenmodell, das das Bundesverfassungsgericht gefordert hat. Das ist alles sehr transparent geregelt. Es ist dabei nicht überladen, wie man das aus anderen Gesetzen kennt, verliert sich nicht zu sehr in Details, sondern verfolgt ganz offensichtlich den Anspruch, Praktikabilität für den MAD herzustellen. Beispiellohaft ist auch die Öffnungsklausel in dem Katalog nachrichtendienstlicher Mittel zu nennen. Ich finde das ein sehr gut gelungenes Modell. Auch die vom Verfassungsgericht geforderte Präventivkontrolle durch ein Gericht ist in meinen Augen, wie ich das schon seit langem vertreten habe, eine Ideallösung, denn diese Gerichte existieren ja bereits, die muss man nicht erst schaffen. Es gibt hier natürlich Alternativen, die letzten Endes rechtspolitisch zu beurteilen sind.

Mit dem Gesetz wird in Angriff genommen, eine sehr ausladende und in jüngerer Zeit auch nicht völlig widerspruchsfreie Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Daraus ergeben sich natürlich Fragen. Ich habe deshalb in meiner schriftlichen Stellungnahme auch auf diverse verfassungsrechtliche Bedenken hingewiesen. Der erste dieser Punkte betrifft die in § 4 Absatz 3 MADG vorgesehene automatisierte Datenerhebung. Da besteht mit Sicherheit noch viel Diskussionsbedarf. Das ist eine Art der Vorgehensweise, die

letzten Endes alle Sicherheitsbehörden betrifft. Im rechtswissenschaftlichen Diskurs stehen wir hier noch ganz am Anfang.

Der nächste Punkt ist die Asservatenauswertung in § 16 MADG. Für diesen wichtigen Punkt besondere Befugnisse zu schaffen, wird rechtswissenschafts seitig immer wieder gefordert. Die spannende Frage ist, wird durch die Asservatenauswertung eigentlich in das IT-System-Grundrecht eingegriffen? Wenn das der Fall ist, stellt sich die Anschlussfrage, sind die Schwellen hier eigentlich angemessen hoch vorgesehen? Bei § 18 MADG, der Telekommunikationsüberwachung, stellt sich durch die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Juni dieses Jahres die Frage, was mit der Quellen-Telekommunikationsüberwachung ist. Das lässt dieser Entwurf zunächst offen und wird noch zu beantworten sein. In § 22 MADG wird das Modell der Präventivkontrolle umgesetzt, das hatten Sie auch in Ihrem Fragenkatalog aufgegriffen. Ich finde, dass der Entwurf an diesem Punkt von einer ganz konsequenten Ausformung abgeht. Das hat aber auch damit zu tun, dass die Gegenstände, die solch einer Präventivkontrolle unterliegen, bislang nur selektiv vom Bundesverfassungsgericht genannt wurden. § 27 MADG, Auslandshandeln, ist ein wichtiger Punkt, darüber können wir vielleicht nachher in der Fragerunde noch einmal sprechen. §§ 32, 33 MADG, der Dauerbrenner der Übermittlungsvorschriften, da ergibt sich durch die Hessische Verfassungsschutzgesetz (HVSG)-Rechtsprechung gegebenenfalls noch weiterer Nachsteuerungsbedarf. Das können wir vielleicht auch noch einmal thematisieren. Und dann, der ganz große Punkt, § 52 MADG, was passiert im Spannungs- und Verteidigungsfall, da begegnen wir rechtswissenschaftlich einer Tabula Rasa. Insgesamt unternimmt der Entwurf in allen diesen Bereichen den Versuch, erstmals Antworten auf offene Fragen zu geben. Und allein das, finde ich, ist schon sehr verdienstvoll und insoweit eine Art Pionierleistung. Ich bedanke mich.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Löffelmann. Dann kommen wir jetzt zum nächsten Sachverständigen. Herr Schlenzig vom Deutschen BundeswehrVerband, bitte.



SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, dass ich heute zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen kann. Ich konzentriere mich in meiner Stellungnahme auf die geplanten Änderungen im Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen (UZwGBw).

Die angespannte sicherheitspolitische Lage stellt Feldjäger vor neue und gravierende Herausforderungen. Im Vordergrund stehen dabei die verstärkte Spionage- und Sabotagegefahr sowie der immer wichtiger werdende Schwerpunkt der Landes- und Bündnisverteidigung. Deutschland wird als logistische Drehscheibe im Bündnis immer wichtiger. Feldjäger müssen nicht nur die eigenen Kräfte schützen, sondern auch den Transit und die Stationierung verbündeter Streitkräfte absichern. Dazu gehören das Management von Verkehrs- und Begleitaufgaben, die Kontrolle von Nachschubwegen, die Unterstützung bei Übungen und Schutzmaßnahmen für Truppentransporte. Zusammengefasst verlangt die aktuelle Lage von den Feldjägern sowohl im Inland als auch im Rahmen internationaler Bündnisse eine deutlich größere Flexibilität und Einsatzbreite. Die Eigensicherung der Bundeswehr ist deutlich anspruchsvoller geworden. Der Deutsche BundeswehrVerband begrüßt deswegen ausdrücklich, dass mit dem Gesetzentwurf unter anderem auch die Befugnisse des militärischen Sicherheitspersonals ausgeweitet werden sollen.

Konkret sollen im Entwurf durch Artikel 9 im UZwGBw die Möglichkeiten zum Schutz von Sabotage und Ausspähung an neue Bedrohungen wie z.B. Drohnen angepasst werden. Im Schwerpunkt ist die Ausweitung von Identitätsfeststellungsbefugnissen vorgesehen. Kurz zur Erklärung, innerhalb von militärischen Sicherheitsbereichen, die in § 2 Absatz 2 UZwGBw beschrieben sind, haben die Feldjäger ohnehin bereits weitgehende Befugnisse. Mehr Befugnisse soll es nun für militärische Bereiche und für das nahe Umfeld von militärischen Sicherheitsbereichen und militärische Aktivitäten wie z.B. bei Märschen bzw. Konvois im zivilen Raum geben. Zusammenfassend kann an dieser Stelle aber bereits festgestellt werden, dass die im

Entwurf vorgesehenen neuen Befugnisse für militärisches Sicherheitspersonal bei Weitem noch nicht ausreichen, um mit der aktuellen, sich weiter verschärfenden realen Bedrohungslage unterhalb der Ebene des Spannungs- und Verteidigungsfalls Schritt zu halten. Die Befugnisse für Eigensicherungsmaßnahmen müssen dringend an das in den denkbaren Szenarien Angemessene und zur effektiven Gefahrenabwehr Erforderliche angepasst werden. Die Neuregelungen sind unterm Strich so eng und gleichzeitig ungenau gefasst, dass sie in der Praxis leerlaufen, zu Anwendungunsicherheiten führen und nicht zur Steigerung der Sicherheit beitragen dürften.

Abgeleitet aus der sicherheitspolitischen Lage bedarf es zudem weitergehender Regelungen zur Eigensicherung. Unverständlich ist, dass weitere über die Identitätsfeststellung hinausgehende Maßnahmen zur Eigensicherung, etwa die Befugnis bei verdächtig handelnden Personen, die sich ausgewiesen haben, Durchsuchungen und Beschlagnahmen durchzuführen oder auch einen Platzverweis aussprechen zu können, weiterhin den Polizeibehörden vorbehalten bleiben. Bedauerlicherweise wird mit dem Gesetzentwurf nicht die Chance ergriffen, Feldjägern Verkehrs- und Lenkungsbefugnisse einzuräumen. Sämtliche straßenbasierte Truppenbewegungen sind nach wie vor von den Ordnungsbehörden in Ländern und Kommunen abhängig, obwohl der Gesetzgeber im Entwurf klar erkennt, dass in Deutschland im Krisenfall massive Truppenbewegungen der Bundeswehr und anderer Nationen zu erwarten sind. Eigene Verkehrsregelungsbefugnisse der Streitkräfte auch unterhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls sind in diesem Bereich auch vor dem Hintergrund fehlender Kapazitäten in den Kommunen aus hiesiger Sicht nahezu alternativlos.

Ich muss an dieser Stelle unterstreichen: Etwaige Zweifel an der konkreten Ausübung der genannten Kompetenzen durch die Feldjäger sind unangebracht. Diese Truppengattung ist umfassend rechtlich geschult, auch insbesondere mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit ihrer Tätigkeiten. Herausfordernd bleibt, das möchte ich zum Ende meiner Stellungnahme noch sagen, dass sich Vorschriften für Feldjäger in unterschiedlichsten Gesetzen wiederfinden. Um eine klare Grundlage zu schaffen,



die Eigensicherung der Bundeswehr signifikant zu stärken und auch um den Bürokratieaufwand zu begrenzen, sollte perspektivisch ein eigenes Gesetz für die Aufgaben der Feldjäger etabliert werden.

Mein Fazit: Die im Gesetzentwurf geplanten Änderungen sind aus Sicht des Deutschen Bundeswehr-Verbandes grundsätzlich zu begrüßend und ohne Zweifel wichtig. Sie stellen allerdings nur einen zaghafte ersten Schritt dar, um den Bereich der militärischen Eigensicherung für die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen tauglich zu machen. Danke.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak. Herr General.

SV Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren Abgeordneten. Ich danke für die Gelegenheit, in dieser Anhörung hoffentlich einen kleinen Beitrag zur Stärkung der militärischen Sicherheit in der Bundeswehr leisten zu können. Gestatten Sie mir eine generelle Vorabberemarkung. An mehreren Stellen der schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen werden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von entsprechenden Neuerungen des Gesetzentwurfs geäußert. Ich bin nun kein Verfassungsjurist und will mich hier in dieser Hinsicht auch nicht profilieren, aber ich gehe davon aus, dass die Bundesregierung den vorliegenden Entwurf nochmals genauestens hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit überprüft und das Notwendige ändert. Allerdings ist auch nach meiner Meinung die Sicherheit Deutschlands und seiner Bürger höchstes Gut und Auftrag der Verfassung und daher begrüße ich grundsätzlich die Absicht zur Stärkung der militärischen Sicherheit in der Bundeswehr.

Kurz zu den drei Themen. Der MAD erfährt mit der Novellierung seiner gesetzlichen Grundlage eine funktionelle Ausweitung seines Aufgabenportfolios. Die Erweiterung der Kompetenz zur Gewinnung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse im Ausland ist längst überfällig und zu begrüßen. Auch ist die Schaffung und Verbesserung der eigenen Rechtsgrundlagen ohne Querverweise auf das

Verfassungsschutzgesetz eine wichtige Neuerung. Kritisch zu bewerten ist der Entwurf hinsichtlich seines neuen verfassungsschutzrechtlichen Aufgabenschwerpunktes. Damit besteht die Gefahr, dass der MAD in der Praxis zu einem zweiten Verfassungsschutz mutiert, statt sich seiner Kernaufgabe, der Abwehr von Spionage und Sabotage gegen die Bundeswehr, zu widmen. Insbesondere sehe ich die Gefahr der Instrumentalisierung des MAD zur Bekämpfung der Opposition, wie wir es zunehmend auch von den Verfassungsschutzämtern erleben. Und für die Praxis stellt sich die Frage, wie der MAD ohne signifikanten Aufwuchs diese erhebliche Erweiterung des Aufgabenportfolios ohne deutliche Qualitätseinbußen schultern soll.

Mit der Verfassungstreueprüfung, die nun vor Einstellung der Soldaten zentralisiert und digitalisiert durch den MAD durchgeführt werden soll, sollen die sehr langen Bearbeitungszeiten der SÜ1 vermieden und damit die bisher zuständigen personalbearbeitenden Stellen entlastet werden. Dagegen wird natürlich der MAD zusätzlich belastet, der damit für seine Kernaufgaben noch weniger Kapazität im Aufgabenbereich militärischer Sicherheit haben wird. Zudem wird nicht klar, welche Kriterien für ein Negativergebnis der Verfassungstreueprüfung angelegt werden.

Die neue gesetzliche Regelung zur Anwendung unmittelbaren Zwangs und damit die Kompetenzerweiterung insbesondere der Feldjägertruppe ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist die derzeitige Anzahl der Feldjäger zu gering, um flächendeckend einen signifikanten Sicherheitsmehrwert zu gewährleisten. Auch im Hinblick auf militärische Wachen stellt die Neuerung einen Fortschritt dar. Allerdings gibt es diese in Friedenszeiten kaum noch. Mit der Reaktivierung der Wehrpflicht ergeben sich hier neue Möglichkeiten in der Form von Wehrübungen von Reservisten. Die Übertragung von polizeirechtlichen Befugnissen außerhalb der militärischen Bereiche für die zivilen Wachen stellt ein absolutes Novum dar. Hier entstünde erheblicher Ausbildungsbedarf. Da das zivile Wachpersonal im bewaffneten Konflikt keinen Kombattantenstatus hat, wäre, wo immer möglich, dieses Personal in den Reservistenstatus zu überführen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.



Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr General. Dann kommen wir zu Herrn Christian Sieh vom Deutschen Bundeswehr-Verband.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Im Namen des Deutschen BundeswehrVerbandes bedanke ich mich meinerseits für die Einladung zu dieser öffentlichen Anhörung und auch für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr Stellung zu nehmen. Gleich vorab will ich dabei zum Ausdruck bringen, dass der Deutsche BundeswehrVerband den Entwurf ganz überwiegend für gelungen und in Zeiten wie diesen auch für notwendig hält, um den zunehmenden Herausforderungen an die militärische Sicherheit Rechnung zu tragen. Das Gesetz enthält eine Vielzahl wichtiger Maßnahmen zur Stärkung der Eigensicherung der Bundeswehr. Diese weisen nur punktuell Mängel auf, bleiben aber, zumindest in Teilen, hinter dem lagebedingt Erforderlichen zurück, Letzteres insbesondere in Bezug auf die Befugniserweiterungen für die Feldjäger. Bereits an dieser Stelle möchte ich deshalb darauf hinweisen, dass absehbar eine Weiterentwicklung nötig werden wird, soweit dem nicht noch im Rahmen des laufenden Verfahrens Rechnung getragen werden kann.

Im Einzelnen: Zu der nach unserer Einschätzung sehr gelungenen Neufassung des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst ist aus der Perspektive des Berufsverbandes nur wenig anzumerken. Wünschenswert wäre allerdings die gesetzliche Klarstellung, dass die Übermittlung allein disziplinarisch relevanter Erkenntnisse ohne Sicherheitsbezug, die von Seiten des MAD und gegebenenfalls unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gewonnen wurden, weiterhin ausgeschlossen bleibt. In Bezug auf die bereits enthaltenen Bestimmungen ist aus unserer Sicht unglücklich, den Katalog nachrichtendienstlicher Mittel in § 8 Absatz 1 MADG nicht abschließend zu fassen, sondern eine Erweiterungsmöglichkeit über eine Dienstvorschrift vorzusehen. Nicht nur aus Gründen der Transparenz sollten alle prinzipiell in Betracht kommenden Instrumente und Methoden im Gesetz oder zumindest in einer Rechtsverordnung aufgeführt

werden. Eine Erweiterung im Verborgenen ist untunlich, auch im Fall der vorgesehenen Beteiligung des Unabhängigen Kontrollrats (UKR). Darüber hinaus geht die allgemeine Befugnis zur Erhebung und Auswertung personenbezogener Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen in § 4 Absatz 3 MADG zu weit, denn auch diese stellt einen Eingriff dar und die bestehende Formulierung beschreibt dafür keine konkret fassbare Voraussetzung.

Im neuen Gesetz zur Stärkung des personellen Schutzes der Bundeswehr, dem Bundeswehrschutzgesetz, ist die Einführung der unterstützten Verfassungstreueprüfung anstelle der bisherigen Einstellungsüberprüfung nach unserer Auffassung uneingeschränkt zu begrüßen. Diese wird dem eigentlichen Zweck sehr viel besser gerecht als die deutlich aufwendigere Sicherheitsüberprüfung, die nicht selten schlicht aus Verfahrensgründen nicht oder nicht rechtzeitig abgeschlossen werden konnte, mit der Konsequenz frustrierten oder schlimmstenfalls verlorenen Personals. Die unterstützte Verfassungstreueprüfung wird demgegenüber auch nach unserer Einschätzung zuverlässig vor Dienstantritt abgeschlossen werden können und die notwendigen Erkenntnisse dabei in der gebotenen Qualität liefern. Die echte Sicherheitsüberprüfung bleibt damit richtigerweise den Situationen vorbehalten, für die sie gedacht ist: die Ausübung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit.

Die ebenfalls mit dem Bundeswehrschutzgesetz eingefügte Möglichkeit zur Bestimmung von Reisebeschränkungen für alle Angehörigen des Geschäftsbereichs des BMVg ist in der Sache nachvollziehbar, in der gesetzgeberischen Umsetzung aber verbesserungswürdig, da die Beschreibungen der adressierten Gefährdungslagen und der unterschiedlichen Gefahrenstufen angesichts dieses nicht nur unerheblichen Grundrechtseingriffs nicht bestimmt genug gefasst sind. Die mutmaßlich be zweckte Abstufung bei der Ermessensbetätigung für eine Reisezustimmung in erheblich bzw. besonders erheblich gefährdete Gebiete wird nicht gut dargestellt und auch die wesentlichen Aspekte möglicher Auflagen wären gesetzlich zu regeln. Jedenfalls sind für alle Angehörigen des Geschäftsbereichs Schulungen und im Einzelfall gesonderte Belehrungen über die neuen Auflagen und Pflichten, natürlich außerhalb des Gesetzes, erforderlich.



Die Ergänzung der Wehrdisziplinarordnung mit dem Ziel, die Sachverhaltsermittlungen künftig auch auf Feldjägerfeldwebel übertragen zu können, begrüßen wir ohne Einschränkung. Die Maßnahme entlastet die Disziplinarvorgesetzten und stellt auch keine Einschränkung der Rechte der von der Ermittlung betroffenen Personen dar. Feldjägerfeldwebel sind insoweit besonders befähigt, was die Qualität der Ermittlungen unter Umständen sogar erhöhen könnte.

Dem Grunde nach begrüßt wird auch die Änderung des UZwGBw. Zu kritisieren ist allerdings die konkrete Umsetzung. Die Befugniserweiterungen sind wenig praktikabel und reichen nach unserer Auffassung auch nicht weit genug. Mit Blick auf die Uhr will ich das jetzt hier nicht weiter vertiefen, kann mich auch in weiten Teilen auf Herrn Schlenzig beziehen. Möglicherweise kommen wir in der Fragerunde dann noch zu einigen Schärfungen.

Abschließend – und mir ist bewusst, dass der Punkt im Rahmen der heutigen Anhörung wahrscheinlich, wenn überhaupt, eine nachgeordnete Rolle spielen wird – die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes, nach der das Amt von gewählten Personalratsmitgliedern beim Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD) mit dem Entzug der Sicherheitsstufe ruhen soll, wird in der vorgesehenen Form von uns abgelehnt. Einerseits würde damit bereits eine auch nur vorläufige Entziehung durch die Dienststellenleitung ein möglicherweise unliebsames Personalratsmitglied unverzüglich kaltstellen und andererseits, ganz grundsätzlich, ist nicht einzusehen, wieso die personalvertretungsrechtliche Sonderregelung für das BAMAD sogar noch schärfer gefasst werden soll als die für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) oder für den Bundesnachrichtendienst (BND). Wir finden, hier sollte eine maßvollere Regelung gefunden werden. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten verweise ich auf die Stellungnahme. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Sieh. Dann schalten wir jetzt nach Mainz. Herr Prof. Dr. Bäcker von der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Sie haben das

Wort.

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich bedanke mich auch herzlich für die Möglichkeit zur Teilnahme und vor allem, dass Sie das auch an meinem Hauptlehrtag hier in Mainz elektronisch möglich gemacht haben. Ich möchte damit beginnen, dass ich betone, dass der Gesetzentwurf zum MADG, auf den ich mich beschränken werde, im Vergleich zum aktuellen Gesetzeszustand einen großen Fortschritt darstellt. Die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hier in fruchtbarer Weise als Impuls genutzt worden, um erstmals ein angemessenes Fachrecht des MAD zu schaffen und im Grundsatz auch viel gelungene Ideen einzubauen.

Das heißt nicht, dass der Entwurf keine Defizite hätte. Ich habe versucht, in meiner Stellungnahme auch in Reaktion auf die Fragen des Ausschusses eine Art Liste aufzustellen. Ich möchte das jetzt nicht alles wiederholen, sondern diese Defizite ein bisschen sortieren. Man kann drei Typen von Defiziten erkennen, die sich recht gut voneinander unterscheiden lassen und denen man vielleicht auch strategisch in etwas unterschiedlicher Weise abhelfen kann.

Die erste Gruppe von Defiziten würde ich als das Mitziehen von Altlasten bezeichnen. Hier hat die Rechtsprechung keine ausdrücklichen Vorgaben gemacht, und dann sind Regelungsbauusteine übernommen worden, nach dem Motto, „bekannt und bewährt“, nur dass sie nicht bewährt sind, sondern einfach noch nicht verfassungsgerichtlich aufgegriffen worden sind. Dazu gehört zum Beispiel, dass es keinen abschließenden Katalog nachrichtendienstlicher Mittel gibt, dass der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zur Quellenerforschung sehr unscharf geregelt ist, dass die Ausnahmen von der Mitteilung an den Betroffenen zu weit reichen, der Auskunftsanspruch zu eng gefasst ist und, was sogar verschärft wird durch den Entwurf, dass die Weiterverarbeitung von einmal erhobenen Daten praktisch grenzenlos freigegeben wird, mit der Folge, dass alles, was sich der MAD irgendwann einmal beschafft hat, erst einmal in einem immer größer werdenden Datenpool gebunkert werden kann. Das ist ein Problem und das entspricht auch



nicht dem Ansatz, den die jüngere Rechtsprechung für das Polizeirecht entwickelt hat und der „mutatis mutandis“ auch hier zugrunde gelegt werden sollte.

Der zweite Typ von Defiziten sind Regelungen, die schon die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgreifen, aber denen eine Bereinigung des Rechtszustands nicht vollständig gelingt. Dazu gehört, dass die Eingriffsschwellen für das Abhören des nicht öffentlich gesprochenen Wortes und für den gezielt personenbezogenen Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Bediensteten nicht ausreichen, um das sehr hohe Eingriffsge wicht dieser Maßnahmen abzubilden. Dazu gehört auch, dass die neue einheitliche Betroffenenregelung in § 7 MADG-Entwurf zumindest hinsichtlich der sogenannten besonderen Auskunftsverlangen, also hinsichtlich des Abrufs von Transaktionsdaten bei Unternehmen, zu undifferenziert ist.

Dann, und das ist die dritte Kategorie von Defiziten, beschreitet der Entwurf an einigen Stellen Neuland, um einer veränderten Sicherheitslage Rechnung zu tragen, was natürlich erst einmal zu begründen ist, aber mit der gebotenen rechtsstaatlichen Sensibilität geschehen muss. Im Großen und Ganzen ist das auch geschehen, aber nicht in jedem Detail. Ein großes Problem ist die vorgesehene Regelung zur automatisierten Erhebung von Daten aus öffentlichen Quellen, also zur sogenannte Open-Source-Intelligence, insbesondere bei Internetquellen. Das wird sehr niedrigschwellig zugelassen, was aber der großen Sensibilität solcher Datenbestände nicht Rechnung trägt, wenn man sich überlegt, dass Leute heutzutage große Teile ihres persönlichen Lebens ins Internet verlagern und man das dann alles auswerten kann. Da können Sie die Person quasi nackt machen und es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Nachrichtendienst so etwas einmal tut, aber das muss natürlich an strenge Eingriffsvoraussetzungen gebunden werden.

Die neue Regelung über die Auslandsaufklärung senkt den Schutz von Ausländern im Ausland pauschal ab. Das ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen der Entwurfsbegründung so nicht angelegt und dafür ist auch kein tragfähiger Grund erkennbar. Situativ kann es den

geben, pauschal sehe ich ihn nicht.

Was die Regelung für den Spannungs- und Verteidigungsfall angeht, vermute ich, dass allen klar ist, dass sie heikel ist. Ich würde tatsächlich sagen, in großen Teilen ist sie dennoch vertretbar, aber die im Gesetz geregelte Vermutung für das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr macht den MAD quasi grenzenlos zum Informationsdienstleister der Gefahrenabwehrbehörden. Das geht definitiv auch in dieser Lage zu weit. Darum ein Appell. Ich glaube, dass hier Korrekturen geboten sind, die sicherlich Mühe machen und die vielleicht auch die Tätigkeit des MAD im Vergleich zu dem, was der Entwurf ermöglichen würde, einschränken. Sie sind aber rechtsstaatlich geboten und wenn Sie sie vornehmen, dann würde ich positiv formulieren, können Sie hier ein Gesetz vorlegen, das aus verfassungsrechtlicher und logistischer Perspektive ein Quantensprung und ein Vorbild ist. Herzlichen Dank.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Bäcker. Dann kommen wir jetzt zu Herrn Rechtsanwalt Sebastian Baunack. Herr Kollege, Sie haben das Wort.

SV **Sebastian Baunack** (Rechtsanwalt): Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier zu sprechen. Ich habe in meiner Stellungnahme versucht, einige etwas abweichende Schwerpunkte zu setzen, nämlich einmal eine Frage von Bürgerrechten und Rechtsschutz. Da ich als Rechtsanwalt hier bin, habe ich aber auch versucht, die berufständische Perspektive einzubringen und habe aufgegriffen, was die Bundesrechtsanwaltskammer gerügt hat, und habe mich auch aus der Beschäftigtenperspektive erkundigt, was die Soldatinnen und Soldaten in der Gewerkschaft ver.di zu diesem Gesetzentwurf denken. Das sind Punkte, die ich habe einfließen lassen.

Vielleicht einmal vorab, ich habe ein gewisses Störgefühl. Letzte Woche war ich schon einmal hier, da war ich im Innenausschuss. Da ging es um die Ausweitung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes. Da habe ich mich gefragt, im Sicherheitsüberprüfungsge setz soll ganz viel ausgedehnt werden. Weitere Überprüfungen von Angehörigen, Online-Auswertung und so weiter. Das wird damit begründet, dass



wir solch eine verschärzte Sicherheitslage haben. Gleichzeitig haben wir hier im MADG die Abschaffung der SÜ1 für den Bereich der Soldatinnen und Soldaten und den Ersatz durch eine SÜ0, also eine Verfassungstreueüberprüfung, mit der Begründung, dass das BAMAD so überlastet ist. Das kann man alles machen, aber es passt nicht richtig gut zusammen. Man sieht, dass die Entwürfe nicht so gut abgestimmt sind, wenn man überlegt, dass in dem einen Gesetzentwurf auf § 3 Soldatengesetz eingegangen wird und dieser geändert werden soll. Im anderen Entwurf soll er abgeschafft werden. Ich finde, das passt nicht so richtig. Da sollte es doch noch einmal einen Blick drauf geben.

Mit Blick auf das MADG, das hier nun der Kern ist, finde ich schon, dass es eine sehr gute Überlegung ist, dieses MADG abschließend zu regeln, also diese Querverweise auf das Bundesverfassungsschutzgesetz rauszunehmen. Das macht es für uns in der Rechtsanwendung viel leichter. Das ist eine gute Sache. Darüber freuen sich auch die Gerichte. Aber was damit einhergeht, ist eine massive Ausweitung von Eingriffen in Grundrechte. Und ich glaube, man muss sich überlegen, ob diese Regelungen das tragen. Das heißt, sind diese Eingriffsnormen hinreichend bestimmt, um diese Eingriffe zu rechtfertigen? Ich will darauf verweisen, beispielsweise im § 7 MADG-Entwurf sollen Eingriffe gerechtfertigt werden, wenn man nachdrücklich feindliche Bestrebungen verfolgt. Was ist denn nachdrücklich? Das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Da gibt es nichts zu. Da haben wir keine Judikatur. Wer soll das denn bestimmen, was nachdrücklich ist? Wann darf denn das BAMAD dann eingreifen? Ich will sagen, das zieht sich durch. Wir haben Überwachung, Observation bei Ereignissen. Was ist denn ein Ereignis? Ich kann mir eine ganze Menge darunter vorstellen, aber eine Rechtsprechung haben wir dazu nicht. Das müsste sich komplett neu etablieren. Wir haben dazu bei diesen ganzen Eingriffen einen Verweis auf eine Erforderlichkeit. Ein Erforderlichkeitsmaßstab ist auf jeden Fall eine gute Sache. Aber was wir eigentlich bei solchen Grundrechtseingriffen brauchen, ist mehr als eine Erforderlichkeit. Wir brauchen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die auch das Sicherheitsinteresse des Bundes gegen die individuellen Rechte abwägt, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen. Und

daran fehlt es hier.

Ich meine, dass sich das durch diesen Entwurf durchzieht, führt dazu, dass wir zahlreiche Folgestreitigkeiten haben werden. Eine Vorabkontrolle ist nicht vorgesehen. In Ordnung. Jetzt soll es aber hinterher eine Kontrolle in einem Amtsgericht geben. Das erschließt sich mir wirklich nicht. Das Amtsgericht in Bonn mag unglaublich fähig sein. Aber warum nimmt man dann nicht den gleichen Weg wie beim BND und sagt, die Überprüfung nimmt das Bundesverwaltungsgericht vor. Beim Bundesverwaltungsgericht landen ja auch die Wehrdisziplinarsachen. Warum denn das Amtsgericht in Bonn? Ich meine, dass so ein effektiver Rechtsschutz kaum möglich ist.

Ein allerletzter Punkt. Ich möchte den Kollegen vom BundeswehrVerband beipflichten, dass ein Wahlamt in einer Personalvertretung bei Entzug der Sicherheitsbefugnis ruhen soll, und zwar sofort, das läuft dem Schutz des Amtes zuwider. Das öffnet der Willkür Tür und Tor und das ist im Interesse einer wirksamen Interessenvertretung nicht geboten. Besten Dank.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank auch für das Einhalten der Zeit. Jetzt kommen wir zur ersten Fragerunde und da erhält zunächst für die CDU/CSU-Fraktion das Wort der Kollege Jan-Wilhelm Pohlmann, bitte.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank. Auch einen herzlichen Dank erst einmal zu Beginn an die Sachverständigen für die ausführlichen Stellungnahmen und dass Sie sich heute hier die Zeit genommen haben. Ich würde als erstes gerne eine Frage an Herrn Prof. Dr. Löffelmann richten. Sie haben vorhin zum MADG ausgeführt, dass Sie gerade auch die Kontrolle durch das Gericht als ideal betrachten. Jetzt komme ich auf den § 8 Absatz 7 MADG zu sprechen, wo dann auch entsprechend einzelne Dienstvorschriften nochmal durch den UKR geprüft werden sollen. Da wäre jetzt meine Frage, ist das aus Ihrer Perspektive ein Widerspruch und, auch gerade mit Hinblick auf die Harmonisierung der Nachrichtendienste, wie ist Ihre Einschätzung dazu?



SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Vielen Dank für Ihre Frage. Das ist ein Punkt, den ich selbst in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht kritisiert habe, aber es fällt auf, dass das jedenfalls eine ungewöhnliche Konstruktion ist. Diese Norm ist mit der Öffnung des Katalogs der nachrichtendienstlichen Mittel durch eine Dienstvorschrift bei niederschwelligen Maßnahmen verknüpft. De facto ist diese Öffnungsklausel nichts anderes als eine befugnisrechtliche Generalklausel. Befugnisrechtliche Generalklauseln, wenn sie wie hier auf niederschwellige Maßnahmen bezogen sind, hat das Bundesverfassungsgericht immer als unproblematisch erachtet. Da gibt es Rechtsprechung dazu, insbesondere aus dem Bereich des Strafverfahrensrechts. Das Bundesverfassungsgericht hat dort nicht gefordert, dass eine Überprüfung nochmal durch eine andere Instanz stattfinden müsste. Also anders ausgedrückt, hier wird überobligatorisch noch eine Prüfungsinstanz eingeführt. Dass das der Unabhängige Kontrollrat geworden ist, hat wahrscheinlich damit zu tun, dass Gerichte, üblicherweise das Amtsgericht, keine Dienstvorschriften prüfen. So kann ich mir das erklären. Aber es scheint mir unter dem Strich eine verfassungsrechtlich überobligationsgemäße prozessuale Absicherung dieser Öffnungsmöglichkeit zu sein.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Wenn ich das jetzt richtig verstanden habe, würde das heißen, dass Sie diese Regelung in § 8 Absatz 7 MADG theoretisch auch als obsolet betrachten.

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Genauso kann man das sagen.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Okay. Vielen Dank. Dann habe ich noch eine Frage zum § 18 MADG, der Überwachung der Telekommunikation. Auch das hatten Sie in Ihrer Stellungnahme vorhin erwähnt. Aufgrund des Gerichtsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni dieses Jahres, das geht ja aus der Gesetzesbegründung hervor, dass wir da ein bisschen voreilig hinsichtlich der Artikel-10-Gesetzgebung (G10-Gesetzgebung) vorgehen, die wir spätestens im nächsten Jahr

anpassen müssen. Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren. Wir müssen entweder, wenn wir die G10-Regelung machen, das MADG erneut anpassen. Wie ist Ihre Einschätzung dazu, das vielleicht schon gleich miteinander zu kombinieren?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Sehr gerne. Vielen Dank für diese Frage. Dass das G10 aus der Zeit gefallen ist und eigentlich die entsprechenden Vorschriften in Fachgesetze integriert werden sollten, das ist ein Petuum, das gibt es schon lange im rechtswissenschaftlichen Diskurs und das ist auch völlig richtig. Da gibt es sehr viele Gründe, die dafür sprechen. Zunächst einmal gibt es kompetenzielle Bedenken dagegen, dass der Bundesgesetzgeber im G10 auch Rechtsgrundlagen für die Länder schafft. Das G10 ist von 1968. Damals gab es noch gar keine Befugnisgesetze auf Bundesebene, sodass das inzwischen ein Sonderregime darstellt. Es enthält systemfremde Strukturen, wie in den §§ 3 und 5 den Bezug auf Straftatbestände. Das würde man heute anders regeln. Es gibt Doppelungen bei den Übermittlungsvorschriften. Die Inland-Ausland-Fernmeldeaufklärung, die dort geregelt ist, im Vergleich zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des BND ist auch so eine Doppelung, ein Systembruch. Die G10-Kommission genügt nach jüngster Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gar nicht mehr den Anforderungen an eine unabhängige Präventivkontrolle. Und, natürlich, ich habe es schon gesagt, die jüngere Rechtsprechung macht eine Überarbeitung der Quellen-Telekommunikation erforderlich.

Das alles spricht sehr stark dafür, dass man alle Aspekte der Telekommunikationsüberwachung direkt im MADG regelt. Man könnte das jetzt machen, ohne zugleich das G10 aufzulösen. Denn würde man es auflösen, würde man allen anderen Nachrichtendiensten in Deutschland die Rechtsgrundlage entziehen. Aber nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz „lex posterior derogat legi priori“ könnte man trotzdem im MADG eine solche Möglichkeit schaffen. Das ist letzten Endes eine politische Entscheidung. Wünschenswert wäre es natürlich, wenn wir einheitliche Gesetzgebungen in allen Nachrichtendienstgesetzen hätten. Der Sache nach wäre es möglich, das jetzt schon ins MADG zu integrieren.



Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Da vielleicht noch eine Nachfrage. Im Gesetz ist auch vorgesehen, zum Beispiel Auskunft von Fahrzeugdaten zu erhalten. Das ist auch etwas, was man ein bisschen darunter subsummieren könnte. Wäre das auch ein Punkt, der noch dafür sprechen würde? Also dadurch, dass wir da auch Daten erheben wollen?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Also diese Befugniserweiterung, bei der man darüber diskutieren kann, ob sie Artikel 10 Grundgesetz betrifft, zeigt, dass durch das Hinzukommen immer neuerer Datenerhebungsmöglichkeiten der Bedarf nach einer einheitlichen Regelung wächst. Man kann das durchaus in dem Sinne interpretieren. Wenn man das G10 integrieren würde, könnte man eine Regelung aus einem Guss schaffen.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Wenn wir schon bei den Befugnissen sind, im § 22 MADG haben wir die entsprechenden Befugnisse aufgelistet. Wie schätzen Sie diese ein? Ist der Katalog ausreichend oder würden Sie sich hier noch weitere Punkte wünschen?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Das ist ein Punkt, den hatte ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme kritisiert. Ich habe es vorhin schon gesagt, dass da ein bisschen von der Logik des Gesetzentwurfs abgewichen wird. Das Bundesverfassungsgericht fordert bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen eine unabhängige Präventivkontrolle. Jetzt stellt sich daran anschließend die Frage, was sind das alles für Befugnisse, die da dazugehören? Da ist die Rechtsprechung selektiv. Wir müssen also selber die Frage beantworten, was da dazugehört. Konsequent ist die Nummer 1, dass alle Maßnahmen unter § 8 Abs. 3 MADG dazuzählen. Bei Nummer 2 und 3 würde ich auch mitgehen. Nummer 4 erscheint mir schlüssig, wenn man virtuelle Agenten als eine Ausprägung von HUMINT sieht. Bei Nummer 5 wäre ich zum Beispiel skeptisch. Das sind die informationstechnischen Eingriffe zur Aufklärung von Cybergefahren. Da ist fraglich, ob damit das IT-Grundrecht betroffen ist und ob das überhaupt in Artikel 10

Grundgesetz eingreift. Jedenfalls findet keine Datenerfassung statt, die die Persönlichkeitssphäre Betroffener betrifft. Nummer 5 würde ich hier zum Beispiel nicht als zwingend erachten. Dann Nummer 6, die besonderen Auskunftsverlangen zu Telekommunikationsdaten (TK-Daten), das spiegelt die gegenwärtige Rechtslage. Allerdings ist diese verfassungsrechtlich überobligatorisch. Das Bundesverfassungsgericht hat nur im Zusammenhang mit sogenannten Vorratsdaten eine Präventivkontrolle gefordert, aber nicht für einzelne Auskunftsverlangen, soweit es sich nicht um Vorratsdaten handelt. Nummer 7 würde ich genauso beurteilen. Nummer 8, die Berufsgeheimnisträger, da gibt es auch keine verfassungsgerichtliche Vorgabe. Das ist eine Möglichkeit, Berufsgeheimnisträger so besonders zu schützen. Zwingend ist es nicht.

Umgekehrt fehlen mir hier auch ein paar Befugnisse. Eine hat Herr Prof. Dr. Bäcker schon angeprochen. Die akustische Überwachung außerhalb von Wohnraum wird generell als etwa gleich intensiv wie Telekommunikationsüberwachung eingeordnet. Die gehört da eigentlich rein. Und was ich auch schon genannt habe, die Asservatenauswertung. Da muss man darüber diskutieren. Da gibt es sicher verschiedene Ausformungen, auch an unterschiedliche technische Funktionalitäten der Software angebunden. Da könnte man eine Abstufung reinsetzen. Insofern scheint mir der Katalog insgesamt noch nicht ganz ausgewogen zu sein.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank für die Beantwortung. Ich würde jetzt mal zu Herrn Schlenzig springen und den Blickwinkel auf das UZwGBw werfen wollen. Sie hatten eben ausgeführt, dass die Kompetenzen aus Ihrer Sicht bei Weitem nicht ausreichend sind. So hatten Sie es formuliert und hatten dann auch Beispiele erwähnt, unter anderem die logistische Drehscheibe. Vielleicht können Sie uns einfach einmal mit Blick auf die logistische Drehscheibe, die da bevorsteht, ein paar Beispiele nennen, wo aus Ihrer Sicht noch weitere Kompetenzen wünschenswert wären.

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Gerade im Hinblick auf die Thematik ist die Drehscheibe Deutschland da immer der Oberbegriff. Wenn wir davon reden, dass das



irgendwann greifen würde, kann sich bestimmt jeder vorstellen, wenn sämtliche Verbündete fast alle Marschbewegungen durch Deutschland führen, was das für ein entsprechendes Verkehrsaufkommen wäre, quer durch das komplette Land. Natürlich sind auch dementsprechend Punkte, wo zum Beispiel technischer Halt oder Ähnliches gemacht wird, wo das Gesetz, so, wie es jetzt momentan vorliegt, zum Beispiel, die Möglichkeit geben würde, dass ich dort dann auch eine Identitätsfeststellungsbefugnis habe, wenn sich jemand dementsprechend verdächtig verhält, indem er zum Beispiel mit optischen Mitteln das Ganze ausspäht, eine Drohne starten lässt oder Ähnliches. Es ist aber eine reine Identitätsfeststellung, nicht mehr und nicht weniger. Wenn sich derjenige ausweist, kann ich die Daten an die Polizei weiter übermitteln. Weigert er sich, sich auszuweisen, habe ich das Problem, dass ich dann die Polizei anrufen muss und sich die um alles Weitere kümmert. Und ich habe auch im ersten Augenblick keine Handhabe, zum Beispiel denjenigen zu untersuchen, alleine im Rahmen der Eigensicherung, ob er zum Beispiel ein Messer oder Ähnliches am Mann hat. Das sieht dieses Gesetz momentan in keiner Weise vor. Das ist das riesengroße Problem dabei.

Was in dem Gesetz auch noch fehlt, ist die Thematik Verkehrsregelungsbefugnis. Momentan ist es so, dass die Feldjäger den Verkehr offiziell nur warnen dürfen. Das heißt, der Feldjäger hält seine Kelle hoch. 99 Prozent der Bürger halten natürlich auch brav an. Aber fährt jemand durch, fährt er eben durch. Stellt sich der Feldjäger auf die Straße, um zum Beispiel die Zufahrt zu sperren, damit der Militärkonvoi ohne Probleme dort durchfahren kann, ist das Problem, dass der Feldjäger momentan theoretisch einen gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr begeht und, sollte es zu einer schwerwiegenden Folge kommen, sich auch vor Gericht verantworten muss. Solche Befugnisse fehlen da komplett. Und was in diesem Gesetz auch ein riesengroßes Manko ist, ist selbst mit der Identitätsfeststellung immer die Thematik der „in Ruf- und Sichtweite“. Es ist eben räumlich sehr begrenzt. Steht zum Beispiel einer mit einer Drohnenfernbedienung, die ich optisch noch wahrnehmen kann, auf dem freien Feld 500 Meter von dem Konvoi entfernt, kann ich ihn zwar sehen, aber er ist außer Rufweite. Das heißt, damit läuft das Ganze komplett ins Leere.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Zu den Verkehrsregelungsbefugnissen, die Sie eben angesprochen haben. Nehmen wir jetzt mal an, Sie begleiten ein Konvoi, weite Strecke über verschiedene Autobahnen, verschiedene Bundesländer, viele Autobahnkreuze, denen Sie begegnen. Sie müssten dann theoretisch, wenn ich das so richtig verstanden habe, immer die entsprechenden Landespolizeien zur Amtshilfe hinzuziehen oder Sie machen es eben mit der Kelle, was sich auf einer Autobahn beim laufenden Verkehr auch schwierig darstellen könnte. Wie ist denn da die Stimmung in der Truppe, um das mal zu erfragen? Macht man das dann gerne oder gibt es da auch Vorbehalte? Wie läuft es in der Praxis ab?

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): In der Feldjäger-Truppe selbst schüttelt man eigentlich mit dem Kopf, dass wir das nicht dürfen. Denn wenn man mal schaut, zum Beispiel darf jeder bei der Freiwilligen Feuerwehr beispielsweise eine Straße sperren. Aber der Feldjäger, der über drei Jahre Ausbildung durchläuft und einen weit über dreistelligen Bereich an Rechtsausbildung hat, darf das Ganze nicht. Das passt eben nicht ganz zusammen. Und das Problem ist auch, die Ordnungsbehörden, Polizeien der Länder und Bundespolizei haben auch gar nicht die Kapazität dazu, jedes Mal zu unterstützen. Am Ende des Tages, wenn wir wirklich davon reden, dass noch eine deutlich größere Anzahl an Konvois über die Autobahn, Bundesstraße oder sonst wo läuft, ist das gar nicht händelbar, wenn die Feldjäger oder die Bundeswehr nicht selber handeln können.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich würde die Frage einfach auch mal an Herrn Sieh geben. Sie hatten das vorhin auch ausgeführt, dass die Kompetenzen der Feldjäger auch aus Ihrer Sicht nicht ausreichend sind. Mit dem Blick auf die Verkehrsregelungsbefugnis und das, was Herr Schlenzig ausgeführt hat, wie würden Sie dann die Sache einschätzen?

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ich kann mich dem in weiten Teilen anschließen. Ich bin jetzt selber kein Feldjäger und habe insofern keine dezidierten Beispiele. Aber allein die Lektüre des Gesetzes lässt bei mir eine



ganze Reihe von Fragenzeichen entstehen. Sicht- und Rufweite ist mit Sicherheit ein Problem. Dann ist die zweite Sache: Das Gesetz verschafft außerhalb militärischer Bereiche und Sicherheitsbereiche den Feldjägern nur die Befugnis, die Identität festzustellen. Jetzt stellen wir uns vor, da ist ein Drohnenoperator, auch schön brav in Sicht- und Rufweite, sodass er also angesprochen werden darf und der weist sich aus. Dann ist der Fall erledigt und dann kann er die Drohne weiter operieren, jedenfalls, bis die Polizei eintrifft. Jetzt komme ich vom Land und darf Ihnen sagen, wenn Sie da die Polizei rufen, müssen Sie regelmäßig Zeit mitbringen. Also ich will sagen, da kann man so eine Operation auch ohne weiteres abschließen und es ist auch gar nichts mehr weiter zu tun, weil die Identität ja festgestellt ist. Die Feldjäger haben keine weitergehenden Befugnisse. Das sind insgesamt Konstruktionsmängel, die im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahren hoffentlich noch adressiert und idealerweise behoben werden.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Bei der Fragestellung adressieren und behoben werden, da würde ich die Frage sowohl an Sie, Herr Sieh, als auch Herrn Schlenzig geben. Wie stehen Sie zu dem Thema eines eigenständigen Feldjägergesetzes? Würden Sie so etwas aus Ihrer Perspektive befürworten? Vielleicht fangen wir mit Herrn Schlenzig an und dann Herr Sieh.

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ich glaube, das würde auf große Befürwortung stoßen, alleine innerhalb der Truppengattung, weil es vieles einfacher macht. Momentan haben wir einen rechtlichen Flickenteppich, sodass wir uns aus allen möglichen Gesetzen etwas herziehen müssen, um die entsprechenden Rechtsbefugnisse zu haben, was es natürlich in der Umsetzung und auch in der entsprechenden Rechtssicherheit recht schwierig macht. Wenn man alles in ein Gesetz formt, macht es das alleine innerhalb der Ausbildung und auch in der rechtssicheren Handhabung deutlich einfacher. Daher ist das Ganze aus unserer Sicht nur zu befürworten.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Auch dem würde ich mich anschließen. Ich will vielleicht noch ein anderes Argument

anführen und das geht in eine ähnliche Richtung wie jetzt mit eigenen Gesetzen für die Dienste. Es schafft am Ende ein einheitliches Regelungsregime, das insbesondere auch im Zusammenwirken mit anderen staatlichen Stellen eine Erleichterung schaffen kann. Jetzt gerade, das Stichwort ist ja gefallen, Drehscheibe Deutschland, da wird es in sehr großem Umfang Abstimmungsbedarf zwischen der Bundeswehr und Dienststellen der Kommunen, der Länder und des Bundes geben. In dem Zusammenhang kann es eben auch helfen. Schnittstellen lassen sich leichter adressieren, wenn wir von diesem Flickenteppich wegkommen, wo einzelne Befugnisse in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind, wenn stattdessen einmal sauber aufgestellt ein einheitliches Regelungsregime geschaffen ist. Das lässt sich auch leichter schulen und es lässt sich vor allen Dingen auch anderen leichter vermitteln. Insofern wäre das zumindest in der Perspektive aus unserer Bewertung heraus ein vernünftiger Schritt.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Wunderbar, danke dafür. Ich würde noch einmal zu Herrn Prof. Dr. Löffelmann zurückkommen, und zwar zu den Auslandbefugnissen. Bisher ist es rechtlich so, dass sich der Schutz auf die Angehörigen der Bundeswehr sowie die Liegenschaften bezieht. Insbesondere mit Blick auf die Brigade Litauen wollen wir das dann auch auf die Angehörigen ausweiten, was wir sehr begrüßen. Meine Frage ist daher nur, wie schätzen Sie diese neue Regelung hinsichtlich der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr und des MAD ein, auch hinsichtlich der neuen Bedrohungslage?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Vielen Dank für diese Frage. Also ich finde, dass hier eine sehr wichtige Neuerung geschaffen wird. Es ist ja letzten Endes ein Rätsel, dass das Bundesverfassungsgericht uns mit der BNDG-Entscheidung von 2020 und der Auslandsgeltung der Grundrechte auch für Ausländer im Ausland aufgegeben hat, dass dortiges Handeln, wenn es in Grundrechte eingreift, auch einer Rechtsgrundlage bedarf. Mit dieser Norm hier wird dem MAD, anders als bisher im § 14 MADG, im Grunde genommen die ganze Bandbreite nachrichtendienstlicher Mittel im Ausland zur Verfügung gestellt. Das halte ich zunächst einmal für richtig. In der schriftlichen Stellungnahme



der Bundesbeauftragten für den Datenschutz, und auch Herr Prof. Dr. Bäcker hat das vorhin angesprochen, werden allerdings auch verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Ich möchte ganz deutlich sagen, ich teile diese Bedenken nicht. Ich habe zur Vorbereitung auch noch einmal in der BNDG-Entscheidung hineingeschaut und denke, man muss hier zwei Dinge auseinanderhalten. Das Bundesverfassungsgericht sagt in dieser Entscheidung, dass man auch bei einem Handeln im Ausland nicht auf jede Eingriffsschwelle verzichten kann, wie das bei der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nämlich der Fall ist. Die ist trotzdem ausnahmsweise akzeptiert und ist nur dem Zweck nach final angeleitet. Aber der MADG-Entwurf, der verzichtet nicht auf Eingriffsschwellen, sondern er stuft nur die qualifizierten Eingriffsschwellen auf die unterste Stufe herunter. Das scheint mir schon etwas ganz anderes zu sein.

An anderer Stelle lässt das Bundesverfassungsgericht in der damaligen Entscheidung noch eine Hintertür für mehr Praktikabilität bei einem Auslandshandeln offen. Das ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Da sagt es nämlich, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kann sich der Grundrechtsschutz bei einem Handeln im Ausland anders darstellen. Diese Ausführungen, die sind dezidiert an den Gesetzgeber gerichtet. Wenn Sie im Nachgang in die Randnummer 104 dieser Entscheidung hineinsehen möchten, da heißt es: „*So weit die Grundrechte auf Konkretisierungen des Gesetzgebers angewiesen sind, kann auch insoweit den besonderen Bedingungen im Ausland Rechnung zu tragen sein. [...] Erst recht ist der Einbindung staatlichen Handelns in ein ausländisches Umfeld bei der Bestimmung von Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.*“ Das heißt übersetzt, der Gesetzgeber darf die abstrakt anderen Handlungsbedingungen im Ausland zum Anlass für eine Absenkung des Grundrechtsschutzes nehmen. Es kommt eben nicht auf den Einzelfall an, wie auch Herr Prof. Dr. Bäcker vorhin angedeutet hat. Das würde eine gesetzliche Regelung ad absurdum führen, wenn ich mir immer im Einzelfall angucken muss, wie sind die Handlungsbedingungen und dann weiche ich von der Eingriffsschwelle ab. Eine allgemeine Regelung ist hier also zulässig. Der Gesetzentwurf betritt hier Neuland. Es ist eine vertretbare

Regelung und auf jeden Fall eine Pionierleistung. Danke schön.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir zur nächsten Fraktion. Das ist die AfD-Fraktion und hier hat das Wort der Abgeordnete Nolte.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Vielen Dank. Auch ich bedanke mich zunächst mal bei allen Sachverständigen und fange an mit einer Frage an Herrn Generalleutnant a.D. Wundrak. Der MAD soll ja einige neue technische und operative Befugnisse bekommen, nur muss das ja auch mit Leben gefüllt werden können. Die Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden. Speziell denke ich hier an das Personal. Sie haben das schon angedeutet, dass es da vielleicht ein Missverhältnis gibt. Können Sie dazu noch einmal was sagen?

SV Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak: Sie haben es ja schon erwähnt. Diese Schwäche, die fehlendes oder zu wenig Personal betrifft, ist in der gesamten Gesetzesnovelle bemerkbar. In der Gesetzesbegründung wird die Notwendigkeit mit der angespannten Sicherheitslage durch den Krieg Russlands in der Ukraine begründet. In der Kompetenzerweiterung selbst ist jedoch ein starker Fokus auf die Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Inland gerichtet. Es besteht hier also die Gefahr, dass die bisherige Problematik eines zu weit gefassten Aufgabenportfolios fortgesetzt und noch weiter verschärft wird. Und der Kernauftrag der Spionageabwehr wird ohne einen merklichen Personalaufwuchs in diesem Bereich nicht gestärkt.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Vielen Dank. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Baunack. Der § 35 MADG, also die Übermittlung personenbezogener Daten an nichtöffentliche Stellen, beschäftigt mich auch. Wenn ich mir alte Versionen des Gesetzes anschau, ist es auch noch nicht allzu lange so, dass die Befugnisse hier so weit reichen. Es kann hier durchaus zu negativen Folgen kommen, unabhängig davon, zu welchem Schluss der MAD am Ende kommt. Wenn der dem Vermieter, der Hausbank, dem Arbeitgeber mitteilt, wir haben hier jemanden im Visier, der könnte ein Extremist sein oder ist ein Extremist, dann ist klar, dass die



Person in Zukunft in einem ganz anderen Licht betrachtet wird. Jetzt wurde von manchen Sachverständigen in den Stellungnahmen erwähnt, dass das dann entsprechend auch justizierbar sein könnte. Da würde mich aber mal im reellen Leben interessieren, wenn jetzt der Vermieter oder der Arbeitgeber oder wer auch immer einen auf dem Kieker hat und sagt, mit der Person möchte ich in Zukunft nichts mehr zu tun haben und dann tritt das vielleicht auch ein paar Jahre später ein. Welche Möglichkeit hat denn der Betroffene, dagegen wirklich rechtlich vorzugehen?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Die Frage ist durchaus berechtigt. § 35 MADG, die Weitergabe von Daten an private, nichtöffentliche Stellen, stellt natürlich einen erheblichen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht dar. Für diese privaten Dritten ist es am Schluss auch unerheblich, ob diese Datenweitergabe im Rahmen einer Gefahrenabwehrmaßnahme oder im Rahmen eines Auskunftsersuchens erfolgt. Der Arbeitgeber oder der Vermieter kann es am Schluss ja auch nicht überprüfen, ob diese Angaben richtig oder falsch sind, sondern er kann am Schluss nur sagen, da ist eine öffentliche Stelle, die hat die Möglichkeit zu ermitteln, die ich als Arbeitgeber oder Vermieter nicht habe. Und weil ich diese Möglichkeit habe, werde ich darauf vielleicht eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses oder des Mietverhältnisses stützen. Am Schluss landet das dann beispielsweise am Arbeitsgericht und beim Arbeitsgericht müsste dann der Arbeitgeber nur sagen, na gut, er hat diese Mitteilung des BAMAD bekommen. Und diese Mitteilung stellt dann schon einen Verdacht dar, der eine Kündigung rechtfertigen kann. Wir haben im Arbeitsrecht das Instrument der Verdachtskündigung und dann liegt es am einzelnen Beschäftigten, diesen Verdacht zu widerlegen. Das kann er aber gar nicht. Und warum kann er das nicht? Weil er nicht weiß, wie das BAMAD ermittelt hat oder wie es, weitergegeben vom BfV, Daten bekommen hat. Und dann verliert die Person im Zweifel den Arbeitsplatz, ohne sich vernünftig wehren zu können. Das halte ich für ein erhebliches Problem in dieser Norm, die hier geschaffen werden soll.

Abg. Andreas Paul (AfD): Meine Frage geht an Generalleutnant a.D. Wundrak. Herr Wundrak, Sie dienten ja doch eine sehr lange Zeit in der

Bundeswehr, haben noch den Kalten Krieg mitgemacht. Auch damals war eine angespannte Sicherheitslage mit einem sehr ähnlichen Feind, wie er auch heute vor der Tür steht. Man kann sagen, mit einer ähnlichen Bedrohungslage. Haben Sie in den Jahren, in denen Sie als aktiver Soldat dienten, und ich meine jetzt nicht zwingend als General, aber trotzdem als Verantwortungsträger, als Vorgesetzter, zum Teil als Geheimnisträger, haben Sie sich da unsicher gefühlt? Worauf ziele ich genau ab: Ist es aus Ihrer Bewertung heraus verhältnismäßig, wirklich jede Funktion, jeden Soldaten, vom Kraftfahrer über den Lageristen und was weiß ich nicht alles, einer Treueüberprüfung oder Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen?

SV Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak: Wenn Sie konkret meine Erfahrungen abfragen, muss ich zugestehen, dass es in meiner Erlebniswelt relativ wenige kritische Fälle gegeben hat. Das hat damit zu tun, dass ich nicht darauf spezialisiert war oder dass ich nicht Teil des MAD oder des BND oder was auch immer gewesen bin. Wenn Sie jetzt konkret danach fragen, was ich für notwendig erachten würde, dann sehe ich die Einführung dieser Vorprüfung kritisch, weil sie mechanisiert durchgeführt werden soll und meiner Meinung nach wenig bezwecken wird in dem eigentlichen Grund, nämlich Verfassungsfeinde und kritische Personen aufzuspüren. Das wird sie nicht leisten können. Es ist ein Mechanismus, der einfach den MAD von den SÜ1-Prüfungen entlastet. Von daher wäre mein Ansatz gewesen, eine deutliche Personalverstärkung beim MAD einzuführen, um die Aufgaben auch sicher und fachgerecht abarbeiten zu können.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Bäcker. Sie sind in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auch auf den § 35 MADG eingegangen und haben dort geschrieben, dass nach Ihrem Verständnis eine solche Übermittlung an inländische nichtöffentliche Stellen, auch wenn im Absatz 1 nur von tatsächlichen Anhaltspunkten die Rede ist, trotzdem an die Voraussetzungen im § 20 MADG gebunden ist. Das steht da ja allerdings so nicht drin. Im § 35 MADG steht nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Datenübermittlung zur eigenen Aufklärung erforderlich ist, wenn es um diese besonderen Rechtsgüter geht. Da könnte ich mir



vorstellen, wenn man genug Fantasie hat, kann man diese tatsächlichen Anhaltspunkte relativ schnell sehen. Und wenn hier Voraussetzungen aus dem § 20 MADG erfüllt sein müssten, müsste das da nicht dann konkret auch so drinnen stehen?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Natürlich kann man das da reinschreiben. Das ist zulässig und das würde ich aus einer legalistischen Perspektive auch begrüßen. Man könnte also in die Nummer 1 einen weiteren Halbsatz aufnehmen, in dem etwa drinsteht, die Übermittlung ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen für die damit ermöglichte Aufklärungsmaßnahme vorliegen. Aber selbst wenn das nicht der Fall ist: Mir fehlt diese Fantasie, wann die Übermittlung erforderlich sein soll zur Aufklärung einer Bestrebung oder Tätigkeit. Es geht um eine Übermittlung an eine nichtöffentliche Stelle, eine Stelle außerhalb des Staatsapparats. Wann soll das sonst der Fall sein? Das BAMAD ist ja nicht dafür da, beliebigen Stellen zu erzählen, dass irgendjemand vermeintlich ein Verfassungsfeind ist. Das wird durch diese Regelung auch nicht ermöglicht, sondern es geht darum, die eigene Aufklärungstätigkeit des BAMAD zu ermöglichen, weil das manchmal ohne Datenübermittlung einfach nicht geht.

Ich hatte das in meiner Stellungnahme ausgeführt, wenn Sie eine Vertrauensperson auf eine andere Person ansetzen wollen, dann müssen Sie der Vertrauensperson schon sagen, um wen es geht. Und wenn Sie Bankdaten abfragen wollen, dann muss klar sein, um wessen Bankdaten es geht. Solche Fälle werden damit ermöglicht. Das halte ich für unbedenklich. Und was die Arbeitgeber und Banken angeht, da möchte ich doch kurz darauf hinweisen, der § 35 Absatz 2 MADG, auf den Sie angespielt haben, bezieht sich nicht auf alle Tatbestände in § 35 Absatz 1 MADG, sondern auf § 35 Absatz 1 Nummer 3 a bis g MADG. Das sind Datenübermittlungen mit spezifischen Zwecksetzungen, wo eine Datenübermittlung an einen Arbeitgeber oder einen Vermieter so gut wie nie darunterfallen wird. Wenn Sie da reingucken, Schutz lebenswichtiger und verteidigungsrelevanter Einrichtungen, Schutz rechtlich gewährleisteter Geheimnisse, Forschung, Kindeswohl, das sind alles Aufgaben, die Arbeitgeber oder Hausbanken gar nicht wahrnehmen, sodass der Absatz 3 auf solche Szenarien

auch in aller Regel gar keine Anwendung finden wird. Vielen Dank.

Abg. Andreas Paul (AfD): Sehr geehrter Herr Baunack, meine Frage geht an Sie bitte. Es geht um das Stichwort Persönlichkeitsrecht. Wenn Informationen aus dem normalen öffentlichen Raum zusammengezogen werden, dann reden wir auch von ganz einfach abrufbaren Bewegungsdaten, GPS-Daten. Wenn ich die aber mit öffentlichen Datenbanken querlege, wo was ist, dann kann ich daraus viele Dinge ableiten. Beispielsweise, wenn ich weiß, er ist jeden Sonntag um 10:00 Uhr in der und der Kirche, weiß ich, er ist Katholik, so habe ich schon die Religion. Wenn ich weiß, er ist samstagsabends da und da im zwielichtigen Bereich, dann weiß ich eventuell auch schon etwas über seine Sexualität. Also es geht teilweise sehr schnell in einen sehr persönlichen Bereich hinein. Und da ist meine Frage, also auch hier ist das Stichwort wieder Verhältnismäßigkeit, sind hier die Persönlichkeitsrechte wirklich ausreichend geschützt zu dem Erkenntnisgewinn, der im Raum steht?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Man muss sich ja fragen, ob so eine Regelung europarechtskonform ist. Wir haben eine Maßgabe in Artikel 5 der EU-Datenschutz-Grundverordnung, die sieht vor, dass eine Zweckbindung vorliegen muss. Jede Datenverarbeitung braucht eine bestimmte Zweckbindung und die muss vorab festgelegt sein. Das heißt, wenn ich Daten verarbeite, dann kann ich nicht beliebig den Zweck wechseln und beliebig mit anderen Daten kombinieren, sondern vorab muss die Datenverarbeitung zu diesem bestimmten Zweck erfolgen und das kann dann ohne Einwilligung auch nicht ausgeweitet werden. Und wenn wir jetzt eine nationale gesetzliche Grundlage schaffen, dass Daten mit anderen Daten zu einem völlig anderen Zweck verknüpft werden dürfen, dann gehe ich davon aus, dass das diesem Zweckbestimmungsgebot aus der EU-Datenschutz-Grundverordnung nicht mehr entspricht und dann auch europarechtlich zu beanstanden ist.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Gibt es noch weitere Fragen aus der AfD-Fraktion?

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Ja, eine könnte ich noch



einmal an Herrn Prof. Dr. Bäcker stellen. Herr Prof. Dr. Bäcker, Sie sagten, dass das zur Übermittlung von Informationen an Vertrauensleute notwendig sei. Wenn ich mir hier ältere Versionen anschau, also zum Beispiel die von 2020, da ist das noch nicht drin gewesen, es sei denn es steht irgendwo anders. Aber unter § 19 MADG, Übermittlung personenbezogener Daten, war das noch nicht. Auch 2020 hatte ja der Verfassungsschutz schon Vertrauensleute. Ist das nicht ein Widerspruch oder wie sehen Sie das?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Das Bundesverfassungsschutzgesetz und insbesondere die Übermittlungsvorschriften des Bundesverfassungsschutzgesetzes haben sich über viele Jahrzehnte in einem außerordentlich beklagenswerten Zustand befunden. In den Übermittlungsvorschriften stand nämlich im Wesentlichen, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz übermitteln kann, an wen es will, vorbehaltlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Deswegen brauchte man da keine spezifische Regelung für Übermittlungen zur Vorbereitung von Auskunftsersuchen. Es gab nämlich Regelungen, in denen drinstand, um die Aufgaben zu erfüllen oder so ähnlich. Ich habe das jetzt nicht nachgelesen. Ich könnte Ihnen das auch raussuchen. Aber daraus erklärt sich das. Jetzt haben wir viel spezifischere Übermittlungsvorschriften, die die behördlichen Übermittlungsbedarfe viel präziser abbilden sollen. Das ist rechtsstaatlich sehr zu begrüßen. Wenn ich als Nachrichtendienst überhaupt Erkenntnisse gewinnen möchte in einer Art und Weise, dass ich sie mir bei Privaten hole, und das ist bei den Vertrauenspersonen der Fall, und das ist auch bei den Transaktionsdaten der Fall, dann geht das nicht, ohne dass ich personenbezogene Daten an diese Stelle übermittle. Sonst könnte ich nur zur Bank gehen und sagen, gebt uns euren gesamten Datenbestand und wir holen uns selber heraus, was uns interessiert. Das kann keiner wollen. Deswegen ist das hier die rechtsstaatlich bei weitem vorzugs-würdige Lösung.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU) Ganz herzlichen Dank. Dann wechseln wir zur SPD-Fraktion und der geschätzten Kollegin Marja-Liisa Völlers, bitte.

Abg. **Marja-Liisa Völlers** (SPD): Herr Vorsitzender, vielen Dank, dass Sie mir das Wort erteilen. Auch ich möchte noch einmal meinen Dank im Namen der SPD-Fraktion an alle Sachverständigen hier heute in der Anhörung aussprechen. Es ist schön, dass Sie sich die Zeit genommen haben, um mit uns ein bisschen in den Austausch zu treten. Sie kennen das ja, eine Anhörung kann noch einmal neue Argumente ins Spiel bringen, auch wenn man die vielleicht woanders schon einmal gehört hat. Aber nichtdestotrotz ist es, glaube ich, heute eine gute Sache, ein guter Austausch.

Ich hätte eine Frage an den Sachverständigen Sieh. Wir haben uns ja im MADG entschlossen, wegzugehen von der klassischen Sicherheitsüberprüfung, sondern diese verfassungsrechtliche Bekenntnisprüfung vorzunehmen, die, glaube ich, Verfahren durchaus beschleunigen soll. Da schließt sich mir die Frage an, kann diese Regelung, wie wir sie vorschlagen, so gründlich sein wie die alte SÜ, da es am Ende eher eine Oberflächlichkeit ist und gar nicht in die Tiefe gehen kann, auch aufgrund der zu erwartenden Anzahl von weiteren Soldatinnen und Soldaten, die jetzt im Rahmen der Wehrdienstnovelle bei uns in die Truppe kommen werden. Dazu hätte ich gerne einmal Ihre Einschätzung.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ich will vorab sagen, und ich hoffe, ich schocke jetzt hier niemanden, keine Regelung, egal wie sie gefasst ist, wird vermeiden, dass sich Extremisten bei der Bundeswehr bewerben. Das wird passieren. Entscheidend ist die Frage, werden sie tatsächlich eingestellt? Das ist ja das, was verhindert werden soll. Um die Frage zu klären, kann ich jemanden einstellen, soll jetzt an die Stelle der Ü1 diese unterstützte Verfassungstreueprüfung treten. Zu meiner Überzeugung ist das sogar das geeignete Instrument, das nicht nur schneller, sondern wahrscheinlich sogar besser Auskunft auf die Frage geben wird, kann ich jemanden einstellen unter diesem Gesichtspunkt. Warum ist das so? Die Sicherheitsüberprüfung, egal welcher Stufe, soll die Zuverlässigkeit eines Mitarbeiters, eines Menschen, feststellen. Die Zuverlässigkeit hat, wenn Sie so wollen, zwei Komponenten. Eine innere, das ist die Frage, steht jemand auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (FDGO) und ist er jederzeit bereit, für ihren Erhalt und ihr



Fortkommen einzutreten. Das ist, wenn Sie so wollen, das rein Innere der Verfassungstreue, das ist der verfassungstreue Anteil.

Die Zuverlässigkeit sicherheitsrechtlich besteht aus zwei Punkten. Das ist zum einen die Frage, ist jemand zuverlässig in dem Sinne, dass ich ihm dienstliche Geheimnisse anvertrauen kann, dass ich ihn mit Verschlussachen umgehen lassen kann, dass er also nicht solche Vorgänge am Strand ohne Bildschirmsperre bearbeitet oder so, sondern dass er mit der angemessenen Sorgfalt damit umgeht. Das ist ein Aspekt.

Der zweite Aspekt dieser äußeren Zuverlässigkeit ist die Frage, ist jemand möglicherweise aufgrund seiner privaten Lebensumstände anfällig. Also, kann ich den erpressen, weil er möglicherweise familiäre Bindungen in Ländern mit schwierigen Namen hat, weil er möglicherweise merkwürdige sexuelle Vorlieben hat, weil er seine Ehefrau betrügt. Das sind alles Dinge, die machen jemanden zumindest in Teilen erpressbar, und wenn die Erpressbarkeit gegeben ist, schränkt es auch die Zuverlässigkeit ein. Aber ganz wichtig ist diese Unterscheidung. Es gibt diesen inneren Teil der Verfassungstreue und es gibt den äußeren, wenn Sie so wollen, der Zuverlässigkeit in der täglichen Arbeit.

Das neue Verfahren schneidet gewissermaßen diesen äußeren Teil ab, weil der im Grunde immer nur eine Rechtfertigung haben kann. Wenn ich jemanden mit Aufgaben betraue, die sicherheits-empfindlich sind, dann muss er diesen äußeren Anteil der Zuverlässigkeit haben. Dann muss ich mich darauf verlassen können, dass er ordentlich mit dem Zeug umgeht, dass er es vertraulich hält oder nur an Stellen weitergibt, die ebenfalls entsprechende Überprüfungen haben und dass er zuverlässig in dem Sinne ist, dass ich seine Zuverlässigkeit nicht ohne weiteres aufgrund der privaten Lebensumstände erschüttern kann. Diesen Teil brauche ich bei neu einzustellenden Soldatinnen und Soldaten regelmäßig nicht, weil fast alle von ihnen erstmal in eine Basisausbildung gehen und bei der Basisausbildung wird schlicht nichts vermittelt, was in irgendeinem Gesichtspunkt geheimhaltungsbedürftig wäre. Oder anders, fremde Mächte wissen oder können es jedenfalls ohne weiteres herausfinden,

was in Deutschland in der Basisausbildung an Rekrutinnen und Rekruten vermittelt wird. Dieser Teil ist gewissermaßen nicht schützenswert. Neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten üben praktisch nie eine Tätigkeit aus, die sicherheitsempfindlich ist. Insofern kann man die Prüfung tatsächlich auf diesen inneren Teil der Zuverlässigkeit reduzieren und das ist eben die Verfassungstreueprüfung.

Das neue Verfahren konzentriert sich jetzt nur noch darauf und wird über teilautomatisierte Datenerhebung über einen BZA-Auszug, über eine Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems und, das ist sogar neu und intensiver als bisher bei der Sicherheitsüberprüfung, über einen Abgleich oder eine Recherche öffentlich zugänglicher Informationen und öffentlich zugänglicher Internetplattformen und öffentlich zugänglicher Teile der sozialen Medien durchgeführt. Das gibt gerade bei jungen Menschen, wir sprechen ja überwiegend über diese, natürlich ein relativ verlässliches Bild. Wenn einer da nicht auffällig geworden ist, kann man unterstellen, dass er sich erstmal verfassungstreu verhalten wird. Er erklärt das auch bei seiner Einstellung. Dann kann ich ihn auch einstellen. Und wenn ich ihn dann im Weiteren irgendwann so verwenden möchte, also mit einer sicherheits-empfindlichen Tätigkeit betraue, dass ich diesen äußeren Teil der Zuverlässigkeit überprüfen muss, dann geht er auch automatisch in die Sicherheitsüberprüfung. Aber erstmal ist das Verfahren tatsächlich besser.

Und letzter Punkt, weil es angeklungen ist, das führt ja zu Problemen, weil das BAMAD mit diesen Ü1-Überprüfungen bei der Einstellung nicht hinterherkommt, und dann werden junge Menschen eingestellt, die in die Ausbildung gehen und ohne die Ü1, weil die nicht abgeschlossen ist, dürfen die nicht an der Waffe ausgebildet werden. Was wiederum das Ergebnis nach sich zieht, dass sie durch die Ausbildung fliegen und wenn das nach sechs Wochen immer noch nicht geregt ist, dann fliegen sie auch raus. Also entweder gehen sie raus oder fliegen dann raus. Das ist ein Zustand, den kann keiner richtig gut finden. Das liegt nicht allein daran, dass das BAMAD personell unterbesetzt ist, sondern es liegt auch daran, dass diese Überprüfung, auch die 1. Abfragen erfordert, die Zeit kosten. Wenn jemand innerhalb der vergangenen fünf



Jahre mehr als sechs Monate im Ausland war, dann muss das BAMAD im Rahmen der Ü1 ausländische Dienste anfragen, um zu klären, ist der auffällig geworden, gab es da strafrechtlich irgendwas, etc. pp.. Natürlich kostet so etwas Zeit und ruckzuck ist die Zeit vorbei, dann ist der eingestellt ohne abgeschlossene Ü und geht allein deshalb raus. Da gibt es kein festgestelltes Risiko, da gibt es bloß keinen Abschluss des Verfahrens. Das kann nicht richtig sein. Sie merken, ich bin ein Freund dieser unterstützten Verfassungstreueprüfung und kann da insofern nur sagen, die Idee ist gut und richtig und auch in der Umsetzung ordentlich angelegt. Das sollte man unbedingt machen.

Abg. **Marja-Liisa Völlers** (SPD): Herzlichen Dank. Als jemand, der dreieinhalb Jahre Nachrichtendienstkontrolle als Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums praktiziert hat, hätte ich eine Frage noch einmal an Herrn Sieh, aber auch an Prof. Dr. Bäcker, wie Sie denn die Nachrichtendienstkontrolle (ND-Kontrolle) in der Novelle bewerten würden. Wir haben es ja zwischenzeitlich schon einmal anklingen gehört. Reicht es aus, dass das ein Amtsgericht macht? Oder würden Sie sich da vielleicht noch eine weitergehende parlamentarische Kontrolle wünschen, auch im Kontext einer größeren ND-Rechtsnovelle? Denn das ist ja nicht Gegenstand dieses Gesetzes oder auch des Artikelgesetzes. Eine große ND-Rechtsnovelle wird ja sicherlich noch kommen. Aber wie sind da Ihre Einschätzungen?

SV **Christian Sieh** (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Das will ich relativ kurz machen. Jedenfalls nach meiner Wahrnehmung hat das Bundesverfassungsgericht insofern keine besonderen Vorgaben gemacht, sondern im Grunde nur eine Vorabkontrolle eingriffsintensiver Maßnahmen gefordert. Wie genau der Gesetzgeber das ausgestalten möchte, da ist er nach meinem Dafürhalten, nach meiner Lesart der Entscheidungen, weitgehend frei. Und insofern spricht aus meiner Sicht auch erstmal nichts dagegen, das Amtsgericht am Sitz des BAMAD für zuständig zu erklären. Entscheidend ist, dass es eine unabhängige Kontrolle, idealerweise mit richterlichem Sachverstand und möglichst beschleunigt, durchgeführt werden kann. Denn auch das ist ein Vorgang, der nicht wochenlang liegen sollte, bevor darüber entschieden wird.

Deswegen denke ich, die verfassungsgerichtlichen Vorgaben sind erfüllt und mir scheint es wie es vorgesehen ist auch sachgerecht ausgestaltet.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker** (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Dem kann ich ganz weitgehend zustimmen. Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Kontrolle eingriffsintensiver Maßnahmen durch eine neutrale Stelle. Natürlich gewährleistet das Amtsgericht die Neutralität. Der UKR würde es auch tun. Das Landgericht, wenn sie eines zuständig machen wollten, würde es auch. Das ist eine rechtspolitische und eine sicherheitspolitische Frage. Bei der parlamentarischen Kontrolle würde ich nur betonen wollen, dass man die nicht gegen die Rechtskontrolle ausspielen sollte. Die parlamentarische Kontrolle hat einen anderen Sinn. Das ist eine genuin politische Kontrolle, die Ihnen obliegt. Und da sind Sie auch völlig unersetztlich. Aber das ändert nichts daran, dass eine Rechtskontrolle ebenso erforderlich ist. Und die kann das Parlament nicht ersetzen, ebenso wie umgekehrt die Rechtskontrolle die parlamentarische Kontrolle nicht ersetzen kann.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Keine weiteren Fragen aus der SPD-Fraktion. Dann kommen wir zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und das Wort hat die geschätzte Kollegin Agnieszka Brugger.

Abg. **Agnieszka Brugger** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch allen Experten. Ich glaube, das bringt uns auf jeden Fall weiter. Ich muss auch sagen, in meinen zahlreichen Anhörungen habe ich selten erlebt, dass ein Gesetz so viel gelobt wurde. Das kann man ja mal festhalten, auch aus Oppositionssicht. Trotzdem gibt es natürlich gewisse Punkte, die Sie alle zu Recht aufgerufen und angesprochen haben. Und Prof. Dr. Bäcker, ich würde einmal ein bisschen globaler anfangen wollen und in den § 52 MADG, Spannungs- und Verteidigungsfall, reingehen. Sie haben ja einerseits in Absatz 1 Nummer 3 eine sehr konkrete Regelung im Hinblick darauf, dass das informationelle Trennungsprinzip somit aufgehoben wäre, kritisiert. Wie müsste es denn aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich korrekt aussehen? Dann aber auch die Frage – denn das ist natürlich auch ein



Hintergrund dieses Gesetzes und der anderen Gesetze, die sich ja noch ankündigen – im Ausland, gerade im Spannungs- und Verteidigungsfall, politisch gesprochen im Ernstfall, sind da eigentlich die Zuständigkeiten der Nachrichtendienste aus Ihrer Sicht praktisch und juristisch sinnvoll geklärt?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich tue mich immer schwer damit, zu praktischen Fragen Stellung zu nehmen, weil ich keine praktischen Einblicke habe und letztlich mit diesem Gesetz auch nicht als Praktiker leben muss. Aus einer verfassungsrechtlichen und auch gesetzgebungstechnischen Sparte würde ich sagen, der § 52 MADG ist natürlich eine absolute Gratwanderung. Der § 52 MADG baut schon einiges an vor allem verfahrensrechtlichen Sicherungen im Spannungs- oder Verteidigungsfall ab. Das ist nicht unproblematisch. Ich habe mir aber dann im Rahmen meiner Überlegungen erst einmal gedacht, wahrscheinlich kann man das so machen. Das ist nicht unproblematisch und ich würde auch nicht darauf wetten, dass das in einem verfassungsrechtlichen Verfahren ganz sicher gehalten würde. Aber ich glaube, man könnte es so machen. Aber diese eine Regelung, die ich da aufgespielt habe, die reißt wirklich das ganze Gerüst der Sicherheitsarchitektur um. Weil der MAD dann so eine Art ausgelagerter Informationsdienstleister der Polizei wird. Das kann auch in dieser Situation nicht richtig sein. Das Grundgesetz sieht nicht vor, dass der grundrechtliche Datenschutz im Spannungs- oder Verteidigungsfall im Wesentlichen aufgehoben wird.

Die Frage der Zuständigkeiten gerade im Ausland und gerade mit Blick auf den Schutz der Bundeswehr und Einsätze der Bundeswehr im Ausland ist natürlich nicht unproblematisch, weil wir neben dem MAD ja auch noch den BND haben, der auch einen militärischen Flügel hat, und das Militärische Nachrichtenwesen der Bundeswehr, das gesetzlich überhaupt nicht geregelt ist und deswegen auch in der Zuständigkeitsordnung eigentlich nicht vorkommt. Ich muss ehrlich sagen, das ist auch für mich, schon mangels textlicher Befunde und mangels praktischer Einblicke, ein Buch mit sieben Siegeln, sodass ich auch die Regelungen im Spannungs- und Verteidigungsfall nicht vollständig verstehe. Ich kann sie lesen, ich kann sie irgendwie

einordnen. Aber ich kann nicht wirklich sagen, ist das pragmatisch sinnvoll oder nicht. Es wäre höchst wünschenswert, wenn insgesamt gerade der militärische Teil der Aufklärung auch rechtsstaatlich besser abgesichert und wenn auch das Militärische Nachrichtenwesen gesetzlich geregelt würde. Aber das ist natürlich nicht Aufgabe dieser Anhörung. Vielen Dank.

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Dieses Gesetz und die Vorentwürfe dazu beschäftigen nicht nur uns hier im Parlament schon seit der letzten Legislaturperiode, sondern Herr Prof. Dr. Bäcker, Herr Prof. Dr. Löffelmann, Sie beschäftigen sich auch nicht zum ersten Mal damit. Und deshalb würde ich eine sozusagen traditionelle Frage aufrufen, bei der Sie sich auch in der Bewertung nicht einig sind, nämlich die Frage des abschließenden Kataloges. Herr Prof. Dr. Bäcker, Sie haben das kritisiert. Können Sie uns einmal darstellen, wie sieht denn ein abschließender Katalog aus und warum braucht es diesen aus Ihrer Sicht?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Abschließende Kataloge der nachrichtendienstlichen Mittel finden Sie in einigen Verfassungsschutzgesetzen auf Länderebene, die vollständig aufzählen, welche Maßnahmen die dortigen Verfassungsschutzbehörden zur verdeckten Informationsbeschaffung einsetzen dürfen. Das ist wohlgekennzeichnet nicht zu verwechseln mit Datenerhebungen durch die Verfassungsschutzbehörden. Das Lesen von Zeitungen oder sonstige Wahrnehmung von öffentlich zugänglichen Daten, wo schon gar kein Grundrechtseingriff erfolgt oder wo jedenfalls das Moment der Heimlichkeit fehlt, also des gezielt verdeckten Vorgehens, die sind ohnehin zulässig und damit nicht gemeint. Ich denke, dass es wegen dieses Moments der Heimlichkeit geboten ist, die nachrichtendienstlichen Mittel rechtlich in abstrakt genereller und auch von außerhalb zugänglicher Weise abschließend aufzuführen. Das ist aus meiner Sicht ein rechtsstaatliches Gebot. Denn so wenig eingriffsintensiv, wie der Kollege Prof. Dr. Löffelmann sie einschätzt, würde ich sie nicht einschätzen, eben aufgrund dieser Heimlichkeit. Die haben alle eine gewisse Eingriffsintensität, die eine Regulierung erforderlich macht. Ich könnte mir aber vorstellen, das habe ich auch in der



Stellungnahme geschrieben, dass man eine offene Regelung wie den § 8 MADG beibehält, aber dann eine Konkretisierung nicht durch Dienstvorschrift, die geheim gehalten wird, sondern durch Rechtsverordnung vorsieht. Die kann auch bei neuen Lagen flexibel geändert werden. Aber sie ist zugänglich und erfüllt deswegen dieses rechtsstaatliche Minimalerfordernis.

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Ich habe mich auch angesprochen gefühlt. Danke schön. Wenn man die Regulierung aus einem verfassungsrechtlichen Gedanken entwickelt, dann muss man auf die je-desto-Rechtsprechung zurückgehen. Je eingriffsintensiver, desto präzisere Regelungen sind erforderlich. Es gibt allerdings keine scharfe Grenze, die das Bundesverfassungsgericht definiert hat, zwischen den weniger und den eingriffsintensiveren Mitteln. Weniger eingriffsintensive Mittel können schon seit jeher auf Generalklauseln gestützt werden. Generalklauseln haben für die Praxis gewisse Vorteile. Sie ermöglichen einfach mehr Flexibilität bei der Aufgabenwahrnehmung. Und es kommt noch ein weiterer Punkt dazu. Über den Begriff des nachrichtendienstlichen Mittels, der im Zentrum aller dieser Überlegungen steht, besteht noch nicht einmal Einigkeit. Wir haben ganz unterschiedliche Begriffsvorstellungen auf Bundes- und Länderebene. Das sehen Sie, wenn Sie in die verschiedenen Kataloge nachrichtendienstlicher Mittel hineinsehen. Mein Vorschlag wäre, auf den Begriff des nachrichtendienstlichen Mittels überhaupt zu verzichten, eine Generalklausel beizubehalten und daneben eingriffsintensive Maßnahmen als Standardbefugnisse gesondert zu regeln. Aber es gibt sicher auch andere Regelungsmöglichkeiten. Man sollte die Praktikabilität bei alledem nicht aus dem Blick verlieren. Danke.

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank und vielleicht für diese Runde abschließend an Prof. Dr. Bäcker die Frage, und ich frage das ein bisschen als *Advocatus Diaboli*. Sie haben noch einmal über die Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen gesprochen und auch durchaus kritisiert, dass das alles hier vielleicht doch noch mit höheren Schwellen versehen werden sollte. Wenn Sie das noch einmal ausführen könnten, denn man könnte natürlich auch

argumentieren, dass viele andere Methoden doch deutlich schwieriger sind – beispielsweise das Befragen alter Schulfreunde gegenüber dem Auswerten von öffentlich zugänglichen Quellen.

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich habe als Auswerten öffentlich zugänglicher Quellen immer so etwas wie Zeitunglesen im Kopf, also eine recht punktuelle Informationsaufnahme und da habe ich überhaupt kein Problem damit, wenn das im Wesentlichen auf die Aufgabenbestimmungen gestützt wird. Der § 4 Absatz 3 MADG, so wie er formuliert ist, deckt eine systematische Auswertung von allem, was eine Person von sich gegeben hat. Das hat eine völlig andere Qualität und das finde ich keineswegs harmloser als die alten Schulfreunde zu befragen. Vielen Dank.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Vielen Dank, dann wechseln wir zur Fraktion Die Linke und das Wort hat die Kollegin Salihović.

Abg. Zada Salihović (Die Linke): Danke. Vielen Dank an die Sachverständigen, die sich heute die Zeit genommen haben, ihr Wissen mit uns zu teilen. Meine erste Frage geht an Herrn Baunack. Mit dem § 1 Absatz 3 des UzwGBw können bereits seit vielen Jahren zivile Wachschutzpersonen mit den Befugnissen ausgestattet werden, die auch Soldatinnen und Soldaten nach diesem Gesetz zustehen. Das umfasst insbesondere auch die Anwendung unmittelbaren Zwangs bis hin zum Waffeneinsatz. Die Frage dazu wäre, wie bewerten Sie allgemein diese Übertragung hoheitlicher Befugnisse und insbesondere des Gewalteinsatzes. Wie bewerten Sie insbesondere die Regelungen zur Eignung, die hier neu angeordnet werden und die unter anderem die Zuverlässigkeit der Wachpersonen umfasst?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Ganz herzlichen Dank für die Frage. Erst mal ist es so, dass nach Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz derartige hoheitliche Eingriffe Personen übertragen werden sollen, die in einem Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen. Das sind nun einmal nicht Private. Das sind also Maßnahmen, die sollten klassisch, wenn wir hier außerhalb von militärischen Einrichtungen sind, und darum geht diese Änderung



maßgeblich, der Polizei obliegen und nicht irgendwelchen privaten Sicherheitsdiensten. Ich sehe das also sehr kritisch, dass es eine Tendenz gibt, solche Befugnisse auf Private zu übertragen. Darüber hinaus kann man sich auch überlegen, wie das alles zusammenpasst. Wir haben hier eine Verfassungstreueprüfung bei Soldatinnen und Soldaten. Wir haben die nicht bei zivilen Personen, die eingesetzt werden. Gleichzeitig haben wir letzte Woche gehört, sollen diese Zivilen, mit Hinblick auf Sabotagegeschutz, einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden, also ein schwerwiegenderer Eingriff als bei Soldatinnen und Soldaten. Auf der anderen Seite, kurzfristiger Bedarf bis zu acht Wochen vollkommen überprüfungs frei. Das heißt, da sollen bis zu acht Wochen irgendwelche zivilen Personen hoheitliche Maßnahmen im Auftrag von irgendeinem Unternehmen durchführen, Leute kontrollieren und gegebenenfalls auch durchsuchen dürfen. Das halte ich für kaum zu rechtfertigen und mit Hinblick auf Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz sehr bedenklich.

Abg. Zada Salihović (Die Linke): Danke schön. Ich hätte dazu noch eine weitere Frage. Durch die Änderung des Gesetzes wird die Identitätskontrolle auch außerhalb militärischer Bereiche ermöglicht. Ist die Zuständigkeit ausreichend geregelt? Und wie beurteilen Sie den Einsatz vor dem Hintergrund fehlender Kontrollmechanismen?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Artikel 87a Absatz 2 Grundgesetz regelt, dass die Streitkräfte außer im Verteidigungsfall grundsätzlich nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn das Grundgesetz es zulässt. Eine grundgesetzliche Zulässigkeit eines solchen polizeilichen Handelns der Streitkräfte, die sehe ich nicht. Dazu haben wir hier eine Regelung, die gänzlich unbestimmt ist. Wer sagt mir denn, dass es in der Nähe von militärischen Einrichtungen ist, wo etwas durchgeführt werden soll? Nehmen wir mal hier Südben. Ich bin Berliner. Da haben wir eine Kaserne, die befindet sich mitten im Wohngebiet. Jetzt wohnen da Leute, laufen da mit ihren Gartenwerkzeugen rum, haben vielleicht sogar Hobbydrohnen und die sollen jetzt, vielleicht sogar von Privaten, kontrolliert werden, durchsucht werden. Ist das zumutbar? Nein, das sind schwere Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht, die in keiner Weise verfahrensrechtlich abgesichert

sind. Ich habe keine richterliche Anordnung dafür. Gegebenenfalls kann ich irgendwann zwei Jahre später irgendwas überprüfen lassen, feststellen lassen, dass es rechtswidrig war. Das geht nicht. Das ist kein hinreichender Grundrechtsschutz.

Abg. Zada Salihović (Die Linke): Danke. Ich hätte als nächste Frage auch an Herrn Baunack: Wenn wir parallel ins Sicherheitsüberprüfungsgesetz schauen, dürfte für die Wachpersonen eine Zuverlässigkeitssprüfung nicht ausreichen, sondern sie müssten mindestens eine einfache Sicherheitsüberprüfung oder beim Führen einer Waffe mindestens eine erweiterte Sicherheitsprüfung durchlaufen. Ist das hier nur auf gesetzlicher Ebene widersprüchlich? Oder kann es dann dazu kommen, dass ein lediglich auf Zuverlässigkeit überprüfter Wachsoldat mit deutlich strenger überprüften Wachpersonen Dienst tut?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Dass das ein Widerspruch ist, das liegt auf der Hand. Wenn wir uns dieses neue Sicherheitsüberprüfungsgesetz ansehen, werden beim Schwerpunkt Sabotagegeschutz nicht nur die Beschäftigten selber überprüft, z.B. zivile Beschäftigte von Sicherheitsunternehmen, die die Kasernen von außen schützen, sondern auch noch ihre Angehörigen. Da wird im Internet gescreent, da werden Lichtbilder eingereicht und da läuft einmal eine Suchmaschine, ob sie irgendwo auftauchen. Die sind also tiefgreifend durchleuchtet, solange sie nicht kürzer als acht Wochen beschäftigt sind. Die Soldatinnen und Soldaten, die ja nun an Kriegswaffen ausgebildet werden, da wird nur eine Verfassungstreueprüfung vorgenommen.

Zu der Verfassungstreueprüfung würde ich gerne noch einmal etwas sagen. Die Sicherheitsüberprüfung, da haben Sie Recht, die greift tiefer in die Persönlichkeitsrechte der Soldatinnen und Soldaten ein. Auf der anderen Seite haben wir im Sicherheitsüberprüfungsgesetz dezidierte Schutzmöglichkeiten. Wir haben Akteneinsichtsrechte, wir haben Anhörungsrechte, sie können bei der Anhörung Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beziehen. All diese Möglichkeiten haben wir bei dieser unterstützten Verfassungstreueprüfung nicht. Und dazu muss das BAMAD mit Informationen des BfV



arbeiten, die das BAMAD noch nicht einmal überprüfen kann. Nein, der richtige Weg ist, dass die Verfassungstreue durch die Einstellungsbehörden selbst überprüft wird. Die können sich einen persönlichen Eindruck verschaffen, und das wiegt viel schwerer als eine Überprüfung nach Aktenlage vorab. Vielen Dank.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank für diese erste Runde. Dann kommen wir zur zweiten Runde und für die CDU/CSU-Fraktion hat das Wort der Kollege Jan-Wilhelm Pohlmann.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich würde eine Frage an Herrn Sieh stellen. Sie haben dankenswerterweise zum Bundeswehr-Schutz-Gesetz ausgeführt, dass Sie die Verfassungstreueprüfung sehr positiv betrachten. Jetzt wird aktuell auch das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) novelliert, wo unter anderem auch vorgesehen ist, dass Fotos automatisiert mit Datenbanken abgeglichen werden. Da würde mich interessieren, wäre das aus Ihrer Sicht auch noch etwas für die Verfassungstreueprüfung, dass man das dort einfügen könnte? Da würde mich Ihre Stellungnahme zu interessieren.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ja, das wäre es. Das würde die Sache auch beschleunigen. Wenn ich es richtig sehe, war das ursprünglich auch im Referentenentwurf vorgesehen. Auf dem Weg ins Gesetzgebungsverfahren ist diese Idee des automatisierten Fotoabgleichs wieder herausgekommen. Natürlich würde es die Sache beschleunigen und würde wahrscheinlich auch zu besseren Ergebnissen führen, insbesondere im Rahmen eines automatisierten Abgleichs mit den sozialen Netzwerken. Aber wie gesagt, derzeit ist es nicht vorgesehen. Grundsätzlich hätte ich erstens nichts dagegen und zweitens sehe ich auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken, denn man muss immer noch sehen, die Einstellung bei der Bundeswehr ist zumindest derzeit nichts, wozu jemand gezwungen wird, sondern das ist eine individuelle Bewerbung. Und das ist eben die Einstellungsvoraussetzung, dass die Verfassungstreue festgestellt wird. Und wenn dazu diese Überprüfung gehört, kann ich mich dem eben stellen. Dazu kommt, so,

wie die Verfassungstreueprüfung im Entwurf gegenwärtig ausgestaltet ist, sieht sie nicht nur eine starre Zweckbindung der Daten, die erhoben und verarbeitet werden, vor, sondern insbesondere auch ein sehr scharfes Löschkonzept, also ein Löschregime, was bedeutet, wenn die Einstellung vollzogen ist, sind unverzüglich alle dafür erforderlichen Daten zu löschen. Insofern muss auch keiner, der sich dem irgendwie stellt, selbst mit einem Fotoabgleich, nachhaltig Nachteile oder irgendwelchen schwarzen Reiter auf irgendeiner Personalakte fürchten, sondern die Sache ist dann erledigt und vom Tisch.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann habe ich als nächstes eine Frage an Prof. Dr. Löffelmann. Und zwar geht es mir um den Minderjährigenschutz im MADG, §§ 36 und 47. Da ist die Grenze mit 16 Jahren eingezogen. Jetzt kennen wir die Bedrohungssituation und ich denke auch gerade an die Brigade Litauen. Aus Sicht eines Aggressors auf der anderen Seite ist es ja durchaus etwas, wo man vielleicht versuchen kann, gerade an dieser Gruppe der Minderjährigen eine Beeinflussung vorzunehmen. Ich wollte einfach einmal fragen, wie Sie zu diesem Thema Minderjährigkeitsschutz stehen. Ist 16 die richtige Größe oder muss man generell darüber nachdenken, ob das sinnvoll ist?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Vielen Dank. Das ist eine Frage, die aktuell auch auf Landesebene sehr häufig in Gesetzgebungsverfahren thematisiert wird und wo relativ viel Bewegung festzustellen ist. Allgemein fällt mir dabei auf, dass es ganz unterschiedliche Regelungsansätze und Lösungen gibt. Manche setzen schon bei der Datenspeicherung an, manche bei der Datenerhebung, andere bei der Datenübermittlung. Auch die Altersgrenzen variieren. Wenn man jetzt mal ein paar Schritte zurücktritt und sich fragt, was ist Aufgabe der Nachrichtendienste? Dann erscheint mir das generelle Anlehen an Altersgrenzen relativ fragwürdig. Üblicherweise wird hier das Alter von 14 Jahren herangezogen. Das ist die Strafmündigkeitsgrenze. Die hat den Hintergrund, dass Jugendliche sich in jungen Jahren stark verändern und Jugendsünden nicht mitgeschleppt werden sollen. Allerdings ist das doch kein Argument dafür, um eine



Aufklärungstätigkeit im Gefahrenvorfeld von vornherein abzuschneiden. Wenn wir zum Vergleich ins Polizeirecht reinschauen, da finden wir zum Beispiel überhaupt nur ganz selten selektiv solche Begrenzungen. Das zeigt, dass das eigentlich eine systemfremde Übernahme von Überlegungen aus dem Bereich des Strafrechts und Strafverfahrens ist. Dann muss man sich auch vergegenwärtigen: Darüber, ob Minderjährige überhaupt Minderjährige sind, besteht keineswegs immer Einigkeit. Das Alter ist manchmal schwer festzustellen. Wenn Sie sich in einem Strafverfahren befinden, werden im Ermittlungsverfahren Altersgutachten eingeholt, um festzustellen, welches Recht anwendbar ist. Diese Möglichkeit haben Nachrichtendienste nicht. Vor dem Hintergrund der Hochrangigkeit der Rechtsgüter, deren präventivem Schutz die Nachrichtendienste dienen und dieser praktischen Schwierigkeiten wäre es aus meiner Sicht am aller schlüssigsten, wenn man ein Sonderregime für Minderjährige im Bereich des Nachrichtendienstrechts überhaupt nicht vorsieht. Das würde nicht ausschließen, dass man dem nicht unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten im Einzelfall Rechnung tragen kann und man könnte natürlich, dafür habe ich eine gewisse Sympathie, auf der Ebene der Datenspeicherung dann gewisse Grenzen einzehen, dass die Daten nicht so lange gespeichert werden. Dass ein Bedarf für die Erhebung und Verarbeitung von Daten Minderjähriger praktisch vorhanden ist, das zeigen Vorfälle aus der nachrichtendienstlichen Praxis, die Minderjährige betreffen, die sich eben auch radikalisieren und von denen gewisse Gefahren ausgehen. Letzter Punkt in dem Zusammenhang: Verfassungsgerichtliche Vorgaben zum Minderjährigenschutz sind mir bislang außerhalb des Bereichs Strafrecht / Strafverfahrensrecht nicht bekannt. Da hätte man einen relativ guten Gestaltungsspielraum.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Nächste Frage zum Thema Spannungs- und Verteidigungsfall, das ist erstmalig mit § 52 MADG hier auch im Gesetz geregelt. Wie ist Ihre Bewertung dazu?

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Das ist ein sehr schwieriges Thema. Ich habe es vorhin schon gesagt. Es ist letzten Endes irgendwie juristisches

Neuland, auf das man sich hier begibt. Ich schätze den gegenständlichen Gesetzentwurf mit diesen einzelnen Stellschrauben, die er da bedient, als relativ defensiv ein. Auch hier, vielleicht muss man noch einmal ein paar Schritte zurücktreten und sich fragen, worum geht es im Großen und Ganzen. Es ist schon angeklungen. Es wird ja auch andere Gesetze betreffen, in denen der Spannungs- und Verteidigungsfall zu regeln ist. Da sehe ich nicht, dass wir die Probleme schon ausreichend konturiert haben.

Um es eingangs einmal plakativ zu sagen: Nach meiner Überzeugung lässt sich Krieg nicht in ein parlamentarisches Gesetz mit „bereichsspezifischen und präzisen“ Regelungen pressen. Das Töten eines Kombattanten ist keine Rechtsanwendung im Einzelfall. Es ist schon angeklungen, es gibt ja verschiedentlich Forderungen, auch das Militärische Nachrichtenwesen mit einem Gesetz zu versehen oder ein Einsatz- oder Verteidigungsgesetz für die Bundeswehr zu schaffen. Das sind alles letzten Endes Folgerungen, die auch zu beantworten sind. Nach meiner Überzeugung wäre das die falsche Richtung. Die Frage ist, wie lässt sich das Gegenteil schlüssig dogmatisch begründen? Denn die Verfassungsrechtsprechung und auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sagen uns, die Grundrechte hören in ihrer Schutzfunktion auch im Verteidigungsfall nicht auf. Die gelten weiter. Die Sonderregelungen des Grundgesetzes zum Spannungs- und Verteidigungsfall sehen gewisse Nuancierungen bei bestimmten Grundrechten vor, die man bedienen kann. Das würde aber wieder zu einer sehr stark ausdifferenzierten Parallelregelung für den Spannungs- und Verteidigungsfall führen.

Dann haben wir die Problematik der Auslandsgeltung der Grundrechte, die auch hier reinspielt. Muss jetzt der deutsche Soldat, wenn er im Ausland einen ausländischen Kombattanten erschießt, hierfür eine einfach rechtliche Grundlage haben? Das ist die spannende Frage. Ich denke, die Lösungen zeichnen sich hier noch nicht ausreichend ab. Ich sehe einige Hebel, die man bedienen könnte. Da ist die Eigenschaft der Bundeswehr als Parlamentsheer, was bedeutet, dass immer eine parlamentarische Einzelentscheidung zu ergehen hat. Das könnte eine gesetzesvertretende Wirkung haben. Man kann vielleicht auch mit der



Schutzbereichsdimension argumentieren. Das macht das Bundesverfassungsgericht in der C-Waffen-Entscheidung von 1985 oder so, in der es sagt, der Schutzbereich nimmt Schäden am Recht auf Leben aus, wenn die Bundeswehr handelt. Das sind alles Überlegungen, an die man hier anknüpfen könnte. Letzten Endes gelten diese Überlegungen auch für den MAD. Schön wäre es natürlich, wenn man dann ein Gesamtpaket hätte. Aber ich sehe hier noch viel Diskussionsbedarf.

Zurück zu den gegenständlichen Regelungen. Wenn man es ernst nimmt, dass die Grundrechte im Verteidigungsfall nicht vollständig aufhören zu existieren, dann muss auch von der Präventivkontrolle etwas übrigbleiben, denn die ist aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet und der wiederum aus dem Rechtsstaatsprinzip. Das ist notstands fest. Ich würde auch die Bedenken von Herrn Prof. Dr. Bäcker durchaus teilen. Was das informationelle Trennungsprinzip anbelangt, gilt im Grunde genommen dasselbe. Da ist mir der Gesetzentwurf insgesamt noch zu dünn. Da wird wenig begründet. Ich sage es ganz offen, ich bin mir da auch selber fundamental noch unsicher, in welche Richtung sich die Rechtsetzung entwickeln sollte. Danke schön.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich würde mich jetzt noch einmal den Feldjägern und den neuen Befugnissen und deshalb Herrn Schlenzig widmen. Wir haben vorhin auch über den § 8a UZwgBw gesprochen, Kontrolle außerhalb der militärischen Einrichtungen. Da ist auch immer das Schlagwort Verhältnismäßigkeit gegeben. Da würde mich einmal interessieren, wie stellen Sie intern diese Verhältnismäßigkeit fest? Gibt es da Kontrollen, Schulungen zu diesem Thema?

SV **Ronny Schlenzig** (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Momentan muss jede Maßnahme, die ich als Feldjäger treffe, nach UZwgBw verhältnismäßig sein. Das ist dasselbe wie bei der Polizei. Alle Maßnahmen, die getroffen werden, können am Ende des Tages auch juristisch überprüft werden. Wie gesagt, die Feldjäger haben eine mehr als dreistellige Rechtsausbildung, ähnlich wie bei der Polizei, nur auf den Bereich der Bundeswehr, wo

das alles dementsprechend ausgebildet und auch in Lagetrainings abgebildet wird und auch in entsprechenden Rechtsprüfungen, die derjenige durchlaufen muss.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich komme zu der ersten Fragerunde von vorhin zurück. Da sprachen wir über die Verkehrsregelungsbefugnisse und die Tatsache, dass die Feldjäger das häufig ohne Beteiligung der Polizei machen. Wenn ich feststellen würde, das kommt durchaus häufig im Handeln der Feldjäger vor, dass theoretisch gesetzeswidrig gehandelt wird und wir es in dem Sinne zumuten, würde das für eine Änderung sprechen, um diesen Zustand in gewisser Weise zu lösen.

SV **Ronny Schlenzig** (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Wie gesagt, momentan ist es so, dass ich nur warnen darf. Würde der Feldjäger zum Beispiel, wenn er dort steht und warnt, einen Schritt auf die Fahrbahn machen – er nimmt die Kelle nach oben, es kommt zum Auffahrunfall, weil einer eine Vollbremsung macht – ist das theoretisch ein gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Okay, da haben wir das auch noch einmal rausgestellt. Danke schön. Dann hatten Sie eben auch angesprochen, Sie würden ein Feldjägergesetz befürworten. Was wären aus Ihrer Sicht die Vorteile, die entgegen weiteren Befugnissen in anderen Gesetzen für ein Feldjägergesetz sprechen würden, denn die Feldjägerkompetenzen sind ja in den rechtlichen Grundlagen sehr breit verteilt. Deshalb würde mich einmal Ihre Vorteile für ein eigenständiges Gesetz interessieren.

SV **Ronny Schlenzig** (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Der große Vorteil wäre schon innerhalb der Ausbildung, dass im Prinzip sämtliche Rechtsbefugnisse in ein Gesetz gefasst wären. Alleine das würde die Ausbildung sowie die Handhabbarkeit des Ganzen in der Praxis massiv erleichtern. Denn, wie gesagt, momentan muss ich mir aus sämtlichen Bereichen sämtliche Paragrafen ziehen und schauen, dass es auf den Sachverhalt passt. Da kommen am Ende des Tages manchmal auch mehrere Gesetze zur Anwendung. So ähnlich, wie es



bei der Polizei ist, da nennt sich das meistens Polizeiaufgabengesetz. Das ist der klare Maßnahmenkatalog, wo genau festgelegt ist, das sind die Rechtsgrundlagen und das dürfen Sie und das dürfen Sie nicht. Das macht es in der Ausbildung deutlich einfacher und in der Anwendung ist es deutlich handhabungssicherer als momentan.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Welche weiteren Befugnisse würden Sie sich denn in einem solchen Gesetz grundsätzlich alle wünschen? Das können Sie gerne mit praktischen Beispielen belegen, das macht es immer einfacher und greifbarer.

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): An allererster Stelle Verkehrsregelungsbefugnis, das wäre schon einmal das Erste. Und dann, was in dem UZwGBw momentan geändert wird. Es ist nicht damit getan, dass ich die Identitätsfeststellung machen kann. Sondern je nachdem, wie der Fall gelagert ist, dass ich auch die entsprechenden Maßnahmen ergreifen kann, wenn sie notwendig wären, denjenigen auch zu untersuchen, allein im Rahmen der Eigensicherung, ob er zum Beispiel ein Messer oder Ähnliches am Mann hat. Und gegebenenfalls auch Dinge zu beschlagnahmen und dann auch vorläufig festzunehmen. Natürlich dann immer mit den Hinblick, dass derjenige dann umgehend der Polizei zu übergeben ist. Das steht natürlich außer Frage. Wir sind keine Unterstützung der Staatsanwaltschaft oder Ähnliches. Ich glaube, das möchte in diesem Hinblick in unserer Truppengattung auch keiner, sondern es geht nur darum, in dem Moment diese Gefahr abzuwehren. Es ist nicht damit getan, dass ich, wie gesagt, die Identität feststelle. Und selbst in diesem momentanen Entwurf, wenn man mal hinten schaut, besteht die Möglichkeit im § 8 Absatz 5 UZwGBw, dass ich diejenigen untersuchen kann, wenn die Identität nicht feststellbar ist und die Polizei sagt, ich kann momentan nicht kommen, bringen Sie den zu mir aufs Revier. Da ist aber zum Beispiel eingebaut, dass ein Mann nur von einem Mann durchsucht werden darf und eine Frau nur von einer Frau. Das Ganze ist eh Usus. Das ist auch bei den Polizeikräften so. Aber in der Regel gibt es einen Ausnahmetatbestand. Wenn ich zum Beispiel keine Frau mit draußen vor Ort habe, habe ich keine Frau mit dabei. Was soll ich in dem Moment machen? Die

Einsatzräume sind dermaßen groß und wenn zum Beispiel in der Nachschicht keine Frau im Dienst ist, ist da keine Frau im Dienst. Die Ausnahme, dass ich zum Beispiel einen Arzt hinzuziehen kann, das stelle ich mir zum Beispiel auf der Autobahn, auf der Raststätte auch recht sportlich vor, wo ich plötzlich in kürzester Zeit den Arzt herbeikommen soll. Wie gesagt, da geht es auch um den Begriff der Gefahrenabwehr und auch der Eigensicherung. Wenn derjenige ein Messer in der Tasche hat und gewisse Dinge vorhat, damit gefährde ich auch die eigenen Kräfte.

Abg. **Jan-Wilhelm Pohlmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Vor allem stelle ich es mir auch schwierig vor. Es gibt ja auch noch andere Punkte. Eigensicherung ist ja immer das Erste. Wenn wir jetzt mal an das Beispiel denken, derjenige ist tatsächlich aktiv und hat vielleicht die Kaserne oder die militärische Einrichtung ausgespäht. Einen Platzverweis kann ich auch nicht erteilen, dazu bräuchte ich die Landespolizei. Wenn er zum Beispiel eine handelsübliche Drohne steuert, ein Handy konfiszieren oder Ähnliches dürfte ich wahrscheinlich auch nicht. Das sind alles Punkte, die in der Folge irgendwo fehlen, wenn ich das so richtig verstanden habe.

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Richtig. In dieser Hinsicht habe ich momentan keinerlei Rechtsbefugnisse, in keiner Art und Weise. Ich muss jedes Mal die Polizei hinzuziehen, selbst für einen einfachen Platzverweis, wenn ich zum Beispiel jemanden habe, der militärische Einrichtungen oder militärisches Geschehen mit optischen Mitteln ausspäht. Wie gesagt, ich kann zwar seine Identität feststellen, aber ich kann nicht einfach sagen, Sie haben jetzt einen Platzverweis für die nächsten zwei Stunden im folgenden Bereich. Dafür muss ich jedes Mal wieder die Polizeikräfte hinzuziehen, die dafür gerade in gewissen Bereichen gar keine Kapazität haben. Wenn man einmal schaut, einige Gegenden, gerade sehr ländlich gelegen, wo am besten noch eine Autobahn durchläuft, ich glaube, wenn man da anruft, da kann es sein, dass die zwei Polizisten, die da gerade unterwegs sind, sagen, ich mache gerade eine Unfallaufnahme, das dauert zwei Stunden, bis ich da vorbeikommen kann. So lange stehe ich mit denjenigen da.



Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Ich komme selbst aus einer ländlichen Gegend, insofern erschließt sich mir das. Jetzt haben wir mit dem § 8a UZwGBw eine Regelung geschaffen. Sie hatten eben gesagt, Sie würden sich ein eigenständiges Gesetz wünschen. Wie ist denn bei Ihnen die Bauchgefühl-Priorisierung? Wenn wir sagen würden, man denkt beispielsweise über ein eigenständiges Gesetz nach, wäre Ihnen das lieber als diese bisherige Kleinlösung, die wir jetzt im Gesetz haben? Wie ist da Ihre Tendenz?

SV Ronny Schlenzig (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Wie gesagt, die Änderung ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber es kann definitiv nicht das Ende sein. Das steht fest. Am Ende des Tages muss es mittelfristig auf ein Feldjägeraufgabengesetz, Gesetz zu den Aufgaben von Feldjägern, wie man es auch immer nennen mag, hinauslaufen. Das kann nicht der Schlussstrich sein. Das steht fest. Damit kommen wir nicht wirklich weiter.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich würde zu dem Thema gerne auch noch einmal bei Herrn Sieh nachfragen. Sie hatten sich in der ersten Runde ebenfalls dafür ausgesprochen, dort irgendetwas Eigenständiges zu machen. Welche Befugnisse wären aus Ihrer Sicht notwendig und wünschenswert?

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Mir fallen leider keine weitergehenden ein, aber ich hätte tatsächlich genauso angesetzt: der Platzverweis, Durchsuchung, Beschlagnahme, gegebenenfalls die vorläufige Festnahme und das Verbringen auf die nächste Polizeidienststelle. Was angesprochen wurde, reicht meines Erachtens aus. Daneben die Verkehrslenkung. Der erste Teil wäre tatsächlich ein unmittelbarer Zugriff, Einwirken auf Störer während der Störung, gewesen. Die Verkehrslenkung ist eher eine ordnende Befugnis.

Abg. Jan-Wilhelm Pohlmann (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich würde zum Schluss noch einmal auf Herrn Prof. Dr. Löffelmann kommen und das Thema Datenübermittlung ansprechen. Sie hatten die HVSG-Rechtsprechung erwähnt. Wenn Sie das noch einmal konkretisieren könnten, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Vielen Dank für die Gelegenheit, dazu noch etwas zu sagen. Ich rufe in Erinnerung, dass wir zum 1. Januar 2024 sehr ausdifferenzierte Datenübermittlungsvorschriften im BNDG und Verfassungsschutzgesetz bekommen haben, auf die auch das MADG Bezug nimmt. Das war ein sehr schwieriger Geburtsvor-gang. Die HVSG-Entscheidung von Juli vergange-nen Jahres wirft da an zwei Stellen Probleme auf. Das erste ist die Übermittlung von Daten an Straf-verfolgungsbehörden. Da hatte der Bundesgesetzge-ber, auch im Einvernehmen mit dem Bundesrat, wo der Vorschlag herkam, eine sehr kluge Lösung ge-funden, nämlich einen bereichsspezifischen Begriff der besonders schweren Straftat geschaffen. Dem hat das Bundesverfassungsgericht den Stecker ge-zogen und hat gesagt, maßgeblich ist, jedenfalls im Ausgang, der Begriff der besonders schweren Straf-tat aus der Wohnraumüberwachungsentscheidung von 2004, Artikel 13 Absatz 3 Grundgesetz. Ich halte diese Entscheidung, das sage ich ganz deut-lich, und habe ich auch literarisch schon geäußert, für falsch. Denn das Bundesverfassungsgericht lei-tet hier sehr anspruchsvolle Maßstäbe aus dem Ver-hältnismäßigkeitsgrundsatz ab, die originär Be-standteil einer qualifizierten Schranke sind, die bei ihrem Entstehen stark umstritten gewesen ist. Deshalb kann man hier nur raten, zunächst an der be-stehenden Regelung zur Datenübermittlung festzu-halten.

Der zweite Punkt sind die operativen Anschlussbe-fugnisse. Da dürfte Nachbesserungsbedarf beste-hen. Ich sehe aber die Möglichkeit einer Lösung dergestalt, dass man normativ die Verwendung für operative Anschlussbefugnisse in den relevanten Konstellationen ausschließt. Ich kann keinen Un-terschied zwischen der Zuerkennung solcher Be-fugnisse durch Gesetz und dem Entziehen solcher Befugnisse im Rahmen einer Übermittlungsvor-schrift erkennen.

Und der dritte Punkt, den Sie mir vielleicht noch gestatten: Wir haben einen Wildwuchs an Über-mittlungsvorschriften im gesamten Sicherheitsbe-reich. Da sind nicht nur die Nachrichtendienste be-troffen, sondern auch andere Sicherheitsbehörden. Ich fände es dringend geboten, dass man zumindest auf Bundesebene in einem Gesetz zur



Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden all diese Übermittlungsnormen bündelt und aufeinander abstimmt. Und man könnte, letzte Anmerkung, sogar darüber nachdenken, unter dem Kompetenztitel zur Zusammenarbeit auch den Datenaustausch mit den Ländern zu regeln. Dieser Wildwuchs ist im Grunde genommen eine Katastrophe für die Rechtsanwender. Danke schön.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir zur AfD-Fraktion und dem Abgeordneten Nolte.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Vielen Dank. Zunächst noch einmal ein paar Vorbemerkungen zu §35 MADG. Wir haben über diese Übermittlung personenbezogener Daten an nicht öffentliche Stellen schon 2023 debattiert. Damals hatte die Ampelkoalition einen Gesetzentwurf zur Reform des Nachrichtendienstrechts vorgelegt, der zuerst relativ weitreichende Kompetenzen für den Verfassungsschutz vorsah und deswegen kritisiert wurde. Dann hatte die Ampelkoalition selber noch einen Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 20(4)335 neu) eingebracht. Die sagt selbst zu ihrem eigenen Gesetz bezüglich diesen Übermittlungsbefugnissen Folgendes. Ich will das mal zitieren: „*Zwar verfügen nichtöffentliche Stellen nicht über die spezifischen Machtmittel der staatlichen Gewalt. Gleichwohl können sie die rechtlich geschützten Interessen der betroffenen Personen empfindlich beeinträchtigen, etwa durch die Vorenthalterung von Leistungen, auf die diese Person für ihre Lebensgestaltung angewiesen ist oder durch den Ausschluss aus sozialen Zusammenhängen mit hoher Bedeutung für die Persönlichkeitsentfaltung.*“ Etwas weiter unten steht, dass auch die Kündigung eines Dauerschuldverhältnisses infrage kommt. Sofern das hier ein bisschen so dargestellt würde, als müsste man sich da keine Sorgen machen, bedanke ich mich für die fachliche Einschätzung, aber ich kann das nicht ganz teilen. Da bestehen schon Gefahren. Ich habe eine Frage an Herrn Baunack. Es ist auch vorgesehen, personenbezogene Daten für die wissenschaftliche Forschung übermitteln zu können. Da frage ich mich, warum müssen das denn personenbezogene Daten sein? Geht das für die Forschung nicht anonymisiert?

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Ja, das würde ich tatsächlich auch so sehen. Für die Forschung brauche ich keine personenbezogenen Daten. Zumindest kann ich sie anonymisieren, sodass ein Personenbezug nicht mehr herstellbar ist. Es kann natürlich sein, dass ich bestimmte Charakteristika herausstellen muss. Das könnte erforderlich sein, das kommt auf die Fragestellung der wissenschaftlichen Forschung an. Aber eine tatsächliche Personenbeziehbarkeit, das wird wohl nicht erforderlich sein und wäre dann nicht datenschutzkonform.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Vielen Dank. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Generalleutnant a.D. Wundrak. Hier ist jetzt schon einiges Interessantes zum UZwGBw und den Befugnissen der Feldjäger ausgeführt worden, das man sich, denke ich, merken sollte. Da kann man die Rahmenbedingungen sicherlich noch verbessern. Mich interessiert der Schulungsbedarf, der damit einhergeht, auch für zivile Wachpersonen. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen. Das muss auch mitbedacht werden. Irgendwie muss ja umgesetzt werden, was wir jetzt hier lesen und worüber wir diskutieren.

SV Generalleutnant a.D. Joachim Wundrak: Das ist natürlich insbesondere relevant, wenn zivile Wachpersonen weitere Aufgabenbereiche zugewiesen bekommen. Da ist natürlich erheblicher Ausbildungsbedarf. Bisher wird ziviles Wachpersonal nur für einfache Wachaufgaben, Torposten, Gelände-streifen innerhalb des Zauns, innerhalb der Liegenschaft eingesetzt. Wenn jetzt hier über komplexere Sachverhalte wie Drohnenabwehr, Durchsuchungen und Ähnliches sind eben genannt worden, gesprochen wird, dann übersteigt das die Ausbildungshöhe des zivilen Wachpersonals erheblich, wie wir das derzeit haben. Damit kommt das zivile Wachpersonal natürlich schnell an die Grenzen der Wirksamkeit. Hier kann man über gemischte Wachmannschaften, Soldaten und ziviles Personal nachdenken, um Defizite in Ausbildung und Ausstattung und auch der rechtlichen Befugnisse kompensieren zu können. Ein besonderes Problem ist natürlich der Übergang in Krise und Krieg, wo ziviles Wachpersonal keinen Kombattantenstatus per se hat. Hier müsste man, ich habe es vorhin schon erwähnt, darüber nachdenken, wie man diesen Übergang sauber hinkriegt und das zivile Wachpersonal



in den Reservestatus überführt.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Jetzt ist natürlich schon vieles abgeräumt. Wir diskutieren ja schon eine Zeit. Eine letzte Frage hätte ich noch für heute an Herrn Baunack. Sie haben hier viel über die unbestimmten Rechtsbegriffe gesagt, die hier enthalten sind. Das finde ich auch problematisch, denn wenn man ein solches Gesetz liest, dann versucht man immer, sich etwas darunter vorzustellen. Und dann zu bewerten, finde ich das verhältnismäßig oder nicht, das fällt bei diesen unbestimmten Rechtsbegriffen schwer. Wenn wir den Bericht der Koordinierungsstelle für Extremismusverdachtsfälle (KfE-Bericht) lesen, der sich mit dem Extremismus in der Bundeswehr befasst, dann sehen wir, dass es dort bisher keine extremistischen Netzwerke gab. Wir reden also über Einzelpersonen. Da frage ich mich, vielleicht können Sie es mir ein bisschen verständlicher machen, dass ich mir etwas darunter vorstellen kann. Wie könnte eine Einzelperson eine konkretisierte Gefahr für ein besonders wichtiges Rechtsgut wie die FDGO oder die Völkerverständigung verwirklichen? Da gibt es viele Möglichkeiten, das ist mir klar. Aber ich habe überhaupt keine Vorstellung. Vielleicht haben Sie eine ungefähre Vorstellung, woran man da denken könnte.

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Ich bin ja jetzt als Jurist hier und kann das natürlich überhaupt nicht vernünftig beantworten, wie einzelne Personen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährden können oder nicht. Da bin ich, glaube ich, nicht sachverständig für. Ich finde es nur ganz interessant, dass wir diese Ausweitung auch bei der Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes haben, was letzte Woche im Innenausschuss diskutiert worden ist. Das heißt, wo Auswertungen auch für Kontakte zu verfassungsfeindlichen Einzelpersonen gefahren werden sollen, von der überprüften Person selber und auch von den Angehörigen. Und das ist natürlich schwierig. Bei den verfassungsfeindlichen Organisationen, da habe ich vielleicht einen Verfassungsschutzbericht und da kann ich sagen, na gut, wenn ich oder meine Angehörigen Mitglied in der und der Organisation sind, dann weiß ich, das könnte ein bestimmtes Problem sein. Bei Einzelpersonen weiß ich es im Zweifel nicht. Da kann ich nicht

nachvollziehen, ob diese Einzelperson verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder nicht. Und was ist dann dieser Kontakt? Ist das ein geschäftlicher Kontakt? Sind das Likes auf Facebook? Facebook gibt es glaube ich gar nicht mehr so wirklich. Aber das heißt, das finde ich extrem schwer zu handhaben und ich wüsste überhaupt nicht, wie die Justiz damit umgehen sollte, mit so einer weitgehenden Bestimmung. Von so einer Regelung kann ich daher nur abraten.

Abg. Jan R. Nolte (AfD): Vielen Dank. Nur noch einmal zur Erklärung, keine Frage. Das klingt für mich in der Formulierung so, also ich meine, die FDGO ist wahrscheinlich nicht in Gefahr durch das, was eine einzelne Person tut. Unter einer Bestrebung kann ich mir etwas vorstellen, aber eine Gefahr für die FDGO als Ganzes durch etwas, was ein Mensch tut, so klingt das für mich, aber so ist dieser Passus dann wahrscheinlich nicht gemeint. Ich bedanke mich erst mal bei Ihnen.

Abg. Andreas Paul (AfD): Vielen Dank. Die Frage geht an den BundeswehrVerband, vielleicht an Herrn Sieh. Es ist ja parallel auch gerade die Wehrpflichtdebatte. Und dann reden wir vielleicht in Zukunft auch von mehreren tausend Wehrpflichtigen, die in die Bundeswehr dazukommen, die dann diese Sicherheitsüberprüfung oder die Treuepflichtprüfung durchlaufen müssen. Es gibt auch viele, die sagen, Dienst an der Waffe wäre jetzt nicht so meins. Besteht eventuell die Gefahr, dass jemand sagt, ich poste etwas in den Social Media Bereich, was vielleicht grenzwertig ist oder die Grenze leicht überschreitet, sodass ich nicht strafällig bin, aber sodass ein MAD eventuell denkt, wir haben da Zweifel. Wäre das Ihre Bewertung, muss diese Person, dann nicht mehr zur Wehrpflicht? Ein Ersatzdienst wäre nicht automatisch die Alternative, die er dann machen müsste.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ich weiß nicht, wer sich noch an die guten alten Zeiten der allgemeinen Wehrpflicht erinnert. Aber ich meine, die Jungs waren, ich gehöre auch dazu, durchaus einfallsreich. Es gab welche, die wollten nicht und haben es dann unter anderem auch mit Methoden versucht, indem sie vorgespielt haben, sie seien entweder homosexuell, das



war jedenfalls bis Ende der 90er Jahre noch ein Problem, oder die sind hingegangen und haben versucht, mit NS-Symbolik Zweifel an ihrer Dienstfähigkeit oder an ihrer Vertrauenswürdigkeit zu wecken. All das hat den Dienstherrn erst mal relativ wenig beeindruckt, bis es vor Ort festgestellt und bestätigt werden konnte. Weil ansonsten wären die in Scharen ausgebüxt. Und ich gehe fest davon aus, dass das auch für den Fall, dass wir in irgendeiner Form zu einem verpflichtenden Dienstantritt kommen, ob jetzt im Wege einer Auswahlwehrpflicht oder tatsächlich eines Tages der allgemeinen Wehrpflicht, gegebenenfalls ausgelöst durch den Spannungs- oder Verteidigungsfall, dann wird all das erst einmal keine Rolle spielen. Wer sich dann im System als nicht kompatibel zeigt, und ich glaube nicht, dass die Kompatibilitätsanforderungen herabgesetzt werden, aber wer sich da als nicht kompatibel und FDGO-konform zeigt, der fliegt dann raus. Aber dass von vornherein jemand durch zwei, drei Likes die unterstützte Verfassungstreueprüfung in so einer Situation zu seinen Gunsten nutzen könnte, um sich dem Dienst zu entziehen, das sehe ich nicht.

Abg. Andreas Paul (AfD): Ich greife das noch einmal auf. Die Frage geht aber an Herrn Prof. Dr. Bäcker. Wir haben auch schon die Einschätzung von Herrn Baunack ein bisschen gerade in seinem letzten Beitrag gehört und ein bisschen von dem, was Herr Sieh gerade sagte. Inwieweit greift denn eventuell im Internet eine Kontaktshuld bei dieser Prüfung? Ab wann bin ich Verfassungsfeind? Weil ich selber jetzt etwas verfasse und schreibe, so und so und so, und ich möchte die Regierung stürzen? Ganz klar. Oder liket er zum Beispiel eine Partei oder Organisation, die verboten ist oder unter Beobachtung steht, steht dann gleichzeitig die Verfassungstreue in Frage? Ist dieser Gedanke eigentlich zu Ende gedacht, ausdekliniert worden? Oder, Herr Prof. Dr. Bäcker, sehen Sie da eigentlich Tor und Tür offen für Interpretation?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich möchte die Frage nur richtig verstehen. Das bezieht sich jetzt nicht auf die Auswertung von Internetdaten als solche, sondern bezieht sich auf die Schlüsse, die daraus gezogen werden? Und die Frage, wann kann ich aus ausgewerteten Datenbeständen der

Internetkommunikation schließen, dass jemandem die Verfassungstreue fehlt? Ist das so richtig, wie ich das verstehe?

Abg. Andreas Paul (AfD): Ja genau. Die Daten, die aus dem Internet gezogen werden, welche Schlüsse dann daraus automatisiert eventuell gezogen werden oder nicht?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Automatisiert Schlüsse daraus zu ziehen, das ist, glaube ich, was auch die geplante Rechtslage in der Form nicht hergibt. Wie er geplant ist, heißt es in § 4 Absatz 3 MADG, dass die Daten automatisiert erhoben werden dürfen. Aber das heißt natürlich noch nicht, dass jetzt irgendwelche Bewertungen dann auch schon automatisiert getroffen werden, etwa, der hat 35 Likes zu Verfassungsfeinden, dann ist er auch einer. Und erst recht nicht, dass dann irgendwelche Entscheidungen in automatisierter Form getroffen werden dürfen. Das wäre natürlich hochgradig rechtsstaatlich bedenklich. Aber dass das Gesetz das anlegt, das sehe ich auch überhaupt nicht.

Eine andere Frage ist natürlich, was für Schlussfolgerungen kann ich aus öffentlich verfügbarer Kommunikation von Personen ziehen? Und wann ist das belastbar genug, um zu sagen, diese Person ist nicht dafür geeignet, Dienst in der Bundeswehr zu tun, diese Person ist nicht dafür geeignet, verbeamtet zu werden und so weiter. Das sind zahlreiche Fragen, die ähnliche Anknüpfungspunkte haben. Und das ist jetzt aus meiner Sicht erst einmal eine Frage des Sachverhalts. Es geht hier letztlich darum, vielleicht auch eine Umstellung kommunikativer Gepflogenheiten und eine Änderung von dem, was als öffentlich, halböffentliche und privat betrachtet wird, zur Kenntnis zu nehmen und kontextuell einzuarbeiten. Aber das ist etwas, was die Sicherheitsbehörden machen müssen, was jetzt im Vergleich zu dem, was wir im MADG geregelt haben, den großen Vorteil hat, dass das alles justizial ist. Denn das sind Entscheidungen, die letztlich auch vor Gericht landen können und wo die Auswertungen, die gemacht worden sind, dann eben auch gerichtlich vollständig überprüft werden können. Da bin ich selber drauf neugierig, aber da habe ich jetzt im Moment keine abschließende Antwort



drauf.

Abg. Andreas Paul (AfD): Herr Sieh, Sie zuckten. Wollen Sie das ergänzen?

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ja, ich würde gerne zumindest eine ergänzende Information zur Klarstellung geben. Das BAMAD erhebt zwar diese Daten und gibt sie an die personalführende Stelle weiter, also die Einstellungsdienststelle, die tatsächlich über Einstellung oder Heranziehung entscheidet. Aber die Entscheidung wird dort getroffen. Das heißt also, das BAMAD kann nur übermitteln, was es erhoben hat, aber hat über die Übermittlung hinaus keinen Einfluss auf die daraufhin zu treffende Entscheidung. Das macht nach wie vor die Einstellungsdienststelle.

Abg. Andreas Paul (AfD): Vielen Dank.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Gut, dann hat die SPD-Fraktion signalisiert, keine weiteren Fragen zu haben, sodass wir zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kommen und zu der geschätzten Kollegin Sara Nanni.

Abg. Sara Nanni (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Herr Vorsitzender. Ich hätte eine Frage an Herrn Sieh, ob ich Sie vorhin richtig verstanden habe, dass Sie sagten, dass die Verhältnismäßigkeit der Sicherheitsüberprüfung, wie sie jetzt weiterhin geregelt wird, sich auch daraus ergibt, dass diejenigen, die sicherheitsüberprüft werden, das freiwillig in Kauf nehmen, weil sie nicht verpflichtet werden. Inwiefern sehen Sie denn dann erneuten Regelungsbedarf, sollte es zu einer Verpflichtung von zumindest Wehrdienstleistenden kommen?

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Jetzt bin ich nicht ganz sicher, ob ich die Frage richtig verstanden habe. Ich glaube, die Wortmeldung, auf die Sie sich beziehen, war die Frage, sehe ich verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art und Umfang der unterstützten Verfassungstreueprüfung bei der Einstellung oder im Vorfeld der Einstellung? Und auf der Position bleibe

ich auch, die halte ich jetzt nicht für so eingriffintensiv, dass sie schlechterdings unvorstellbar ist oder dass man sie also gar nicht erst ins Werk setzen dürfte. Andererseits sage ich, sie ist die Konsequenz einer freiwilligen Bewerbung auf einen Dienst oder ein Arbeitsverhältnis. Und wer eine Bewerbung abgibt und weiß, Einstellungsvoraussetzung ist, dass im Rahmen eines geordneten rechtsstaatlichen Verfahrens eine Überprüfung auf die Verfassungstreue stattfindet, dass dagegen keine Bedenken bestehen. Nicht bezogen habe ich das auf die Ü und vielleicht, da bitte ich Sie um Präzisierung, ich bin nicht sicher, ob ich das mit der Verhältnismäßigkeit richtig verstanden habe.

Abg. Sara Nanni (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe Sie so verstanden, dass, wenn jemand gezwungen würde, ein Arbeitsverhältnis einzugehen, also zum Beispiel demnächst als Soldat auf Zeit, nach dem es auch zu einer Verpflichtung kommt, dass die Verhältnismäßigkeit dann eine andere Abwägung mit sich bringen würde. Weil sich die Person dann nicht entschieden hat, den Wehrdienst zu machen, sondern nur keine Gründe vorlegen konnte, warum sie verweigert.

SV Christian Sieh (Deutscher BundeswehrVerband e.V.): Ja, also jetzt unmittelbar: Die Verfassungstreueprüfung setzt die freiwillige Bewerbung voraus. Wenn Sie Menschen heranziehen, dann ziehen Sie die erst mal ran. Und dann gucken Sie sich die dann an, wenn sie da sind. Das war früher auch so, denn ansonsten wären die Leute einfach in Scharen ausgebüxt. Das klingt verrückt, aber so war die Zeit der allgemeinen Wehrpflicht. Das dürfen Sie mir glauben. Und ich glaube auch nicht, dass man von diesem Punkt runter kann. Wenn ich auf Pflicht setze, muss ich sie auch durchsetzen und kann nicht auch nur den leisen Zweifel, den jemand möglicherweise mutwillig und in einer bestimmten Absicht gesetzt hat, zur Grundvoraussetzung machen, ob ich heranziehe oder nicht.

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich wollte noch einmal in den anderen Paragraphen springen, über den wir noch gar nicht gesprochen haben, nämlich §§ 17 ff MADG, Herr Prof. Dr. Bäcker, wo es um die Abwehr informationstechnischer Angriffe geht,



sicherlich auch interessante Regelungen, die auch vor dem Hintergrund anderer Gesetze sehr genau angeschaut werden. Wenn Sie uns dazu vielleicht noch eine Einschätzung geben könnten.

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank. Der § 17 MADG ist, wie Sie sagen, eine Vorschrift, in der es darum geht, informationstechnische Systeme zu schützen und wo in diesem Sonderfall dann auch auf technische Systeme zugegriffen wird, um in diesem Fall dann Daten zu erheben, um solche technischen Angriffe abzuwehren. Ich habe ehrlich gesagt mit der Vorschrift kein großes Problem. Die ist aus meiner Sicht nachvollziehbar reguliert und hat einen recht eingeschränkten Anwendungsbereich, wo ich auch nicht die Eingriffstiefe sehe, die man jetzt bei anderen Infiltrationen von technischen Systemen natürlich immer im Kopf hat. Das ist keine Online-Durchsuchung light oder so etwas. Deswegen ist es auch eine Vorschrift, auf die ich in der Stellungnahme nicht näher eingegangen bin.

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Eine, auf die Sie aber eingegangen sind, ist der § 50 MADG. Sie hatten es auch vorher in Ihrer Stellungnahme ausgeführt. Da geht es um die Auskunft der betroffenen Personen und, Ihrer Auffassung nach, so habe ich Ihre Stellungnahme verstanden, ist die an zu hohe Anforderungen geknüpft. Wie müsste man das aus Ihrer Sicht verändern?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Das ist ehrlicherweise ein wirklich uralter Hut, weil diese Vorschrift praktisch wortlautidentisch mit dem geltenden Recht ist, das auch schon seit Ewigkeiten kritisiert wird. Das Problem, wenn man den § 50 MADG liest, ist, ich muss, um Auskunft zu erhalten, erstens auf einen konkreten Sachverhalt verweisen und zweitens ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegen. Das ist vollkommen atypisch, weil der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch eigentlich immer voraussetzungslos gewährleistet wird. Das ist auch sinnvoll, denn der dient gerade dazu, dass ich zunächst einmal herausfinde, ob und wer überhaupt über Daten über mich verfügt. Der § 50 MADG setzt nicht nur voraus, dass ich schon mir selber gegenüber einen Grund angeben kann,

warum das BAMAD Daten über mich haben sollte, sondern ich muss dem BAMAD diesen Sachverhalt auch noch liefern. Das heißt, im schlimmsten Fall, wenn die noch nicht auf mich aufmerksam geworden sind, kann ich durch mein Auskunftsersuchen, wenn es den gesetzlichen Voraussetzungen genügt, gezwungen sein, die darauf aufmerksam zu machen, dass es einen solchen Sachverhalt gibt.

Ich selber, also ich habe jetzt die Vorgängervorschrift von § 50 MADG gegenüber dem BAMAD noch nie genutzt, aber ich stelle alle paar Jahre mal einen Auskunftsantrag beim BfV und der wird immer erst einmal abgelehnt, weil mir gesagt wird, es fehle der konkrete Sachverhalt und dann schreibe ich immer zurück, dass meiner Ansicht nach eine Selbstbelastung damit nicht verbunden sein kann, sondern, dass es ausreicht, dass dieses besondere Auskunftsinteresse dargelegt wird, das ja auch immer einen Sachverhaltsbezug hat. Und dann kriege ich die Auskunft auch immer. Bisher hat das jedes Mal funktioniert. Aber ich finde es sehr misslich, wenn dieses gesetzliche Tatbestandsmerkmal dann nur der Abwehr von Nervensägen dient, die nicht so richtig nachbohren. Meiner Ansicht nach sollte der Auskunftsanspruch voraussetzungslos bestehen. Maximal sollte man das besondere Interesse drin lassen, aber nicht den konkreten Sachverhalt, der, wenn man es ernst nimmt, wirklich sehr heikel ist, weil er die Person, die Auskunft beantragen möchte, eigentlich in einen erheblichen Zielkonflikt stößt.

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zum Abschluss wollte ich eigentlich Sie, die beiden Herren Professoren, fragen, macht es aus Ihrer Sicht Sinn, das MADG jetzt vorzuziehen? Und auch, Stichwort G10, erst einmal mit Stückwerk voranzugehen, es kann ja auch etwas für dieses Vorgehen sprechen, oder wäre es aus Ihrer Sicht besser gewesen, alle Gesetze gleichzeitig vorzulegen?

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Ich fange jetzt ganz kurz an dann hat Prof. Dr. Löffelmann noch Zeit. Alle Nachrichtendienstgesetze müssen dringend geändert werden. Das ist ganz wesentlich und es wäre schön, sie alle gleichzeitig zu ändern. Das sehe ich



aber nicht kommen. Und wenn Sie jetzt rechtspolitisch mit dem MADG-Gesetz voranpreschen, für das dieser Ausschuss zuständig ist, und wenn Sie da eine gute Lösung hinkriegen, und Sie sind auf einem guten Weg, dann glaube ich, dass Sie hier auch für die anderen Pflöcke einschlagen können. Und das würde ich als Staatsbürger sehr begrüßen.

SV Prof. Dr. Markus Löffelmann (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung): Ich kann mich dem anschließen und fände es gut, wenn im weiteren Verfahren, auch in den anderen Ressorts, eine Abstimmung stattfindet, sodass wir nicht vollkommen diverse Gesetze haben, sondern da zumindest gemeinsame Strukturen vorhanden sind. Auch die Regelungstiefe sollte, das finde ich hier beim MADG eigentlich ganz gut gelungen, dann doch ähnlich sein.

Vors. Thomas Röwekamp (CDU/CSU): Das ist eben ein Ausschuss besonderer Güte. Dann kommen wir zur Fraktion Die Linke und zu der Kollegin Salihović, bitte.

Abg. Zada Salihović (Die Linke): Danke. Ich würde ganz gerne die Sachverständigen Baunack und Prof. Dr. Bäcker noch fragen. Zu dem MADG: Das zielt darauf ab, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit zu bekämpfen. Auf Seite 4 der Stellungnahme von Herrn Baunack wird darauf hingewiesen, dass die verwendeten Begriffe „menschfeindliche Ziele“ und „bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminierende Ziele“ nicht ausreichend bestimmt sind. Die Frage an Sie beide wäre jetzt, könnte hier durch das zuvor beschriebene Ziel des Gesetzes konterkariert werden und wenn ja, in welcher Form? Seien Sie gerne ausführlich.

SV Sebastian Baunack (Rechtsanwalt): Ich würde einmal beginnen. Es ist natürlich richtig. Die Verfassungstreue ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtenstums aus Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz. Das gilt für Soldatinnen und Soldaten natürlich genauso. Die hat einen besonderen Wert. Es muss natürlich sichergestellt werden, dass keine Verfassungsfeindinnen und -feinde in der Bundeswehr tätig sind. Demnach muss natürlich eine Überprüfung irgendeiner Art stattfinden. Das ist Bestandteil eines jeden Einstellungsprozesses.

Die Frage ist aber, wer kann das leisten und mit welchen Mitteln? Wenn ich da auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse zurückgreifen muss, dann gehen die nach Aktenlage. Das ist doch ein ganz anderer Eindruck als die jeweiligen Vorgesetzten während der Tätigkeit gewinnen. Da muss man auch denken, bei den Soldatinnen und Soldaten, da gehen viele junge Leute hin. Die sind noch ziemlich am Anfang. Da muss man ausbilden. Da muss man Kenntnisse vermitteln. Da muss man politische Bildung vermitteln. Da muss man Grund- und Menschenrechte vermitteln. Das muss Teil des Dienstes sein. Wenn ich also jetzt hier Regelungen vorsehe, natürlich ist es gut, wenn bei der Bundeswehr keine Leute tätig sind, die in schwerwiegender Weise rassistische, antisemitische, menschenfeindliche und sonstige diskriminierende Ziele oder Bestrebungen verfolgen. Natürlich muss das sichergestellt werden. Aber die Frage ist, wie mache ich das?

Die Gesetzgeber haben sich auf verschiedenen Ebenen damit beschäftigt und haben sich viel Mühe gegeben. Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) haben wir in § 1 Regelungen, da ist ein Katalog drin. Der ist konkreter und mit dem kann man gut arbeiten. Der Berliner Landesgesetzgeber, den will ich loben, hat das Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) in Kraft gesetzt. Das hat in § 2 ebenfalls einen Katalog, der noch wesentlich besser gefasst ist als § 1 AGG. Damit kann man arbeiten. Die Frage ist doch, was macht denn dann ein Verwaltungsgericht damit, wenn da ein solcher Fall hinkommt? Dann soll es auslegen, was „bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminierende Ziele“ sind. Da wird ein Verwaltungsgericht wirklich gar nichts mit anfangen können. Und dann läuft so eine Regelung leer und damit ein gesetzgeberischer Zweck, der durchaus Sinn ergibt, aber den man dann vernünftig umsetzen muss. Deswegen wäre mein Petition, die Regelungen des § 1 AGG als Leitschnur zu nehmen, vielleicht sogar § 2 LADG Berlin, wunderbare Regelung, und zu überlegen, diese Regelung hier auch zu inkorporieren. Danke schön.

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Johannes Gutenberg-Universität Mainz): Wenn ich es auch nach Kurzlektüre der Stellungnahme richtig verstehe, geht es um den § 8 Absatz 2 MADG, der



Eingriffsvoraussetzungen für nachrichtendienstliche Mittel gesteigerter Eingriffsintensität beschreibt und der dann unter anderem die menschenfeindlichen oder bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminierenden Ziele nennt. Kann man das konkreter ausdrücken? Ja, um den Preis, Umgehungsstrategien zu ermöglichen. Wenn ich den Katalog verenge und zum Beispiel Menschen mit Behinderung ausdrücklich aufführe, was man sicherlich gut machen könnte, sehe ich immer das Problem, dass dann die diskriminierende Zielsetzung vor der Hand an andere Merkmale anknüpft, die genauso unappetitlich und unerwünscht sind, und dann habe ich Schwierigkeiten, das darunter zu fassen. Es geht hier eben auch um eine Vorschrift, das muss man jetzt auch mal sagen und, so sehr ich seit Jahren für ein rechtsstaatliches Nachrichtendienstrecht eintrete, die lediglich Überwachungen ermöglicht und zunächst einmal nicht die Entfernung einer Person aus dem Dienst oder Ähnliches. Da sind wir dann bei anderen Normen und anderen Begrifflichkeiten, die dann auch von Gerichten mehr oder weniger gut gehandhabt werden können. Ich glaube, im Rahmen einer solchen Vorschrift ist das

schon eine ganz gute Leitplanke. Wenn das konkreter gefasst werden soll, ist das sicherlich auch möglich, aber das würde ich absolut im Einschätzungsraum des Gesetzgebers sehen. Da habe ich kein verfassungsrechtliches Problem mit und ich glaube, dass beide Regelungszugriffe ihre Vor- und Nachteile haben. Vielen Dank.

Vors. **Thomas Röwekamp** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann wären wir mit den vereinbarten Fragerunden am Ende. Ich sehe überall Einverständnis, dass wir auch mit der Sitzung zu Ende sind. Dann danke ich im Namen aller Kolleginnen und Kollegen, insbesondere Ihnen, den beteiligten Sachverständigen, ganz herzlich für Ihre Teilnahme und Ihre fundierten Beiträge, die wir jetzt in die Beratung mit einbeziehen werden. Ganz herzlichen Dank noch einmal. Ich schließe daher jetzt unsere heutige Sitzung, wünsche Ihnen einen schönen Tag und freue mich schon riesig auf Mittwoch.

Schluss der Sitzung: 16:22 Uhr

Für das Protokoll

Thomas Röwekamp, MdB
Vorsitzender

(Clara Popp)



Ausschussdrucksache 21(12)216

53100

21. Oktober 2025 (Eingangsdatum)

**Stellungnahme des Sachverständigen Herrn Sebastian Baunack,
Rechtsanwalt, zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines
Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der
Bundeswehr
(BT-Drucksache 21/1846)**

dka Rechtsanwältinnen Fachanwältinnen | Immanuelkirchstraße 3–4 | 10405 Berlin

An den
Deutscher Bundestag
Sekretariat Verteidigungsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**verteidigungsausschuss@
bundestag.de**

**Bitte wählen Sie direkt
Tel.-Nr. (030) 44 67 92 29**
Sekretariat Frau Czajkowski

**Berlin, den 21.10.2025 / SBK
Unser Zeichen 1808/2025-SBK
Bitte stets angeben!**

**Deutscher Bundestag Verteidigungsausschuss
Anhörung zu Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen
Sicherheit in der Bundeswehr**

Sehr geehrte Damen und Herren.

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29.09.2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr“ (Drs. 21/1846) Stellung nehmen zu können. In der mündlichen Anhörung wird ergänzend Stellung genommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

qualifiziert elektronisch signiert

Sebastian Baunack
Rechtsanwalt

Arbeitsrecht

Marion Burghardt
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Fachanwältin für Sozialrecht
Christian Fraatz
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Sozialrecht
Mechtild Kuby
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Nils Kummert
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Dr. Raphaël Callsen
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Anna Gilbach
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Fachanwältin für Sozialrecht
Dr. Lukas Middel
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Benedikt Rüdesheim
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Henriette Scharnhorst
Fachanwältin für Strafrecht
Damiano Valgolio
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Daniel Weidmann
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Sandra Kunze
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Janine Omayuku
Rechtsanwältin
Paula Sauerwein
Rechtsanwältin
Eleonora Sturm
Rechtsanwältin
Dr. Theresa Tschenker
Rechtsanwältin
Dr. Silvia Velikova
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Anne Weidner
Fachanwältin für Arbeitsrecht
Wolfgang Daniels
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Micha Heilmann
Rechtsanwalt
Dieter Hummel
Rechtsanwalt
Supervisor (DGsv)

Beamtenrecht

Sebastian Baunack
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Paul Hothneier
Rechtsanwalt

**Strafrecht und
Öffentliches Recht**

Sebastian Schärmer
Rechtsanwalt
Dr. Peer Stolle
Fachanwalt für Strafrecht
Dr. Kersten Woweries
Rechtsanwältin
Hanna Strobl (in Bürogemeinschaft)
Rechtsanwältin
Wolfgang Koleck
Fachanwalt für Strafrecht
Sönke Hilbrans
Fachanwalt für Strafrecht
Dr. Klaus Lederer
Rechtsanwalt



Im Arbeitsrecht in Kooperation mit: www.arbeitnehmer-anwaelte.de

| | | | | | |
|-----------------|-----------------------------|----------|------------------------------|----------------|-------------------------|
| Bremen | Dette, Nacken, Ögüt & Koll. | Hamburg | Müller-Knapp Hjort Wulff | Nürnberg | Manske & Partner |
| Essen | CNH Anwälte | Hannover | Arbeitnehmeranwälte Hannover | Oer-Erkenschw. | Ingelore Stein |
| Frankfurt a. M. | Büdel Rechtsanwälte | Mannheim | Dr. Dietrich Große | Offenburg | Markowski Arbeitsrecht |
| Frankfurt a. M. | franzmann.geilen.brückmann. | München | Kanzlei Rüdiger Helm | Stuttgart | Bartl Mausner Horschitz |
| Freiburg | Michael Schubert | Münster | Meisterernst Manstetten | Wiesbaden | Schütte, Lange & Koll. |

Immanuelkirchstraße 3–4
10405 Berlin
Telefon 030 4467920
Telefax 030 44679220
info@dka-kanzlei.de

www.dka-kanzlei.de

**Sachverständige Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr (Drs. 21/1846)**

A. Stellungnahme zu Artikel 1 Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst

Hinsichtlich Artikel 1 des Gesetzentwurfs wird wie folgt Stellung genommen:

Allgemein

Mit Hinblick auf die Rechtsklarheit ist es zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf auf die Verweisungen auf das BVerfSchG verzichtet und eigenständige Regelungen trifft. Die Eingriffe in Grundrechte sind jedoch bedenklich.

§ 7 Maßnahmerichtung

Unter § 7 Abs. 1 Nr. 2 MADG-E ist geregelt, dass Maßnahmen unter Einsatz besonderer Befugnisse sich gezielt nur gegen eine Person richten dürfen, zu der tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Bestrebungen oder Tätigkeiten iSd § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2 MADG-E nachdrücklich unterstützt. Bei der Tatbestandsvoraussetzung „nachdrücklich“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Mit Hinblick auf die schwerwiegenden Grundrechtseingriffe, welche durch die Norm erlaubt werden, bestehen Zweifel, ob die Regelung dem Bestimmtheitsgebot genügt. Der Duden beschreibt das Wort „nachdrücklich“ mit einer besonderen Eindringlichkeit. Es wird aus der Norm nicht klar, ob damit eine besondere Anforderung an die Willensrichtung oder aber an die Art und Weise der Ausübung der Unterstützungshandlung gemeint ist. Die Norm erscheint daher nicht hinreichend bestimmt, um den Grundrechtseingriff rechtfertigen zu können.

Unter § 7 Abs. 2 MADG-E sind Maßnahmen geregelt, die sich gegen dritte Personen richten. Solche Maßnahmen sind auf ein absolutes Mindestmaß zu begrenzen. Der Entwurf genügt diesen Anforderungen nicht. Die Erlaubnisnorm in § 7 Abs. 2 S. 1 MADG-E wird in S. 2 nur dadurch begrenzt, dass sie nur dann zulässig sein soll, soweit eine Maßnahme gegen die Zielperson allein nicht zur Aufklärung der Bestrebung oder Tätigkeit ausreicht. Diese Einschränkung führt nicht zu einem effektiven Grundrechtsschutz, da die Maßnahmen der Aufklärung dienen und regelmäßig erst im Nachhinein geklärt werden kann, ob die Maßnahmen gegen die Zielperson ausgereicht hätten oder nicht. In diesem Fall ist der Grundrechtseingriff jedoch bereits erfolgt. Dies wiegt umso schwerer als effektiver Rechtsschutz im Sinne des Art.

19 Abs. 4 GG gegen diese heimlich durchgeführten Maßnahmen vor ihrer Durchführung nicht erlangt werden kann.

§ 8 Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel

In § 8 Abs. 1 MADG-E wird geregelt, dass das BAMAD nachrichtendienstliche Mittel einsetzen darf. Es handelt sich bei der nachfolgenden Aufzählung nicht um einen abschließenden Katalog. Mit Hinblick auf die Schwere der Eingriffe in Grundrechte wird die abstrakte Erlaubnisnorm in S. 1 dem wirksamen Schutz des Persönlichkeitsrechts der durch die Maßnahmen Betroffenen nicht gerecht. Das Tatbestandsmerkmal der vergleichbaren Eingriffsintensität in § 8 Abs. 1 S. 3 MADG-E genügt nicht den Anforderungen an die Normenklarheit und einer dem Wesentlichkeitsgrundsatz genügenden Regelung. Es ist der Norm nicht zu entnehmen, anhand welchen Maßstabs eine solche Eingriffsvergleichbarkeit geprüft werden soll. Der Gesetzgeber hat jedoch Wesentliches selbst zu regeln und darf dies nicht der Verwaltung und den Gerichten überlassen. Zudem gebietet es das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG, dass deutlich wird, in welche Grundrechte eingegriffen werden soll. Durch die rein abstrakte Regelung ist dies vorab jedoch nicht zu bestimmen.

Zudem ist das Tatbestandsmerkmal das - im Gefahrenabwehrrecht allerdings durchaus übliche - Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit nicht hinreichend. Erforderlich ist vielmehr eine Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Als Ermächtigung zu Eingriffen in das Persönlichkeitsrecht und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist eine Erlaubnisnorm nur zu rechtfertigen, wenn sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt. Sie muss danach einen legitimen Zweck verfolgen, zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Besondere Anforderungen ergeben sich dabei bei heimlichen Überwachungsbefugnissen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. zur Telekommunikation BVerfGE 154, 152 <239 Rn. 141>; 162, 1 <72 f. Rn. 149> m.w.N.; stRspr; BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 2024 – 1 BvR 1743/16 –, BVerfGE 170, 79-157, Rn. 155). Der reine Verweis auf die Erforderlichkeit genügt hier nicht zu einem angemessenen Grundrechtsschutz.

Auch in § 8 Abs. 2 MADG-E ist es unzureichend, als auf den Erforderlichkeitsgrundsatz verwiesen wird. Auch wenn dieses Tatbestandsmerkmal im Gefahrenabwehrrecht üblich ist, so ist hier eine Verhältnismäßigkeitsprüfung anzusetzen. Bedenken bestehen zudem gegen § 8 Abs. 2 Nr. 2 MADG-E, als die Verfolgung besonders schwerwiegender diskriminierender Ziele genannt wird. Zwar ist das gesetzgeberische Ziel zu begrüßen, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit deutlich zu bekämpfen. Die gesetzgeberische Konzeption trägt dieses

Ziel jedoch nicht. Denn zum einen wird nicht deutlich, ob es sich um eine abschließende Aufzählung handeln soll. Hier wäre es zumindest erforderlich, einen Gleichlauf mit § 1 AGG zu schaffen. Zum anderen sind die Begriffe zum Teil nicht hinreichend bestimmt. Dies gilt für die „menschenfeindlichen Ziele“ und die „bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminierende Ziele“. Hier besteht keine wissenschaftliche Definition, welche eine sinnvolle gerichtliche Überprüfung zulassen würde. Schwerwiegende Grundrechtseingriffe dürfen auf eine solche Norm nicht gestützt werden.

Fischer-Lescano hat in seiner Stellungnahme zur Drucksache des Innenausschusses 20 (4) 230 D sinnvollerweise vorgeschlagen, eine Legaldefinition zu schaffen, welches konkrete Verhalten inkriminiert werden soll. Die Gefährdungskonstellationen sind hinreichend konkret zu beschreiben. Bezug zu nehmen ist auf den Schutz der Elemente der Menschenwürde, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, demokratie- und rechtsstaatsfeindliche Aktionen sind mit der aus Art. 33 Abs. 5 GG fließenden Eintretens- und Bekenntnispflicht inkompatibel. Das sollte sich auch im Wortlaut des § 8 Abs. 2 MADG-E *widerspiegeln und dieser sollte dementsprechend vorsehen, dass umso eher Maßnahmen nach diesem Gesetz erlaubt sind, je stärker die Wesensverwandtschaft der Gefährdungsweise mit den Charakteristika des NS-Regimes im Hinblick auf die Missachtung der Menschenwürde (insbesondere gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit) sowie des Demokratie- und Rechtsstaatsgebots des Grundgesetzes ausgeprägt ist.*

Auch in § 8 Abs. 4 MADG-E ist der Maßstab der Erforderlichkeit unzureichend. Zu fordern ist der Maßstab der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das angestrebte Ziel. Die Üblichkeit des Tatbestandsmerkmals der Erforderlichkeit im Gefahrenabwehrrecht ersetzt keine Verhältnismäßigkeitsprüfung, zumal bei Ermittlungen des BAMAD noch keine konkrete Gefahr bestehen muss.

Mit § 8 Abs. 5 MADG-E wird erneut schwerwiegend in Grundrechte Dritter eingegriffen, die als zukünftige Quellen dienen können oderder als solche bereits eingesetzt werden. Auch insoweit ist ein Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel auf ein absolutes Minimum zu begrenzen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu unterwerfen, da die betroffene Person nicht selbst Objekt der Ermittlungen ist. Es bedarf eines effektiven Grundrechtsschutzes dieser dritten Person, welcher durch die Fassung der Norm nicht gewährleistet ist.

Der Zweck des Einsatzes muss gesetzlich definiert werden. Er kann als Schutz gegen „Schein“-Quellen, die ihrerseits das BAMAD abschöpfen wollen, indem sie sein Erkenntnisinteresse herausfinden, als auch zur Abschirmung von Treffen mit der Quelle, definiert werden; Neben

dem Zweck sollte auch eine Erheblichkeitsschwelle geregelt werden. Zudem sollte als Voraussetzung vorgesehen werden, dass bereits tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen müssen, welche von hinreichendem Gewicht sind, um die Maßnahme zu rechtfertigen.

§ 9 Observation

In § 9 wird eine Observation von Personen, Objekten oder Ereignissen geregelt. Soweit observationsunterstützende technische Mittel geregelt werden, werden diese in § 12 MADG-E konkret geregelt. Ab einer Dauer von 72 Stunden sollen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 MADG-E gelten, ab einer Observation von mehr als 72 Stunden die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 MADG-E. Voraussetzung soll die Vorbereitung oder das Begehen von Straftaten sein. Die Prävention und Repression bei Straftaten obliegt jedoch der Polizei. Es erschließt sich nicht weshalb hierfür überhaupt das BAMD zuständig sein soll.

Ein Richtervorbehalt ist in § 22 Abs. 1 Nr. 1 MADG-E vorgesehen. Die Norm geht deutlich über die Eingriffsbefugnis der Strafverfolgungsbehörden in § 163f StPO hinaus, welche die Beobachtung von mehr als 24 Stunden an besondere Anforderungen knüpft. Nun ist es zwar regelmäßig so, dass repressiv wirkende Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden an höhere Maßstäbe anknüpfen als präventiv wirkende Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Dennoch bedürfte es für den schwerwiegenderen Grundrechtseingriff eines sachlichen Grundes. Ein nachvollziehbarer Grund für die Verschärfung ist jedoch nicht erkennbar. Dies wiegt umso schwerer, als hier noch keine konkretisierte Gefahr besteht, sondern die Maßnahme des BAMAD im Rahmen einer nachrichtendienstlichen Früherkennung erfolgt, also einer Gefahrenlage noch vorgelagert ist. Hier sind schärfere Anforderungen zu stellen als an die konkrete Gefahrenabwehr.

Bei Gefahr im Verzug soll zudem der Leiter/die Leiterin des MAD gemäß § 22 Abs. 2 MADG-E die Maßnahme auch ohne richterliche Entscheidung gestatten dürfen. Es gibt keinen Hinweis, dass die Maßstäbe des § 163f Abs. 1 S. 2 StPO ungeeignet wären, hinreichende Aufklärungsmaßnahmen zu ermöglichen. Die Übernahme der Regelungen des § 163f StPO in § 9 MADG-E wäre verhältnismäßig. Die vorgesehene Regelung mit langer Frist und schwach ausgestalteten weiteren Voraussetzungen greift hingegen unverhältnismäßig in Grundrechte ein. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der unbestimmte Rechtsbegriff des „Ereignisses“ nicht hinreichend bestimmt sein dürfte, um eine sinnvolle gerichtliche Prüfung zuzulassen. „Ereignisse“ können zudem deutlich länger als 72 Stunden andauern, etwa Wehrsportübungen oder Rechtsrockfestivals. Es erschließt sich nicht, eine solche Beobachtung nach genau 72 Stunden abzubrechen.

§ 11 Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung

Die vorgesehene Norm soll die Wohnraumüberwachung durch den Einsatz technischer Mittel erlauben. Es handelt sich um einen besonders schweren Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG. Die Erlaubnisnorm geht deutlich über die Eingriffsbefugnis der Strafverfolgungsbehörden in § 100c StPO hinaus. So ist die Maßnahme nur unter den besonderen Voraussetzungen des § 100c Abs. 1 StPO zulässig, grds. nur gegen den Beschuldigten zu richten und eine Durchführung in Wohnungen anderer Personen darf nur durchgeführt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (§ 100c Abs. 2 StPO). § 11 Abs. 2 MADG-E entspricht zwar den Vorgaben des § 100c Abs. 2 StPO, hingegen bleiben die Anforderungen in § 8 Abs. 4 MADG-E hinter denjenigen in § 100c Abs. 1 StPO zurück, ohne dass dies gerechtfertigt wäre. So fehlt es insbesondere an der Bestimmung in § 100c Abs. 1 Nr. 4 StPO, dass die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Mitbeschuldigten auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Zudem fehlt für die Anordnung der technischen Wohnraumüberwachung der Richtervorbehalt in § 22 Abs. 2 MADG-E. Aufgrund des erheblichen Grundrechtseingriffs ist ein solcher zu fordern. Die vorgesehene Norm begründet daher keinen hinreichenden Grundrechtsschutz.

§ 12 Technische Ortung; Aufenthaltsbestimmung

Die vorgesehene Norm entspricht der Erlaubnisgrundlage der Strafverfolgungsbehörden in § 100i StPO, geht jedoch hinsichtlich der Eingriffsintensität über diese hinaus. Es fehlt an einem hinreichenden Schutz Dritter, wie er in § 100i Abs. 2 StPO vorgesehen ist. Eine Maßnahmebegrenzung auf sechs Monate, wie sie § 100i Abs. 3 S. 2 StPO vorsieht, findet sich in § 22 Abs. 6 Nr. 2 MADG-E. Jedoch fehlt es, im Gegensatz zu § 100i Abs. 1 StPO an einer Erheblichkeitsschwelle. Der in § 8 Abs. 1 MADG-E vorgesehene Erforderlichkeitsmaßstab vermag eine solche Erheblichkeitsschwelle nicht zu ersetzen. Die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 MADG-E sind zumindest auch bei technischen Ortungen von unter sieben Tagen im Regelungsbereich des § 12 Abs. 1 MADG-E vorzusehen.

§ 13 Einsatz von Vertrauenspersonen

Die Norm entspricht dem Regelungsgegenstand des § 9b BVerfSchG. Sinnvoll ist der Schutz der Berufsgeheimnisträger in § 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 MADG-E, welche so in § 9b Abs. 2 S. 2 BVerfSchG nicht vorgesehen ist. Hingegen bestehen erhebliche Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Heranziehung von minderjährigen Personen, die

mindestens 16 Jahre alt sind, in § 13 Abs. 1 S. 3 MADG-E. Zu diesem Zeitpunkt besteht keine volle Geschäftsfähigkeit, so dass ein solcher Einsatz in die Rechte der Erziehungsberechtigten aus Art. 6 Abs. 1, 2 GG eingreift. Eine Heranziehung Minderjähriger als Vertrauensperson ohne Einwilligung der Erziehungsberechtigten erscheint nicht verfassungsgemäß.

Begrenzungen, welche der Zielrichtung nach in § 13 Abs. 3 MADG-E enthalten sind, zum Aufbau und Unterhalt intimer Beziehungen sind rechtlich geboten. Hingegen ist die Gesetzesbegründung, welche insoweit einmalige oder sporadische sexuelle Beziehungen nicht ausreichen lassen möchte, ungeeignet, den schweren Eingriff in die Intimsphäre zu vermeiden. Das Ausnutzen von Vertrauen durch Vertrauenspersonen kann nach der Rechtsprechung des BVerfG sehr schwerwiegende Grundrechtseingriffe mit sich bringen (vergleiche BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09). Jedenfalls wenn zum Aufbau oder zum Erhalt des notwendigen Vertrauensverhältnisses intime Beziehungen oder vergleichbar engste persönliche Bindungen, die ansonsten nur Familienangehörige, Partner oder allerengste Freunde haben, begründet oder fortgeführt würden, greift dies in aller Regel schon deshalb in den Kernbereich privater Lebensgestaltung der Zielperson ein, weil staatlich veranlasst privateste Beziehungen auf täuschungsbedingter Grundlage entstehen oder anhalten. Die Zielperson ließe sich darauf zwar freiwillig ein, würde aber im privatesten Bereich über die Motive oder sogar über die Identität ihres Gegenübers getäuscht. Bereits dieses irrtumsbefangene Eingehen oder Aufrechterhalten allerengster persönlicher Beziehungen kann tief in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung eingreifen. Jedenfalls derart private Interaktionen zwischen verdeckt Ermittelnden oder Vertrauenspersonen und Überwachten berühren regelmäßig bereits als solche den Kernbereich privater Lebensgestaltung, wenn sie auf einer Täuschung über die vom staatlichen Überwachungsauftrag geprägte Identität oder Motivlage ihres Gegenübers beruhen (BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21-, Rn. 107). Es handelt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht nur um verstetigte Beziehungen, sondern um jegliche intime Interaktion. Die Schutznorm des § 28 Abs. 1 MADG-E reicht insoweit nicht aus. Es sollte daher klargestellt werden, dass eine intime Beziehung nicht auf Dauer angelegt sein muss, sondern auch in einer einmaligen Intimität liegen kann.

§ 15 Einsatz virtueller Agenten bei der Aufklärung im Internet

Mit § 15 Abs. 1 MADG-E wird eine Erlaubnisnorm geschaffen zum Einsatz von Bediensteten zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit der Zielperson in sozialen Netzwerken oder Kommunikationsplattformen. Erforderlich ist jedoch das gesetzliche Verbot, dass virtuelle Agenten zur Erschleichung des Vertrauens selbst Strafraten begehen, insbesondere

volksverhetzende und beleidigende Inhalte teilen, oder Zielpersonen zu strafbaren oder diskriminierenden Verhalten anstiften oder dies zumindest begünstigen.

§ 16 Einsichtnahme in Systeme der Informations- und Kommunikationstechnik; Asservatenauswertung

Es bestehen Bedenken hinsichtlich eines unzureichenden Schutzes des Kernbereichs der privaten Lebensführung hinsichtlich der Regelung des § 16 Abs. 2 MADG-E. Auch insoweit sind zumindest Schutzregelungen zu fordern, welche nicht hinter denjenigen des § 100d StPO zurückbleiben. Die Begrenzung des Schutzes auf den „höchstprivaten Lebensbereich“ ist unzureichend, da die Privatsphäre dadurch ausgespart bleibt und der Schutz erst an der Intimsphäre anknüpft.

§ 28 Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

§ 29 Schutz von zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträgerinnen und Berufsgeheimnisträgern

Die BRAK hat in ihrer Stellungnahme Nr. 39 vom August 2025 zutreffend darauf verwiesen, dass kein hinreichender Schutz von Berufsgeheimnisträgerinnen und Berufsgeheimnisträgern gewährleistet ist. Die Grundrechtseingriffe sind auf ein absolutes Mindestmaß zu begrenzen. Kontakte und Korrespondenzen mit Anwaltskanzleien dürfen nicht offenbart werden. Die BRAK führt zu den §§ 28, 29 MADG-E zutreffend wie folgt aus:

„Mit den in §§ 28 V, VII und 29 MADG-E vorgesehenen Verfahren bei nicht zielgerichtet erhobenen Erkenntnissen aus diesen Bereichen, soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich derartiger „Beifang“ nicht vermeiden lässt bzw. abhängig von der Ermittlungsart sogar umfassend in Kauf genommen werden muss. Dass entsprechende Daten bzw. Erkenntnisse in teils sehr erheblichem Umfang anfallen werden, gilt es bei jedweder Regelung zu bedenken. Dies ist ausweislich der genannten Regelungen im Grundsatz geschehen.“

Ferner aber muss bedacht werden, dass alle Bemühungen, solche Informationen im Nachhinein vertraulich zu behandeln – inklusive der in §§ 28 V, VII und 29 MADG-E vorgesehenen – dies nur sehr begrenzt bewirken können. Einmal zur Kenntnis gelangte Informationen können nicht unvergessen gemacht werden und die Einordnung einer Information als §§ 28 bzw. 29 MADG-E unterfallend wird regelmäßig eine

Auseinandersetzung mit dem Schutz unterfallenden Informationen – mithin deren Kenntnisnahme – voraussetzen.

Auch diese Regelungen sind daher nicht per se geeignet, die Rechtmäßigkeit der vorgesehenen Befugnisse unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit und Angemessenheit zu gewährleisten. Vielmehr ist darüber hinaus weiterhin erforderlich, dass jede einzelne Maßnahme absolut erforderlich und angemessen ist, woran angesichts der immer möglichen Beeinträchtigung des Mandatsgeheimnisses grundlegende Zweifel bestehen.“

Dieser Stellungnahme der BRAK schließt der Unterzeichner sich an.

§ 31 Übermittlung an inländische öffentliche Stellen zur Gefahrenabwehr

Bedenken bestehen hinsichtlich der Rechtsklarheit der Regelung in § 31 MADG-E zur Übermittlung von Erkenntnissen über eine Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung an öffentliche Stellen. Gefordert wird in Abs. 1 eine zumindest konkretisierte Gefahr für das Rechtsgut. Die Auslegung des Begriffs der konkretisierten Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung bereitet Schwierigkeiten (vgl. Anmerkung von Prof. Dr. Philipp-Sebastian Metzger zu BVerwG, Beschluss v. 14.3.2024 – 2 WD 12.23-, GSZ 2025, 97). § 19 BVerfSchG enthält – ebenso wie § 31 MADG-E – enge Grenzen der Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten, etwa in einem wehrdienstrechtlichen Disziplinarverfahren. Es wäre sinnvoll, die konkretisierte Gefahr näher zu bestimmen. Zudem sind Rechtsfolgen für den Fall zu regeln, dass die Übermittlung erfolgt, ohne dass eine solche konkretisierte Gefahr vorlag. Hier bedarf es wirksamer Schutzregelungen für die betroffene Person. Nach Auffassung des BVerfG sollen schwerwiegende, bewusste oder willkürliche Verfahrensverstöße, bei denen planmäßig oder systematisch grundrechtliche Sicherungen außer Acht gelassen worden sind, oder solche, die den absoluten Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, ein Verwertungsverbot nach sich ziehen (BVerfG, Beschluss vom 20.5.2011 - 2 BvR 2072/10-, ZD 2011, 177). Dieser Schutz erscheint nicht ausreichend, um das Persönlichkeitsrecht der Beschäftigten zu wahren. Vielmehr sollte ein Beweisverwertungsverbot geregelt werden für den Fall, dass eine Übermittlung durch das BAMAD ohne das Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfolgt.

§ 32 Übermittlung an inländische öffentliche Stellen zum administrativen Rechtsgüterschutz

Die neu zu schaffende Norm regelt insbesondere Übermittlungen bei der Einstellung von Soldatinnen und Soldaten mit Hinblick auf die Verfassungstreueüberprüfung. Wie oben ausgeführt bestehen Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung der Verfassungstreueüberprüfung. Die Verfassungstreue der Soldatinnen und Soldaten ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums. Sie ist einfachgesetzlich in § 8 SG kodifiziert. Es besteht jedoch keine Veranlassung, für alle Bewerberinnen und Bewerber sämtliche nachrichtendienstlich gewonnenen Erkenntnisse der Einstellungsbehörde mitzuteilen. Über die Eignung für das öffentliche Amt im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG, zu welcher auch die charakterliche Eignung gehört, kann sich die Einstellungsbehörde selbst ein Bild verschaffen. Sofern die Soldatin oder der Soldat auf Zeit im Dienstverhältnis mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen auffällt, so kann sie gemäß § 55 Abs. 5 SG entlassen werden. Ermittlungen können auch im förmlichen Verfahren nach der WDO durchgeführt werden. Solche Verfahren können kurzfristig durchgeführt werden, solange die Wehrdisziplinaranwaltschaft hinreichend personell ausgestattet ist. Hingegen ist die Übermittlung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen zu denjenigen Bewerberinnen und Bewerbern, zu denen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bestehen, nicht ins Ermessen des BAMAD zu stellen, sondern muss vielmehr zwingend erfolgen. Es bedarf jedoch für alle überprüften Personen einer gesetzlichen Bestimmung, welche personenbezogenen Daten zu übermitteln sind oder übermittelt werden dürfen. Dies gebietet der Erforderlichkeitsmaßstab des Art. 6 Abs. 1 e) DS-GVO.

§ 35 Übermittlung an inländische nichtöffentliche Stellen

Mit § 35 Abs. 1 MADG-E wird eine Erlaubnisgrundlage geschaffen, um nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse an private Personen wie etwa Vermieterinnen und Vermieter oder Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu übermitteln. Die Norm entspricht dem Regelungszweck des § 22a BVerfSchG, auf welchen bislang verwiesen wurde. Es bestehen jedoch Bedenken gegenüber dem Regelungsinhalt. Diese Norm verknüpft in § 35 Abs. 1 Nr. 2 MADG-E gefahrenabwehrrechtliche Vorgaben, welche dem Rechtsgedanken des § 31 MADG-E entsprechen, mit Übermittlungen zum Rechtsgüterschutz in § 35 Abs. 1 Nr. 1 MADG-E, welche dem Rechtsgedanken des § 32 MADG-E entsprechen. Der Rechtsgüterschutz wird dabei an geringere Anforderungen geknüpft als die Gefahrenabwehr, da diesbezüglich eine konkretisierte Gefahr gefordert wird, im Rechtsgüterschutz hingegen nur tatsächliche Anhaltspunkte und die

Erforderlichkeit der Übermittlung zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter. Dabei lassen sich die Tatbestände nicht ordnungsgemäß abgrenzen. So schützt § 35 Abs. 1 Nr. 2 MADG-E iVm § 31 Abs. 3 Nr. 1 MADG-E die freiheitlich demokratische Grundordnung in gefahrenabwehrrechtlicher Hinsicht, setzt aber eine konkretisierte Gefahr voraus. Und auch § 35 Abs. 1 Nr. 1 MADG-E iVm § 2 Abs. 1 Nr. 1 MADG-E schützt die freiheitlich demokratische Grundordnung, ohne aber dass die Übermittlung eine konkretisierte Gefahr voraussetzen würde. Daraus folgt aber, dass eine Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Private zur Erlangung weiterer Auskünfte („Übermittlung an inländische nichtöffentliche Stellen“) an geringere Anforderungen anknüpft als die Übermittlung zur Gefahrenabwehr. Dies führt zu einem Missverhältnis von eigenem Aufklärungsinteresse des BAMAD und dem Gefahrenabwehrrecht. Die rechtlichen Folgen für die Betroffenen sind jedoch gleichermaßen schwer: Für private Dritter wie Vermieterinnen und Vermieter oder Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber kommt es nicht darauf an, ob die Übermittlung zur Gefahrenabwehr erfolgte oder aber zur Begründung weiteres Auskunftsersuchen. Für diese Privaten ist entscheidend, dass sie Vertragsverhältnisse mit einer Person unterhalten, die unter nachrichtendienstlicher Beobachtung steht. Dies vermag den Dritten zur Kündigung des Vertragsverhältnisses zu bewegen und begründet daher erheblich nachteilige Folgen für die oder den Betroffenen. Es ist demnach geboten, die Anforderungen an Übermittlungen im reinen weiteren Aufklärungsinteresse des BAMAD deutlich strenger zu fassen als in Fällen der Gefahrenabwehr.

§ 45 Gerichtliche Kontrolle

Es bestehen Bedenken hinsichtlich der Sonderzuständigkeit des Amtsgerichts Köln. Es erscheint sinnvoll, entsprechender Regelung zum BND in § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO die Zuständigkeit des BVerwG vorzusehen. Es handelt sich um keine Maßnahmen der Strafverfolgung, für welche die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist. Das BVerwG entscheidet auch in Angelegenheiten der Wehrdisziplinarordnung und ist daher sachnäher. Es ist sinnvoll, auch die Angelegenheiten des BAMAD beim Wehrdienstsenat des BVerwG anzusiedeln. Sollte es zudem beim Amtsgericht Köln zu einer Überlastung kommen, dann hätte der Bund auf diese keinen Einfluss.

B. Stellungnahme zu Artikel 2 Gesetz zur Stärkung des personellen Schutzes der Bundeswehr

Allgemeines

Die Verfassungstreueprüfung soll eine neue „SÜ0“ einführen. Zur Vermeidung von Bearbeitungsaufwand soll § 37 Abs. 3 SG entfallen. Dieser sieht bislang vor, dass für Personen, deren erstmalige Berufung in ein Dienstverhältnis als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit beabsichtigt ist, eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen ist. Diese einfache Sicherheitsüberprüfung soll durch eine weniger aufwendige Verfassungstreueprüfung ersetzt werden. Dadurch sollen Einstellungshemmnisse beseitigt und das BAMAD entlastet werden.

§ 37 Abs 3 SG wurde erst durch Gesetz vom 27. März 2017 (BGBl. I S. 562) eingeführt und führte aufgrund der Bearbeitungsdauer der Sicherheitsüberprüfung beim BAMAD zu Anwendungsschwierigkeiten. Es kam zu der Praxis, dass Rekrutinnen und Rekruten erst nach der Sicherheitsüberprüfung zur Soldatin/Soldaten auf Zeit ernannt wurden. Sie leisteten Dienst, unterlagen aber mangels Aushändigung der Ernennungsurkunde nicht den Statuspflichten der Soldatinnen und Soldaten. Gegen sie konnten keine Disziplinarverfahren geführt werden. Das BMVg hat mit Erlass vom 17. März 2021 verfügt, dass nach der Einstellung eine alsbaldige Ernennung erfolgen soll. Im Falle einer nachteiligen Sicherheitsüberprüfung soll eine Entlassung nach § 55 Abs. 4 SG vorgenommen werden (Poretschkin/Lucks, SG, § 37 Rn. 15).

Es ist sinnvoll, dass diese unzufriedenstellende Praxis geändert werden soll. Sinnvoll wäre es jedoch, das BAMAD hinreichend personell auszustatten, um die nach § 37 Abs. 3 SG geforderte und in der Sache bewährte einfache Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, als diese durch ein neues und rechtlicher Unsicherheit unterworfenes Instrument der Verfassungstreueprüfung zu ersetzen. Es bestehen insoweit Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der unterstützten Verfassungstreueprüfung, welche in Titel 1 des Art. 2 geregelt ist. Der Gesetzentwurf erfüllt nicht die Anforderungen der Art. 9 Abs. 2 g, Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 DS-GVO. Es fehlt zudem eine besondere Einflussmöglichkeit der oder des Bundesdatenschutzbeauftragten. Der Gesetzentwurf regelt zudem das Verhältnis zwischen dem Zweck der Sicherheitsüberprüfung und der Erhebungstiefe personenbezogener Daten nicht. Dies wäre zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabs und des Erforderlichkeitsmaßstabs des Art. 6 Abs. 1 e) DS-GVO aber zwingend zu fordern.

Die Anfrage an die Verfassungsschutzbehörden, wie sie in § 4 Abs. 3 Nr. 1 BwSchutzG-E vorgesehen ist, führt faktisch zu einer Beweislastumkehr für die Betroffenen, der sie nicht nachkommen können. Insbesondere die Tatsache, dass die Erkenntnisgewinnung des Verfassungsschutzes nicht nachvollziehbar ist, birgt das sehr wahrscheinliche Risiko der Verletzung von Art. 8 Abs. 1 EMRK und Art. 8 Abs. 1 GRCh sowie des Art. 5 Abs. 1a DS-GVO. Unklar ist auch, wie das Ergebnis der Verfassungstreueprüfung in die Einstellungsentscheidung der Behörde einbezogen wird. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine reine abstrakte Gefährdung des öffentlichen Dienstes durch ein weltanschauliches Bekenntnis einer Bewerberin/eines Bewerbers für eine Nichternennung ausreicht (Art. 4 Abs. 1, 2, Art. 12 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 2 GG). Es bedarf einer konkreten Gefahr für das konkrete (nicht das abstrakte funktionelle) Amt (Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2015 – 1 BvR 471/10, 1181/10), welche sich in tatsächlichen verfassungsfeindlichen Aktivitäten mit Amtsbezug ausdrückt. Dabei fehlt es aber an einer Konkretisierung, welche konkreten Aktivitäten eine Gefahr für das Amt oder die Bundeswehr begründen sollen. Es erschließt sich auch nicht, weshalb den Personalvertretungen bei den Verfassungstreueprüfungen keinerlei Beteiligungsrechte zugestanden werden. Erforderlich wäre, dass bei der Feststellung von Verfassungstreuemängeln ein Mitwirkungsverfahren geschaffen wird, welche dem Mitbestimmungsverfahren bei der Einstellung vorgelagert ist. Dieses Erfordernis besteht schon deshalb, weil die Entscheidung der Dienststellenleitung eine Bewerberin/einen Bewerber nicht einzustellen, kein Beteiligungsrecht der Personalvertretung auslöst. Es wird empfohlen, trotz des Aufwands bei der einfachen Sicherheitsüberprüfung zu bleibe.

§ 1 Personenkreis

Es erschließt sich nicht, weshalb in § 1 Abs. 3 Nr. 1 BwSchutzG-E vorgesehen ist, dass eine unterstützte Verfassungstreueprüfung unterbleiben kann, wenn ein dienstliches Bedürfnis hierfür besteht. Dies dürfte mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sein. Die Verfassungstreue ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtenums aus Art. 33 Abs. 5 GG. Sie wird auch von § 8 SG gefordert. Es besteht keine Veranlassung, bei einer Bewerberin/einem Bewerber strengere Nachforschungen anzustellen als bei anderen. Dringender Personalbedarf in bestimmten Bereichen begründet keine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung hinsichtlich der Verfassungstreue und ist daher ein sachfremder Beweggrund.

Zudem bestehen Bedenken mit Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, als die Verfassungstreueprüfung nicht auch bei Tarifbeschäftigte Anwendung finden soll. Zwar gelten für diese nur abgesenkte Anforderungen. Eine Arbeitnehmerin/ein Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes unterliegt nicht in jedem Fall der einer Beamtin oder einem Beamten vergleichbaren - gesteigerten -

Treuepflicht. Je nach Stellung und Aufgabenkreis kann von ihm nicht die Bereitschaft verlangt werden, sich mit der freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zu identifizieren und dafür aktiv einzutreten. Eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer kann - abhängig von seiner Funktion - die ihm obliegende Pflicht zur Verfassungstreue schon dadurch "wahren", dass er die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht aktiv bekämpft (sog. einfache politische Treuepflicht; BAG, Urteil vom 06.09.2012 - 2 AZR 372/11-). Ein aktives Bekämpfen kann durch eine nachrichtendienstliche Verfassungstreueprüfung festgestellt werden. Ein Sachgrund für die Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. Tarifbeschäftigte werden zwar nicht an der Waffe ausgebildet, haben aber Zugang zu diesen und zu den Liegenschaften der Bundeswehr.

§ 4 Durchführung

Bedenken bestehen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Einholung von Auskünften bei den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder. Hierzu wurde oben ausgeführt. Bedenklich ist, dass diese Auskünfte nicht überprüft werden können. Zumindest bedarf es einer Regelung der Rechte der betroffenen Person, welche § 6 SÜG entspricht. Hierzu gehört das Recht zur Äußerung unter Beiziehung anwaltlichen Beistands. Zudem bedarf es eines Anspruchs auf Auskunft über gespeicherte personenbezogene Daten, welcher § 23 SÜG entspricht. Dieser Anspruch hat auch ein Recht auf Einsicht in die Verwaltungsakte der Verfassungstreueprüfung zu umfassen, wie § 23 Abs. 6 SÜG es für die Sicherheitsüberprüfung regelt.

Titel 2 Unterabschnitt 1 intensivierte erweiterte Sicherheitsüberprüfung

Der Titel 2 Unterabschnitt 1 enthält für Soldatinnen und Soldaten und Verwendungen mit besonders hohen Sicherheitsanforderungen eine intensivierte Sicherheitsüberprüfung, welche über diejenige des SÜG hinausgeht. Es handelt sich um Regelungen, die bislang in § 3a SG enthalten waren, welcher jedoch entfallen soll. Die Überführung in dieses Gesetz dient der Normenklarheit.

Titel 2 Unterabschnitt 2 Reisebeschränkungen

Die Vorgaben zu Reiseverboten in Titel 2 Unterabschnitt 2 begründen tiefgreifende Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit der Beschäftigten aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die Anzeigepflicht von Reisen in Staaten mit besonderen Sicherheitsrisiken ist nachvollziehbar. Die Begrifflichkeit sollte an § 13 Abs. 1 Nr. 17 SÜG angepasst werden. Die gesetzgeberische Wertung des SÜG ist

jedoch, dass eine solche Anzeigepflicht nur für solche Beschäftigten gelten soll, die Zugang zu Verschlussachen haben. Die Ausdehnung einer solchen Anzeigepflicht im bestehenden Beschäftigungsverhältnis in § 7 BwSchutzG-E auf alle Beschäftigten im Geschäftsbereich des BMVg, gleich von ihren Arbeits-/Amtsaufgaben, ist unverhältnismäßig. Hinsichtlich der Anzeige eines Vorkommnisses in § 9 BwSchutzG-E ist eine gesetzliche Regelung nicht erforderlich. Eine solche Anzeigepflicht ergibt sich mühelos bereits aus § 62 Abs. 1 BBG, § 11 SG und dem arbeitsrechtlichen Direktionsrecht aus § 106 S. 1 GewO und muss nur durch eine entsprechende Weisung konkretisiert werden. Die in § 10 Nr. 1 vorgesehene Auflistung von sicherheitsrelevanten Staaten sollte zur Verwaltungsvereinheitlichung der Staatenliste im Sinne von § 13 Abs. 1 Nr. 17 SÜG entsprechen (Anlage zum RdSchr/RdErl des BMI vom 08.06.2022 - ÖS II 5 – 5400).

Artikel 4 Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes

Da die Regelungen in Titel 2 Unterabschnitt 1 BwSchG-E entfallen sollten, bedarf es auch nicht der Verweisungen in Artikel 4 des Gesetzentwurfs.

Artikel 9 Änderung des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen

§ 1 Berechtigte Personen

Es bestehen mit Hinblick auf Art. 33 Abs. 4 GG Bedenken, die Aufgaben der Ausübung unmittelbaren Zwangs gemäß § 1 Abs. 3 UZwGBw-E auf zivile Wachpersonen zu übertragen. Sofern insoweit private Dienstleister beauftragt werden, würde die Ausübung hoheitlicher Gewalt auf diese übertragen werden. Dies widerspricht der Wertentscheidung des Art. 33 Abs. 4 GG. Zudem bestehen Bedenken, als in § 1 Abs. 3 S. 2 UZwGBw-E keine Verfassungstreueprüfung für private Dritte gefordert wird, obgleich sie unmittelbaren Zwang ausüben dürfen und militärische Einrichtungen schützen. Das begründet einen Wertungswiderspruch zu § 1 Abs. 1 BwSchutzG-E.

§ 8a Identitätsfeststellung außerhalb eines militärischen Sicherheitsbereichs

Es bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Regelung in Absatz 2, nach welcher die Feststellung der Identität „im nahen Umfeld“ eines militärischen Sicherheitsbereichs

erfolgen darf. Es ist nicht rechtssicher geregelt, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Da die Norm einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Person erlauben soll, bedarf es einer hinreichend bestimmten und dem Wesentlichkeitsgrundsatz genügenden Regelung. Der Gesetzgeber darf es nicht der Verwaltung überlassen, festzulegen, wann ein nahes Umfeld betroffen ist. Zudem befinden sich militärische Sicherheitsanlagen gerade in urbanen Gebieten in der Nähe von Wohnhäusern. Es ist den Bewohnerinnen und Bewohnern dieser Wohnstätten unzumutbar, jederzeit durch Sicherheitspersonal der Bundeswehr kontrolliert werden zu können. Die Einschränkungen in § 8a Abs. 2 Nr. 1 und 2 UZwGBw-E gereichen nicht zu einem hinreichenden Grundrechtsschutz. Denn unter die Regelungen können schon Gartenwerkzeuge (gefährliche Werkzeuge), Ferngläser und jede Art von Kameras (Beobachtungswerkzeuge) sowie Hobby-Drohnen fallen. Es handelt es sich dabei um Alltagsgegenstände, welche in zahlreichen Haushalten zu finden sind und mit denen Menschen auch außerhalb der eigenen Wohnung umgehen. Dass diese Personen unmittelbarem Zwang unterworfen werden sollen, ist unverhältnismäßig.

Artikel 13 Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Mit der vorgesehenen Regelung in einem zu schaffenden § 117 Abs. 6 BPersVG soll die Mitgliedschaft in der Personalvertretung des BAMAD ruhen, solange diese Person zu einer sicherheitserheblichen Tätigkeit nicht zugelassen ist. Die Regelung ist offenkundig eine Reaktion auf einen entsprechenden Beschluss des OVG NW. Dieses hat festgestellt, dass die Mitgliedschaft eines Personalrats beim BAMAD trotz eines - unterstellt wirksam - festgestellten Sicherheitsrisikos und trotz eines - unterstellt wirksamen - Entzugs der Ermächtigung zum Umgang mit Verschlusssachen der durch das Sicherheitsüberprüfungsgesetz geschützten Kategorien grundsätzlich uneingeschränkt fortbesteht (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. April 2023 – 33 B 287/23.PVB –, Rn. 29, juris). Anders verhält es sich beim BND, bei dem gemäß § 112 Abs. 2 BPersVG bei Mitgliedern in einem Personalrat, bei denen sicherheitserhebliche Erkenntnisse festgestellt wurden, die Mitgliedschaft ruht. Die Ausweitung der Regelung des § 112 Abs. 2 BPersVG für den BND auf das BAMAD ist dabei nicht konsequent, da für das BfV in § 113 BPersVG weiterhin eine entsprechende Regelung nicht vorgesehen ist. Es fehlt aber an einem Anhaltspunkt, dass das Schutzbedürfnis von Verschlusssachen im BAMAD größer wäre als dasjenige im BfV. Zudem begründet eine solche Regelung eine Behinderung der Personalratstätigkeit aus § 10 BPersVG. Durch die gesetzliche Regelung liegt es allein in der Hand der Dienststelle, ein Personalratsmitglied faktisch aus dem Personalrat auszuschließen, indem sie ihm die Sicherheitserlaubnis entzieht. Dies widerspricht auch der gesetzgeberischen Wertung des § 30

BPersVG, nach welcher ein Ausschluss aus dem Personalrat einem Richtervorbehalt unterliegt. Eine solche Regelung hebt den Schutz der Personalvertretung unangemessen auf.



Ausschussdrucksache 21(12)219

53100

28. Oktober 2025

**Stellungnahme des Sachverständigen Herrn Prof. Dr. Matthias Bäcker, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr
(BT-Drucksache 21/1846)**

JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

FACHBEREICH 03
RECHTSWISSENSCHAFT
Lehrstuhl für Öffentliches
Recht und Informationsrecht,
insbesondere Datenschutz-
recht

Universitätsprofessor
Dr. Matthias Bäcker, LL.M.

Johannes Gutenberg-
Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39 28173
Fax +49 6131 39 28172

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr
(BT-Drs. 21/1846)

2 Ergebnisse

I. Zum Fragenkatalog des Ausschusses

1. Das G 10 befindet sich nicht auf dem Stand der verfassungsrechtlichen und fachrechtlichen Entwicklung. Das Gesetz sollte aufgelöst und seine Regelungen in stark überarbeiteter Form in die Fachgesetze der Nachrichtendienste überführt werden. Ob dies für den MAD schon mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt werden sollte, ist eine rechtspolitisch zu entscheidende Frage (Frage II 1).
2. Die vorgesehenen Eingriffsermächtigungen für den MAD genügen nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen (Frage II 2).
 - a) Das Gesetz sollte die zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel abschließend aufzählen. Alternativ könnte ein abschließender Katalog der zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel geringerer Eingriffsintensität, der § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E ergänzt, in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die vorgesehene Bestimmung durch eine geheim gehaltene Dienstvorschrift verletzt das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot.
 - b) Das Verhältnis des zumindest missverständlich formulierten § 8 Abs. 5 MADG-E zu den differenzierten Eingriffsschwellen in § 8 Abs. 1 bis 4 MADG-E muss nachgeschärft werden.
 - c) Die automatisierte Erhebung öffentlich zugänglicher Daten kann insbesondere bei einer gezielt auf bestimmte Personen bezogenen Auswertung ein hohes Eingriffsgewicht erlangen. Der unscharf und offen formulierte § 4 Abs. 3 MADG-E trägt dem nicht Rechnung.
 - d) Die Ermächtigung zum Abhören des nichtöffentliche gesprochenen Wortes in § 10 Abs. 2 MADG-E enthält angesichts der potenziell hohen Eingriffsintensität dieser Maßnahme keine hinreichende Eingriffsschwelle.
 - e) Die Eingriffsschwellen für den Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Bediensteten in § 13 Abs. 2 MADG-E sind mit Blick auf gezielt personenbezogene Einsätze zu niedrig angesetzt.
3. Die in § 22 MADG-E geregelte Vorabkontrolle erfasst nicht alle Eingriffsmaßnahmen, für die eine solche Kontrolle verfassungsrechtlich geboten ist (Frage II 3).
4. Gegen die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an nichtöffentliche Stellen in § 35 MADG-E bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (Fragen IV 1 und 2).

II. Weitere Anmerkungen

1. Die Regelung zu den Betroffenen von Auskunftsverlangen in § 7 Abs. 3 MADG-E muss differenzierter auf die Spezifika der unterschiedlichen betroffenen Datenbestände zugeschnitten werden.
2. Die Ausnahmen von den Mitteilungspflichten in § 23 Abs. 2 MADG-E sind zu unscharf und zu offen gefasst.

- 3
3. Für die pauschale Absenkung der Eingriffsschwellen gegenüber Ausländern im Ausland durch § 27 Abs. 2 und 3 MADG-E ist kein tragfähiger Grund ersichtlich.
 4. Die Regelung zu Übermittlungsverboten in § 30 MADG-E sollte ausdrücklich klarstellen, dass überwiegende Sicherheitsinteressen nicht in Betracht kommen, wenn die Übermittlung zur Abwehr einer schwerwiegenden Gefahr oder zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat erforderlich ist. Diese Rückausnahme sollte prozedural abgesichert werden.
 5. Die Weiterverarbeitungsermächtigung in § 47 Abs.1 MADG-E ist, soweit sie vorsorgende Datenspeicherungen ermöglicht, viel zu unbestimmt und unverhältnismäßig weit.
 6. Der Auskunftsanspruch der betroffenen Person wird in § 50 MADG-E zu restriktiv ausgestaltet.
 7. Die in § 52 Abs. 1 Nr. 3 MADG-E vorgesehene Vermutung für das Bestehen einer hinreichend konkretisierten Gefahr im Spannungs- oder Verteidigungsfall lässt sich auch in einer solchen Lage nicht rechtfertigen, da sie das Gebot einer informationellen Trennung zwischen dem MAD und operativ tätigen Gefahrenabwehrbehörden aushebelt.

4 I. Vorbemerkung

Meine Stellungnahme beschränkt sich auf eine verfassungs- und fachrechtliche Würdigung des Gesetzentwurfs und blendet praktische Aspekte aus. In der Folge befasse ich mich nur mit der beabsichtigten Novelle des MADG, da die anderen vorgesehenen Regelungen meiner Ansicht nach keine besonderen verfassungsrechtlichen oder legitistischen Probleme aufwerfen. Ich gehe zudem nur auf einen Teil des Fragenkatalogs ein, den der Ausschuss mir zugeleitet hat, da die anderen Fragen primär die praktische Umsetzung des Gesetzes betreffen (unten II). Daneben habe ich weitere Anmerkungen zu Normen, mit denen sich der Fragenkatalog nicht befasst, die aber verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen (unten III).

II. Zum Fragenkatalog des Verteidigungsausschusses

1. Eingriffsbefugnisse des MAD (Fragen II 1-3)

a) Verhältnis zum G 10 (Frage II 1)

Die separate Regulierung der Telekommunikations- und Postüberwachung im G 10 lässt sich nur historisch erklären und ist längst überholt. Im Zuge der – rechtspolitisch sehr zu begrüßenden – Entflechtung der Nachrichtendienstgesetze, die der Entwurf mit Blick auf den MAD betreibt, sollte das G 10 aufgelöst und seine Regelungsgehalte in die Fachgesetze der einzelnen Nachrichtendienste überführt werden. Dies ist auch deshalb angezeigt, weil das G 10 in mehrfacher Hinsicht nicht dem Stand der verfassungs- und fachrechtlichen Diskussion entspricht.

So sind die in § 3 G 10 geregelten Eingriffsvoraussetzungen, die an das Strafrecht anknüpfen, in einem Nachrichtendienstgesetz systemfremd. Zudem genügt diese Regelung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Eingriffsschwelle für (nachrichtendienstliche) Überwachungsmaßnahmen, da sie zumindest nicht in jedem Fall an den Verdacht einer konkreten Bestrebung oder Tätigkeit anknüpft und auch nicht durchweg eine polizeirechtliche konkretisierte Gefahr voraussetzt. Mit Blick auf die Kontrolle von Eingriffen in Art. 10 GG hat das Bundesverfassungsgericht unlängst die defizitäre Ausgestaltung der G 10-Kommission beanstandet.¹ Darüber hinaus ist das G 10 zumindest insoweit kompetenzwidrig, als es Eingriffsermächtigungen für die Landesverfassungsschutzbehörden schafft.² Schließlich geht der Ansatz des G 10, einheitliche Eingriffsvoraussetzungen für alle Nachrichtendienste zu schaffen, an den beträchtlichen Unterschieden zwischen den Aufgaben dieser Dienste vorbei.

Ob die angezeigte Auflösung des G 10 teilweise bereits mit dem vorliegenden Gesetz oder später umfassend im Zuge der gleichfalls gebotenen Reformen der anderen Nachrichtendienstgesetze umgesetzt wird, ist eine rechtspolitisch zu entscheidende Frage. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist in jedem

¹ BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 2024 – 1 BvR 1743/16, 1 BvR 2539/16 –, Rn. 207 ff.

² Näher Bäcker, DÖV 2011, S. 840 (844); Wolff, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand 2020, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Rn. 121 ff.

- 5 Fall zu fordern, dass diese Reformen nicht weiter verzögert, sondern bald in Angriff genommen werden.

b) Eingriffsbefugnisse (Frage II 2)

aa) Kein abschließender Katalog nachrichtendienstlicher Mittel

Anders als zum Teil die Landesverfassungsschutzgesetze (vgl. etwa § 14 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG und § 5 Abs. 2 VSG NRW) enthalten das BVerfSchG und das MADG bislang keinen abschließenden Katalog der zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel. Auch § 8 Abs. 1 Satz 2 MADG-E sieht vor, dass über die Aufzählung in § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E hinaus weitere nachrichtendienstliche Mittel in einer Dienstvorschrift benannt werden können.

Dieser Regelungsansatz lässt sich mit dem Gebot der Normenklarheit nicht vereinbaren. Da alle nachrichtendienstlichen Mittel eine verdeckte Erhebung personenbezogener Daten beinhalten, handelt es sich durchweg um Grundrechtseingriffe, die zumindest eine mehr als bagatellarische Intensität aufweisen. Zur Orientierung der Bürgerinnen und Bürger und zur Ermöglichung einer öffentlichen Diskussion ist es daher unabdingbar, die zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel abschließend in außenwirksamen und für die Allgemeinheit zugänglichen Rechtsnormen zu beschreiben. Dem stehen keine öffentlichen Belange entgegen. Aus der notwendigen Geheimhaltung der Arbeitsweise des MAD folgt nicht, dass über die Tätigkeit dieser Behörde überhaupt möglichst wenig bekannt werden dürfte und auch ihre Rechtsgrundlagen möglichst weitgehend im Dunkeln bleiben müssten. Das Erfordernis einer normenklaren und hinreichend bestimmten Fassung der gesetzlichen Befugnisse stellt die Möglichkeit nicht in Frage, sie in der Sache geheim zu handhaben. Die Befugnisregelungen schaffen nur abstrakte rechtliche Möglichkeiten, sagen aber nichts darüber aus, ob, wie, mit welcher Reichweite und welchem Erfolg von ihnen Gebrauch gemacht wird.³ Dass die Tätigkeit des MAD durch einen abschließenden gesetzlichen Katalog nachrichtendienstlicher Mittel nicht signifikant gehemmt würde, zeigt das Beispiel der Länder, in denen es solche Kataloge bereits gibt.

Im Sinne einer Kompromisslösung wäre vorstellbar, die über § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E hinaus zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel geringer Eingriffsintensität statt in einer Dienstvorschrift in einer Rechtsverordnung abschließend aufzuzählen. Auf diese Weise wäre einerseits die gebotene Publizität der möglichen Eingriffsmaßnahmen gewährleistet. Andererseits ließe sich ein Katalog im Verordnungsrecht rasch an veränderte Verhältnisse anpassen.

bb) Eingriffsschwellen

Der in § 8 MADG-E gewählte Ansatz, differenzierte Eingriffsschwellen zu definieren, auf die sich die einzelnen Eingriffsermächtigungen beziehen, ist verfassungsrechtlich tragfähig und legistisch zu begrüßen. Der in § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E geregelte allgemeine Eingriffsanlass und seine in § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-E enthaltenen Qualifikationen sind angemessen zugeschnitten und stehen in einem schlüssigen Verhältnis zueinander.

³ BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 201.

6 Zumindest sehr missverständlich und darum verfassungsrechtlich problematisch formuliert ist allerdings § 8 Abs. 5 MADG-E, nach dem der MAD nachrichtendienstliche Mittel generell auch einsetzen darf, um Erkenntnisse über menschliche Quellen zu gewinnen. Diese Norm enthält keine klar konturierte Eingriffsschwelle, da sie sich weder auf § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E bezieht noch ansonsten einen tatsächlichen Eingriffsanlass benennt. Zudem ist das Verhältnis von § 8 Abs. 5 MADG-E zu § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-E unklar: Da § 8 Abs. 5 MADG-E anscheinend neben § 8 Abs. 1 bis 4 MADG-E steht, könnte gefolgert werden, dass es für die Quellenerforschung auf die Eingriffsintensität des jeweiligen nachrichtendienstlichen Mittels und die daran angepassten Eingriffsschwellen nicht ankommt. Die Verweise aus §§ 9 ff. MADG-E auf § 8 Abs. 2 bis 4 MADG-E würden also nicht für die Fälle des § 8 Abs. 5 MADG-E gelten.⁴ Danach dürfte der MAD beliebige nachrichtendienstliche Mittel – bis hin zur Wohnraumüberwachung – einsetzen, um irgendwelche Erkenntnisse über aktuelle oder potenzielle menschliche Quellen zu gewinnen. Dabei lassen sich zumindest viele potenzielle Zielpersonen des MAD zugleich als potenzielle Quellen einordnen. In diesem Verständnis drängte sich mithin § 8 Abs. 5 MADG-E als Mittel zur Umgehung strenger Eingriffsvoraussetzungen geradezu auf, die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift läge auf der Hand. Anwendungsbereich und Voraussetzungen von § 8 Abs. 5 MADG-E sollten daher klargestellt und an die allgemeinen Eingriffsvoraussetzungen angepasst werden.

Im Übrigen hängt die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der vorgesehenen Eingriffsermächtigungen maßgeblich davon ab, dass die unterschiedlichen besonderen Befugnisse jeweils auf der richtigen Eingriffsstufe verortet werden. Der Entwurf ordnet die vorgesehenen Befugnisse überwiegend vertretbar ein. Allerdings finden sich drei Fehlgewichtungen, die zu verfassungsrechtlichen Defiziten führen:

Erstens verfehlt § 4 Abs. 3 MADG-E, der die automatisierte Erhebung personenbezogener Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen regelt, die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Unter den heutigen technischen und sozialen Bedingungen kann eine solche Datenerhebung ein sehr hohes Eingriffsgewicht erlangen, das über klassische Formen der *Open Source Intelligence* wie die Lektüre von Zeitungen oder die Einsichtnahme in öffentliche Register weit hinausgeht. Insbesondere geben zahlreiche Bürgerinnen und Bürger auf Sozialen Medien eine Vielzahl persönlicher Sachverhalte preis und nutzen solche Medien in weitem Umfang zur Pflege persönlicher Kontakte. Werden die öffentlich zugänglichen Äußerungen und Kontakte einer Person auf Sozialen Medien automatisiert erhoben und ausgewertet, so ermöglicht dies weitreichende Schlüsse auf persönliche Eigenschaften, Handlungen und soziale Einbindungen dieser Person, die bis zu einem detailreichen Persönlichkeitsprofil reichen können.⁵ Eine derart umfassende Ausleuchtung der Persönlichkeit lässt sich ungeachtet des Umstands, das sie auf öffentlich zugänglichen Informationen beruht, allenfalls zur Aufklärung eines deutlich qualifizierten nachrichtendienstlichen Verdachts rechtfertigen.

⁴ Die sehr knappe Begründung hilft insoweit kaum weiter. Insbesondere der Verweis auf den gleichfalls sehr unklaren § 5 MADG erhellt den Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Norm nicht, vgl. BT-Drs. 21/1846, S. 71.

⁵ Dass § 4 Abs. 3 MADG-E auf solche Datenerhebungen angelegt ist, bestätigt die Begründung, vgl. BT-Drs. 21/1846, S. 65.

7 Die vorgesehene Ermächtigung in § 4 Abs. 3 MADG-E genügt dem nicht. Ausdrücklich enthält die Norm für die automatisierte Datenerhebung nicht einmal die allgemeine verfassungsschutzspezifische Eingriffsschwelle, dass die Maßnahme aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Aufklärung einer bestimmten nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit im Einzelfall geboten sein muss.⁶ Ob sich die in § 4 Abs. 3 MADG-E stattdessen enthaltene Voraussetzung, dass die Datenerhebung aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte im Einzelfall zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, verfassungskonform so auslegen lässt, dass diese allgemeine Eingriffsschwelle erreicht wird,⁷ ist fragwürdig. Dagegen spricht die systematische Stellung der Norm, nach der diese Datenerhebung gerade keine besondere Befugnis im Sinne von § 6 MADG-E sein soll, für die die Eingriffsschwellen aus § 8 Abs. 1 bis 4 MADG-E maßgeblich wären. Systematisch liegt vielmehr nahe, dass die Datenerhebung auch etwa im Rahmen einer Vorprüfung im Sinne von § 5 MADG-E und damit im Vorfeld eines nachrichtendienstlichen Verdachts möglich sein soll. Jedenfalls verlangt § 4 Abs. 3 MADG-E keine gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit, die jedoch für eingeschränkte Formen der automatisierten Datenerhebung zu fordern ist.

Um die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu wahren und zugleich zeitgemäße Formen von *Open Source Intelligence* in angemessenem Ausmaß zu ermöglichen, könnte die automatisierte Erhebung öffentlich zugänglicher Informationen differenziert geregelt werden. So erscheint es vertretbar, eine solche Datenerhebung bereits im Stadium der Vorprüfung zuzulassen, wenn lediglich allgemeine Informationen über Bestrebungen oder Tätigkeiten ohne gezielten Personenbezug zusammengetragen und ausgewertet werden sollen. Eine gezielt personenbezogene Datenerhebung sollte hingegen als besondere Befugnis separat geregelt und in jedem Fall mindestens an die Eingriffsschwelle des § 8 Abs. 1 Satz 1 MADG-E gebunden werden. Darüber hinaus wären eingeschränkte Eingriffsformen zu beschreiben, die nur zur Aufklärung eines qualifizierten Verdachts zulässig sind. Hierzu zählen etwa das Zusammentragen personenbezogener Daten aus unterschiedlichen Datenquellen, die Erhebung einer großen Menge personenbezogener Daten aus internetbasierten Kommunikationsplattformen und die gezielte Evaluation von Persönlichkeitsmerkmalen oder sozialen Beziehungen.

Zweitens ermöglicht § 10 Abs. 2 MADG-E das Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes unter zu niedrigen Voraussetzungen. Die Norm ordnet diese Maßnahme durch einen Verweis auf § 8 Abs. 2 MADG-E lediglich als Eingriff erheblicher Intensität ein, der danach vergleichbar schwer wiegt wie etwa eine Erhebung von Transaktionsdaten nach § 20 Abs. 1 Satz 1 MADG-E. Diese Einordnung überzeugt jedenfalls nicht für Gespräche, die in räumlichen Rückzugsbereichen wie etwa in einem privat genutzten Kraftfahrzeug geführt werden. Das Abhören solcher Gespräche unterläuft die Privatsphäre der betroffenen Person in weitem Umfang und ist darum als besonders schwerwiegender Eingriff einzustufen.⁸ Dementsprechend muss § 10 Abs. 2 MADG-E auf § 8 Abs. 3 MADG-E

⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 94 ff.

⁷ Vgl. zu den Voraussetzungen und Grenzen einer solchen verfassungskonformen Auslegung BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 139 f.

⁸ So implizit auch BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 170.

8 verweisen. Vorstellbar wäre allenfalls eine Regelung, die nach den örtlichen Verhältnissen differenziert, also das Aufzeichnen des im öffentlichen Raum nichtöffentliche gesprochenen Wortes und das Aufzeichnen des in physisch abgetrennten Räumen nichtöffentliche gesprochenen Wortes unter unterschiedlichen Voraussetzungen ermöglicht.

Drittens genügen die Ermächtigungen zum Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Bediensteten nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der auf beide Maßnahmen anwendbare § 13 Abs. 2 MADG-E sieht zwar im Ansatz eine tragfähige Differenzierung nach unterschiedlichen Einsatzformen vor. Im Detail finden sich jedoch Defizite, da die vorgesehene Regelung dem Eingriffsgewicht der Maßnahme nicht vollständig Rechnung trägt. Der gezielt personengerichtete Einsatz bewirkt unabhängig von seiner Dauer immer einen erheblichen Grundrechtseingriff,⁹ der mindestens an die Eingriffsschwellen des § 8 Abs. 2 MADG-E zu binden ist. Hierbei kommt es entgegen der Begründung des Entwurfs¹⁰ auch nicht darauf an, ob eine Vertrauensbeziehung neu hergestellt oder eine bereits bestehende Vertrauensbeziehung ausgenutzt wird.¹¹ In beiden Fällen nutzt der MAD gleichermaßen das persönliche Vertrauen der betroffenen Person aus, um Informationen zu erlangen, die sich ansonsten nicht ohne weiteres beschaffen ließen. Dieser Umstand ist maßgeblich für das Eingriffsgewicht. Vertretbar erscheint hingegen die in § 13 Abs. 2 MADG-E angelegte Differenzierung zwischen einfachen und besonders persönlichen Vertrauensbeziehungen.

c) Vorabkontrolle (Frage II 3)

Die in § 22 MADG-E vorgesehene gerichtliche Anordnung entspricht im Ansatz den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vorabkontrolle eingeschärfte Überwachungsmaßnahmen.¹² Auch gegen das vorgesehene Kontrollverfahren bestehen keine Bedenken. Die Fehlgewichtungen, die teils zu unzureichenden Eingriffsschwellen geführt haben, setzen sich allerdings in dem Katalog der anordnungsbedürftigen Maßnahmen in § 22 Abs. 1 Satz 1 MADG-E fort. Um die Kontrollregelung verfassungsrechtlich abzusichern, liegt es nahe, eine Vorabkontrolle für alle Maßnahmen zu verlangen, die mindestens einen gesteigerten Beobachtungsbedarf im Sinne von § 8 Abs. 2 MADG-E voraussetzen.

2. Datenübermittlungen (Fragen IV 1 und 2)

Die im Fragenkatalog des Ausschusses anklingenden Bedenken gegen die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an nichtöffentliche Stellen in § 35 MADG-E teile ich nicht. Meiner Ansicht nach beruhen diese Bedenken weitgehend auf Missverständnissen.

⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 191; zum polizeilichen Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 –, Rn. 88.

¹⁰ BT-Drs. 21/1846, S. 74.

¹¹ In diese Richtung auch BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 351.

¹² BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 213 ff.

9 Die Übermittlungsermächtigung in § 35 Abs. 1 Nr. 1 MADG-E (Frage IV 1) hat Fälle zum Gegenstand, in denen sich ohne eine Übermittlung personenbezogener Daten bestimmte Aufklärungsmaßnahmen nicht durchführen lassen. Beispielsweise muss der MAD einer Vertrauensperson den Namen der Zielperson ihres Einsatzes mitteilen oder setzt ein Auskunftsersuchen über Transaktionsdaten nach § 20 MADG-E voraus, dass der MAD dem angefragten Unternehmen hinreichende Angaben macht, damit es die Daten in seinem Datenbestand identifizieren kann. Diese Hilfsfunktion der Datenübermittlung impliziert nach meinem Verständnis, dass die Voraussetzungen der jeweiligen Aufklärungsmaßnahme im Zeitpunkt der Datenübermittlung vorliegen müssen. Beispielsweise darf der MAD einer Bank nur dann den Namen und die Anschrift eines Kontoinhabers nennen, dessen Kontobewegungen beauskunftet werden sollen, wenn ein qualifizierter nachrichtendienstlicher Verdacht im Sinne von § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. c in Verbindung mit § 8 Abs. 2 MADG-E besteht. Damit ist insgesamt ein hinreichender tatsächlicher Eingriffsanlass gewährleistet.

Des Weiteren sieht § 35 Abs. 2 MADG-E hinreichende Vorkehrungen zum Schutz der betroffenen Person vor (Frage IV 2).

Für den Empfänger der Daten mag es im Einzelfall schwierig sein zu entscheiden, ob die für die Datenverwendung erforderliche konkretisierte Gefahr besteht (Frage IV 2 a). Gerade deshalb ist die Datenverwendung jedoch gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 MADG-E grundsätzlich an die vorherige Zustimmung des MAD geknüpft, der diese Voraussetzung zu prüfen hat. Im Fall einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr im Sinne von § 35 Abs. 2 Satz 2 MADG-E, in dem die vorherige Zustimmung des MAD entbehrlich ist, vermindern sich die Einschätzungsprobleme, da es hier um eine akute Krisenlage geht, die sich auch für Laien aufdrängen wird.

Soweit der Fragenkatalog auf die Hausbank, den Arbeitgeber oder den Vermieter als mögliche Datenempfänger verweist (Frage IV 2 b), geht die Frage daran vorbei, dass diese Stellen allenfalls in seltenen Ausnahmefällen als Empfänger einer Datenübermittlung nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 lit. a bis g MADG-E, auf die sich § 35 Abs. 2 MADG-E bezieht, in Betracht kommen werden.

Das Risiko, dass der Datenempfänger die betroffene Person infolge einer Datenübermittlung in schlechterem Licht sieht und sich daraus Nachteile für die betroffene Person ergeben (Frage IV 2 b), ist im Übrigen real, aber nicht völlig zu vermeiden. Mehr als eine Verwendungsbeschränkung, die gegebenenfalls auch im Verhältnis der betroffenen Person zu dem Datenempfänger justizierbar ist, kann das Recht nicht vorgeben. Das verbleibende Restrisiko ist angesichts der gewichtigen Belange, denen Übermittlungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 lit. a bis g MADG-E dienen, hinnehmbar.

III. Weitere Anmerkungen

1. Maßnahmerichtung (§ 7 MADG-E)

§ 7 MADG-E enthält eine vor die Klammer gezogene Regelung zu den betroffenen Personen von Eingriffsmaßnahmen. Diese Regelungstechnik gerät an ihre Grenzen hinsichtlich der in § 7 Abs. 3 MADG-E geregelten besonderen Auskunftsverlangen über Personen, gegen die selbst kein nachrichtendienstlicher Verdacht besteht. Diese Auskunftsverlangen beziehen sich jeweils auf spezifische, hinsichtlich ihrer Entstehung und Aussagekraft sehr unterschiedliche Datenbestände. In der

¹⁰ Folge lässt sich die verfassungsrechtlich geforderte¹³ Nähebeziehung der betroffenen Person zu dem nachrichtendienstlichen Ermittlungsziel nicht allgemeingültig beschreiben, wie es § 7 Abs. 3 MADG-E unternimmt.

So leuchtet nicht ein, warum sich ein Auskunftsverlangen über Personenverkehrsdaten (§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MADG-E) oder über Kontodaten (§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 MADG-E) gezielt gegen eine Person richten darf, deren Telekommunikationsanschluss die Zielperson benutzt (§ 7 Abs. 3 Nr. 3 MADG-E). Zwischen der Bereitstellung eines Telekommunikationsanschlusses und der eigenen Nutzung von Verkehrsdienstleistungen oder den eigenen Kontobewegungen der Person, die den Anschluss bereitstellt, besteht kein typischer Zusammenhang, der eine derartige Eingriffsbefugnis rechtfertigen könnte.

Daher sollte § 7 Abs. 3 MADG-E durch eine differenzierte Regelung ersetzt werden, die spezifisch auf die jeweiligen Datenbestände zugeschnitten ist.

2. Mitteilung an Betroffene (§ 23 MADG-E)

Die Mitteilungspflichten sind in § 23 MADG-E zu restriktiv geregelt. Für die Betroffenen verdeckter Überwachungsmaßnahmen ist die nachträgliche Mitteilung eine zentrale Vorkehrung, um ihnen Orientierung und ein Mindestmaß an wirksamem Rechtsschutz zu gewährleisten. Der Gesetzgeber muss daher nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Ermächtigungen zu eingeschränkten Überwachungsmaßnahmen durch Benachrichtigungspflichten flankieren. Das Gesetz kann Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht vorsehen, um bedeutsame Allgemeininteressen oder Rechtsgüter Dritter zu schützen. Solche Ausnahmen sind jedoch auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken und müssen dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit genügen.¹⁴ Im Ansatz gelten diese Maßstäbe auch für das Verfassungsschutzrecht, wenngleich die besonderen Geheimhaltungsbedürfnisse bei der nachrichtendienstlichen Aufklärung Modifikationen begründen können.¹⁵

Ich halte es angesichts dieser Geheimhaltungsbedürfnisse für noch vertretbar, wenn auch verfassungsrechtlich riskant, dass § 23 Abs. 1 MADG-E die Mitteilungspflichten auf wenige besonders eingeschränkte Maßnahmen beschränkt, eine Mitteilung über den Einsatz menschlicher Quellen vollständig ausschließt und nur eine Mitteilung an Personen nach § 7 MADG-E vorsieht. In den dann noch verbleibenden Fällen ist allerdings das verfassungsrechtliche Gewicht des Mitteilungsinteresses sehr hoch anzusetzen. Dementsprechend müssen sich Ausnahmen von der Mitteilungspflicht auf trennscharf zu konturierende und sachlich herausgehobene Sicherheitsbedürfnisse stützen

¹³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 212.

¹⁴ Vgl. zum Polizeirecht BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 –, Rn. 136.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 289; Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 118; ferner zum Bundesnachrichtendienst BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 267 f.

11 können. Die Regelung der Zurückstellungs- und Ausschlussgründe in § 23 Abs. 2 MADG-E genügt dem nicht.

Bereits sehr weit geht der Ausnahmetatbestand in § 23 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E, nach dem die Mitteilung unterbleiben kann, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann. Zwar ist die Sicherung des Überwachungszwecks grundsätzlich ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund dafür, die Mitteilung zurückzustellen.¹⁶ Indem jedoch § 23 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E die Mitteilung generell sperrt, solange eine Gefährdung des Überwachungszwecks lediglich *nicht auszuschließen* ist, lässt die Norm ihrem Wortlaut nach bereits entfernte Risiken ausreichen, damit der Ausnahmetatbestand greift. Angesichts des offen gefassten Aufklärungsauftrags des MAD wird sich kaum je mit Sicherheit ausschließen lassen, dass eine Mitteilung solche Risiken birgt. § 23 Abs. 2 Nr. 1 MADG-E beschränkt die Mitteilungspflicht daher unverhältnismäßig weit. Zumindest bedarf die Norm einer verfassungskonformen Auslegung, nach der die Mitteilung nur ausgeschlossen ist, wenn konkrete Tatsachen für eine Gefährdung des Überwachungszwecks sprechen.¹⁷

Unverhältnismäßig und auch keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist § 23 Abs. 2 Nr. 2 MADG-E, der die Mitteilung ausschließt, solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist.

Sowohl der Begriff des Bundes- oder Landeswohls als auch der Begriff der übergreifenden Nachteile sind weitgehend unbestimmt und grenzen den Grund für eine Zurückstellung oder einen endgültigen Ausschluss der Mitteilung praktisch nicht ein. Letztlich lässt sich unter das Wohl des Bundes oder eines Landes – anders als unter den etwa in § 74 Abs. 2 Satz 1 BKAG genannten Bestand des Staates – der gesamte Aufgabenkreis des MAD oder auch jeder anderen Behörde subsumieren.¹⁸ Zudem müssen die befürchteten Nachteile nach dem Wortlaut von § 23 Abs. 2 Nr. 2 MADG-E in keinem Zusammenhang mit dem Überwachungszweck stehen, so dass der Ausnahmetatbestand auch hierdurch nicht konkretisiert wird.

Für die Zurückstellung und – auf der Grundlage von § 23 Abs. 3 oder 4 MADG-E – den endgültigen Ausschluss der Mitteilung reichen damit annähernd beliebige behördliche Opportunitätserwägungen aus, solange diese aufgrund einer normativ nicht angeleiteten Abwägung wichtiger erscheinen als die Mitteilung.

Für die Verfassungsmäßigkeit von § 23 Abs. 2 Nr. 2 MADG-E lässt sich nicht anführen, dass dieser Ausschlusstatbestand weitgehend wörtlich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1140/09 –, Rn. 136.

¹⁷ Vgl. die einschränkende Auslegung des (deutlich restiktiver gefassten) Ausnahmetatbestands in § 20w Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 BKAG a.F. durch BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1140/09 –, Rn. 261; ferner zu der Vorgängerregelung des heutigen § 12 G 10, dem § 23 Abs. 2 MADG-E nachgebildet ist, BVerfGE 100, 313 (397 f.).

¹⁸ Vgl. zur Interpretation dieses Begriffs im Rahmen von § 96 StPO Gerhold, in: BeckOK StPO, § 96 Rn. 5: „Der Begriff des Nachteils für das Staatswohl wird weit gefasst und ist bereits gegeben, wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährdet oder erheblich erschwert würde.“

12 strategischen Telekommunikationsüberwachung nach dem G 10 vom 14. Juli 1999 entnommen ist.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht ist keine Rechtsetzungsinstanz, sondern dazu berufen, grundrechtliche Grenzen der Rechtsetzung zu bestimmen. Es kann sinnvoll oder sogar angezeigt sein, im Rahmen verfassungsgerichtlicher Entscheidungen allgemeine, nicht notwendigerweise unmittelbar subsumtionsfähige Formulierungen zu wählen, um so gesetzgeberische Regelungsspielräume offen zu halten. Hingegen besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, diese Regelungsspielräume durch einfaches Recht auszufüllen und so die Verfassung zu konkretisieren. Er kann sich dieser Aufgabe zumindest nicht in jedem Fall dadurch entziehen, dass er Formulierungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schlicht abschreibt.

Insbesondere ist es sowohl möglich als auch geboten, den Ausnahmetatbestand zum Schutz des Staatswohls zu spezifizieren und auf hinreichend gewichtige Ausnahmegründe zu beschränken. Hierzu sind spezifisch nachrichtendienstliche Belange wie etwa der Methodenschutz oder die Erhaltung von Austauschbeziehungen mit ausländischen Diensten näher zu umschreiben, soweit diese eine Ausnahme von den Mitteilungspflichten rechtfertigen können.²⁰

3. Befugnisse im Ausland (§ 27 MADG-E)

Nach § 27 MADG-E darf der MAD seine Befugnisse auch im Ausland wahrnehmen. Wegen der Eingriffsvoraussetzungen differenzieren § 27 Abs. 2 und 3 MADG-E zwischen deutschen Staatsangehörigen und Ausländern im Ausland. Für Ausländer soll danach unabhängig vom Eingriffsgewicht der Maßnahme stets nur die allgemeine nachrichtendienstliche Eingriffsschwelle des § 8 Abs. 1 MADG-E gelten. Diese pauschale Absenkung der Eingriffsvoraussetzungen ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

Nach dem BNDG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts schützen die Grundrechte des Grundgesetzes auch Ausländer im Ausland gegen Überwachungsmaßnahmen der deutschen Nachrichtendienste.²¹ Mit Blick auf die in diesem Urteil gegenständliche Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung hat das Gericht allerdings die materiellen grundrechtlichen Maßstäbe geringer angesetzt als für innerstaatliche Maßnahmen. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht vor allem auf das spezifische Aufgabenprofil der Auslandsaufklärung und die besonderen Handlungsbedingungen bei der Erfüllung dieser Aufgabe verwiesen.²² Zugleich hat das Gericht festgehalten, dass im Einzelfall angeordnete Überwachungsmaßnahmen gegen bestimmte Personen auch im Ausland an belastbare Eingriffsschwellen zu binden sind.²³

¹⁹ Vgl. BVerfGE 100, 313 (398).

²⁰ Vgl. mit Blick auf die strategische Telekommunikationsüberwachung die beispielhafte Aufzählung bei BVerfGE 100, 313 (398).

²¹ BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 87 ff.

²² BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 157 ff.

²³ BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 156, 189.

13 Die Befugnisse des MAD haben durchweg solche individualisierten Überwachungsmaßnahmen zum Gegenstand. Nach dem BNDG-Urteil sind diese Maßnahmen auch dann, wenn sie im Ausland durchgeführt werden und sich gegen Ausländer richten, an Eingriffsvoraussetzungen zu binden, die grundsätzlich den allgemeinen Anforderungen genügen müssen. Die in § 27 Abs. 2 und 3 MADG-E vorgesehene pauschale Absenkung der Eingriffsschwellen leistet dies nicht, sondern errichtet bei der Auslandstätigkeit des MAD ohne erkennbaren tragfähigen Grund eine grundrechtliche Zweiklassen-Gesellschaft.²⁴ Soweit die Reduktion der Eingriffsschwellen auf spezifischen Aufklärungsproblemen im Ausland beruhen sollte, stellt sich die Frage, warum es hierfür auf die Staatsangehörigkeit der betroffenen Person ankommen soll. Zumindest sollte die Absenkung des Schutzniveaus von einer Einzelfallprüfung abhängig gemacht werden, in der besondere Erkenntnisschwierigkeiten positiv festzustellen wären.

4. Übermittlungsverbote (§ 30 MADG-E)

Die Regelung zu Übermittlungsverboten in § 30 MADG-E entspricht nicht dem Stand der rechtspolitischen Diskussion. Das Übermittlungsverbot zum Schutz überwiegender Sicherheitsinteressen in § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MADG-E begünstigt eine übermäßig restriktive Übermittlungspraxis, wie sie etwa im Fall des sogenannten NSU zu beobachten war. Daher sollte nach dem Vorbild von § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BVerfSchG ausdrücklich klargestellt werden, dass überwiegende Sicherheitsinteressen nicht in Betracht kommen, wenn die Übermittlung zur Abwehr einer schwerwiegenden Gefahr oder zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat erforderlich ist. Noch besser wäre es, das heikle Übermittlungsverbot des § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MADG-E durch prozedurale Vorkehrungen zu flankieren, wie sie sich etwa in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 BayVSG finden.²⁵

5. Weiterverarbeitung erhobener Daten (§ 47 MADG-E)

Die äußerst weitreichende Ermächtigung zur Weiterverarbeitung erhobener Daten in § 47 Abs. 1 MADG-E verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen weit. Diese Ermächtigung deckt nach ihrem Wortlaut und ihrer systematischen Stellung zwei Weiterverarbeitungsszenarien, die an unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen sind.

Erstens handelt es sich um eine unmittelbare Nutzung erhobener Daten als Spurenansatz im Rahmen eines konkreten anderen nachrichtendienstlichen Aufklärungsprojekts. Um eine solche Nutzung handelt es sich beispielsweise, wenn der MAD einen Soldaten wegen dessen mutmaßlicher Zugehörigkeit zu einer rechtsextremistischen Gruppierung überwacht und sich im Zuge der Überwachung herausstellt, dass dieser Soldat Kontakte zu einer Zielperson unterhält, die im Verdacht der Spionage steht. Der MAD kann nach § 47 Abs. 1 MADG die im Zusammenhang mit dem Aufklärungsprojekt „Rechtsextremismus“ erhobenen Daten nunmehr im Rahmen des Aufklärungsprojekts „Spionage“ weiterverarbeiten. Verfassungsrechtlich ist hiergegen nichts zu erinnern, da der Gesetzgeber eine

²⁴ Der Begründung lässt sich ein solcher Grund nicht entnehmen, vgl. BT-Drs. 21/1846, S. 89.

²⁵ Eingehend zu denkbaren Verfahrensregelungen Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 598 ff.

14 solche Weiternutzung als Spurenansatz im Rahmen des Aufgabenkreises des MAD ohne zusätzliche Eingriffsvoraussetzungen zulassen darf.²⁶

Zweitens ermöglicht § 47 Abs. 1 MADG-E nach Wortlaut, Systematik und Regelungszweck eine längerfristige Speicherung erhobener Daten für die Zwecke zukünftiger, zum Zeitpunkt der Datenspeicherung noch nicht absehbarer Aufklärungsprojekte.

Eine solche vorsorgende Datenspeicherung ist keine weitere Nutzung im verfassungsrechtlichen Sinne, sondern bedarf als eigenständige Weiterverarbeitungskategorie spezifischer Tatbestandsvoraussetzungen. Die vorsorgende Speicherung muss auf einer Speicherschwelle beruhen, die den Zusammenhang zwischen den vorsorgend gespeicherten personenbezogenen Daten und der Erfüllung des Speicherzwecks in verhältnismäßiger Weise absichert und den spezifischen Gefahren der vorsorgenden Speicherung angemessen begegnet. Darüber hinaus ist eine angemessene Speicherdauer gesetzlich zu regeln.²⁷

Wie genau eine verfassungskonforme nachrichtendienstliche Speicherschwelle aussehen könnte, bedarf hier keiner näheren Erörterung. Offenbleiben kann insbesondere, ob die in § 10 Abs. 1 BVerfSchG, bislang nach § 6 Abs. 1 Satz 1 MADG auch für den MAD maßgeblichen Bevorratungstatbestände in jeder Hinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Jedenfalls verfehlt § 47 Abs. 1 MADG-E diese Anforderungen, indem die Norm vorsorgende Datenspeicherungen zur Aufgabenerfüllung voraussetzungslos zulässt. Die Vorgabe in § 48 Abs. 2 Satz 1 MADG-E, dass der MAD Daten löschen muss, wenn ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist, kann das vollständige Fehlen positiver Speicherungsvoraussetzungen nicht kompensieren, zumal der Erforderlichkeitsgrundsatz allein gleichfalls nicht ausreicht, um den Speicherungsanlass zu konturieren.²⁸

6. Auskunftsanspruch (§ 50 MADG-E)

Die Regelung über den Auskunftsanspruch der betroffenen Person genügt nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da sie den Auskunftsanspruch an zu hohe Anforderungen knüpft und inhaltlich zu weitgehend beschränkt.

Der Auskunftsanspruch der betroffenen Person über sie betreffende Datenverarbeitungen ist das grundlegende Datenschutzrecht (vgl. auch Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GRCh). Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere die zentrale Bedeutung dieses Anspruchs für den Grundrechtsschutz betont, wenn eine staatliche Stelle – wie der MAD – zu Informationseingriffen befugt ist, deren Vornahme oder Umfang die betroffene Person nicht sicher abschätzen kann, da sie in den Informationsverarbeitungsprozess nicht oder nicht stets einbezogen wird, und wenn zudem keine (durchgängige) Pflicht dieser Stelle zur aktiven Mitteilung an die betroffene Person besteht.²⁹ Gerade in solchen

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 102 f.

²⁷ Vgl. zum Polizeirecht BVerfG, Urteil vom 1. Oktober 2024 – 1 BvR 1160/19 –, Rn. 179 ff.

²⁸ Vgl. zum Polizeirecht BVerfG, Urteil vom 1. Oktober 2024 – 1 BvR 1160/19 –, Rn. 198.

²⁹ BVerfGE 120, 351 (364).

15 Fällen bestehen hohe Anforderungen an Einschränkungen des Auskunftsanspruchs. Eine Einschränkung muss gegenläufigen Interessen von höherem Gewicht dienen. Die gesetzlichen Ausschlusstatbestände müssen sicherstellen, dass die betroffenen Interessen einander umfassend und auch mit Blick auf den Einzelfall zugeordnet werden. Dies gilt im Ansatz auch für die Nachrichtendienste, wenngleich die besonderen Geheimhaltungsbedürfnisse Modifikationen begründen können.³⁰

Der in § 50 MADG-E geregelte Auskunftsanspruch ist nach diesen Maßstäben in zweierlei Hinsicht defizitär:

Erstens hat die betroffene Person gemäß § 50 Abs. 1 Satz 1 MADG-E einen gebundenen Auskunftsanspruch nur, wenn sie „auf einen konkreten Sachverhalt verweist und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt“. Damit wird der betroffenen Person eine Darlegungslast auferlegt, die mit der Transparenzvorstellung nicht vereinbar ist, welche dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zugrunde liegt. Der Auskunftsanspruch soll der betroffenen Person gerade ermöglichen, sich darüber zu orientieren, wer was über sie weiß und welche Folgen dieses Wissen für sie haben kann. Die vom Gesetz errichtete Darlegungslast führt hingegen dazu, dass die betroffene Person bereits – zumindest ansatzweise – über eine solche Orientierung verfügen muss, da sie sonst weder einen konkreten Sachverhalt darlegen noch ein „besonderes“ Auskunftsinteresse begründen kann. Die Obliegenheit zur Darlegung eines konkreten Sachverhalts führt zudem dazu, dass die betroffene Person ihren Auskunftsanspruch nur geltend machen kann, wenn sie das Landesamt selbst auf gegen sie bestehende Verdachtsmomente hinweist.³¹

Ein grundrechtlich anerkanntes Auskunftsinteresse ergibt sich vielmehr bereits daraus, dass die Auskunftspetentin möglicherweise betroffene Person von Eingriffen in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder in andere Bestandteile des grundrechtlichen Informationsschutzes ist. Ein weitergehendes besonderes Interesse kann nur gefordert werden, wenn sich das Auskunftsinteresse der betroffenen Person gegen kollidierende staatliche Geheimhaltungsbelange durchsetzen muss. Eine solche Kollisionslage, die mit einer Abwägung zu bewältigen wäre, setzt § 50 Abs. 1 Satz 1 MADG-E jedoch nicht voraus. Das verfassungsrechtliche Defizit dieser Norm wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass die betroffene Person, wenn sie kein besonderes Auskunftsinteresse darlegt, einen ungeschriebenen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihr Auskunftsbegehrten haben mag. Für ein behördliches Auskunftsermessen ist verfassungsrechtlich jedenfalls dann kein Raum, wenn der Auskunftsanspruch sich auf Datenverarbeitungsprozesse bezieht, die die betroffene Person typischerweise nicht vollständig abschätzen kann.³²

³⁰ BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 289; Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 118.

³¹ Drastische, in der Sache aber zutreffende Kritik hieran bei Kauß/Werkentin, KJ 1991, S. 492 (496): „Verpflichtung zur Selbstdenunziation“.

³² Vgl. BVerfGE 120, 351 (364).

16 Zweitens umfasst der Auskunftsanspruch gemäß § 50 Abs. 1 Satz 2 MADG-E nur Daten, die strukturiert in automatisierten Dateien gespeichert sind. Der prinzipielle Anspruchsanschluss für Daten außerhalb strukturierter Dateien reicht zu weit, weil unter heutigen informationstechnischen Bedingungen auch unstrukturierte elektronische Datenbestände (wie elektronische Akten) mit einer Volltextsuche umfassend erschlossen werden können. Jedenfalls soweit der MAD seine Datenbestände selbst elektronisch in dieser Weise erschließen darf und dazu tatsächlich in der Lage ist, muss auch der Auskunftsanspruch bestehen. Ansonsten würde die betroffene Person den Risiken, welche die heutigen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung für ihre Persönlichkeitsrechte mit sich bringen, in weitem Ausmaß ausgesetzt, ohne dies zumindest durch eine Nutzung dieser Möglichkeiten zugunsten des Persönlichkeitsschutzes zu kompensieren.

7. Befugnisse im Spannungs- oder Verteidigungsfall (§ 52 MADG-E)

Verfassungsrechtlich teilweise zumindest heikel ist die neue Regelung über Eingriffsbefugnisse im Spannungs- oder Verteidigungsfall in § 52 MADG-E. Die Notstandsverfassung des Grundgesetzes sieht im Fall eines äußeren Notstands primär Verschiebungen in der Kompetenzordnung vor, nicht jedoch eine pauschale Absenkung des Schutzniveaus der Grundrechte.³³ Eine Art. 15 EMRK entsprechende Regelung findet sich im Grundgesetz gerade nicht, sondern lediglich punktuelle Modifikationen des Grundrechtsschutzes (in Art. 12a Abs. 3 bis 5 und Art. 115c Abs. 2 GG), die allerdings den grundrechtlichen Informationsschutz nicht erfassen. Setzt eine Eingriffsermächtigung voraus, dass der Spannungs- oder Verteidigungsfall eingetreten ist, so ist diese Voraussetzung allerdings bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Norm und ihrer Anwendung im Einzelfall zu beachten.³⁴

Mir erscheinen angesichts dessen die in § 52 MADG-E vorgesehenen Modifikationen des Verfahrens bei besonderen Befugnissen vertretbar, da sie im Wesentlichen dem besonderen Eilbedarf und der spezifischen Verwundbarkeit von Staat und Gesellschaft im Spannungs- oder Verteidigungsfall Rechnung tragen. Für nicht hinnehmbar halte ich jedoch § 52 Abs. 1 Nr. 3 MADG-E, nach dem im Spannungs- oder Verteidigungsfall das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut für die Zwecke von Datenübermittlungen mit präventiver Zielsetzung vermutet wird. Diese Norm gibt solche Übermittlungen weitgehend frei, da diese Vermutung kaum zu widerlegen sein wird: Gerade im Spannungs- oder Verteidigungsfall wird sich eine konkretisierte Gefahr praktisch nie ausschließen lassen. Zudem ist es nicht Aufgabe des MAD, Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, dass *keine* Gefährdungslage besteht. Im Ergebnis legt § 52 Abs. 1 Nr. 3 MADG-E damit eine informationelle Verschmelzung des MAD mit den operativ tätigen Gefahrenabwehrbehörden als potenziellen Übermittlungsempfängern an. Dadurch wird das informationelle Trennungsprinzip als

³³ Näher Stein, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. I, 2004, § 24 Rn. 53 ff.

³⁴ Ähnlich Stein, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. I, 2004, § 24 Rn. 66.

17 grundlegender Baustein der Sicherheitsverfassung³⁵ im Spannungs- oder Verteidigungsfall praktisch aufgegeben. Das Grundgesetz enthält keinen Anhaltspunkt dafür, dass dies zulässig sein könnte.

³⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 229 ff.; Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, Rn. 116 ff.; Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 104 ff.; eingehend Bäcker, in: Lisken/Denninger/ders., Handbuch des Polizei- und Sicherheitsrechts, 8. Aufl. 2025 (im Erscheinen), Kap. 2 Rn. 341 ff.



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)



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/b7c87dfeb54b96d15331c124703e0e9d/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-behoer-den/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 disperaten 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, Ausschussdr. 20(4)418 F, S. 3 ff.; ders. JR 2023, 331, 341 ff.



lässt, erscheint unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht unproblematisch, weil insofern 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 hindeutet andererseits hinsichtlich solcher Kontaktpersonen nicht Ermittlungsmaßnahmen *geringerer* 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 Auskunftsersuchen 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 niederschwelligen 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/b7c87dfeb54b96d15331c124703e0e9d/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 gesellschaftlicher 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- rech verfolgten personenbezogenen Ansatz angepasst und um militärspezifische Gesichts- punkte (besondere soldatische Fähigkeiten, Zugang zu Waffen) ergänzt werden. Generell besteht im Zusammenhang mit der Bildung von praxisgerechten Stufenmodellen noch eini- ger 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 statt- findet oder die Zahl der dritt betroffenen Personen. Eine flexiblere und damit praxisnähere Regelung anhand gesetzlich exemplarisch definierter Kriterien der Intensität erscheint mög- lich.

6. Zu § 11 MADG-E

Die Regelung sieht keine Befugnis für eine Wohnraumüberwachung zum Zweck der Eigensi- cherung im Sinne des Art. 13 Abs. 5 GG vor. Darin ist vor allem deshalb ein Manko zu se- hen, weil die akustische und optische Wohnraumüberwachung auf Grundlage des Art. 13 Abs. 4 GG wegen der dortigen engen Schranken¹⁷ für den Verfassungsschutz keinen rele- vanten Anwendungsbereich aufweist und daher in der Vergangenheit auch nicht in nen- nenswertem 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 Berufsgeheimnisträger 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 Verhaltens 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. Betrugstaten) 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 Strafrahmen (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 sozialethischen 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 niederschwelligen Eingriffsvoraussetzungen angemessen sind. Eine Beschlagnahme oder Sicherstellung von Datenträgern darf zwar nach Polizei- und Strafverfolgungsrecht ebenfalls niederschwillig 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 zwangslässig 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 erklärt, 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/Fröhlingsdorf, 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, Polizei- 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. Konsequent 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. Dritt betroffene 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 Nutzung 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/Marscholleck, 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 Dronendetektion 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 Grundrechtschranken 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 nachrich-

⁷³ BGBI. 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.; Puschke/Singelnstein, NJW 2008, 113, 114; Bergemann, DuD 2007, 581, 583; aufz. 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. aufz. 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 Strafrahmen 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 Auskunftsersuchen 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 beider 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 Datenverarbeitungsbefugnisse bei dieser Personengruppe erkennbar.⁹⁶ Im Übrigen ist die 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 Grundrechtschutzes 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 BVerwG 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 verfassunggebenden 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 denkbare 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 Zuverlässigkeitstestsverfahren¹¹⁴ 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.

Reglungsvorschlag:

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 eingeschränkter 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%BCffelmann/Downloads/snv-defizite-der-kontrolle-des-militärischen-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 justizierbar. Im Übrigen geht die deutsche Rechtsordnung auch andernorts von lebensfremden Annahmen aus.

Prof. Dr. Markus Löffelmann



Ausschussdrucksache 21(12)232

53100

6. November 2025

**Stellungnahme des Sachverständigen Herrn Ronny Schlenzig,
Deutscher BundeswehrVerband e.V., zur öffentlichen Anhörung zum
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in
der Bundeswehr
(BT-Drucksache 21/1846)**



**Stellungnahme
des Deutschen BundeswehrVerbandes**

Oberstabsfeldwebel Ronny Schlenzig

(Stellvertretender Vorsitzender Streitkräftebasis im DBwV)

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung
der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr
(BT-Drs. 21/1846, „Artikelgesetz Militärische Sicherheit“)**

**anlässlich der
Öffentlichen Anhörung zum Artikelgesetz Militärische Sicherheit
am 10.11.2025 im Deutschen Bundestag**

Der Deutsche BundeswehrVerband (DBwV) als Interessenvertretung aller Menschen der Bundeswehr – Soldaten und Reservisten, Arbeitnehmer und Beamte sowie Angehörige und Hinterbliebene – mit weit über 200.000 Mitgliedern dankt für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Artikelgesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr Stellung zu nehmen.

I. Bedeutung des Gesetzes

Die sicherheitspolitische Lage ist zunehmend instabil. Die Chefs der deutschen Nachrichtendienste haben erst kürzlich bei einer Anhörung im Deutschen Bundestag dargelegt, dass die Bedrohung durch Russland akut und eine Eskalation in den Beziehungen jederzeit möglich sei. Man müsse sich auf weitere Lageverschärfungen vorbereiten, erklärte der Präsident des Bundesnachrichtendienstes.

Diese Diagnose war in ihrer Schärfe überraschend; die gesteigerte Bedrohungslage in Deutschland ist allerdings spätestens seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine bekannt. Der aktuelle Entwurf des Artikelgesetzes zur Stärkung der militärischen Sicherheit in der Bundeswehr will gemäß seiner Begründung dieser Lage Rechnung tragen. Neben der Stärkung des Militärischen Nachrichtendienstes, die den Schwerpunkt des Gesetzesvorhabens bildet, sollen unter anderem auch die Befugnisse des militärischen Sicherheitspersonals ausgeweitet werden. Konkret sieht Artikel 9 des Entwurfs Änderungen im „Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen“ (UZwGBw) vor: Die Möglichkeiten zum Schutz militärischer Liegenschaften vor Sabotage und Ausspähung sollen an neue hybride Bedrohungen, wie z.B. Drohnen, angepasst werden.

Die Bedeutung dieser Anpassungen und damit des Gesetzes sind essenziell für die Sicherheit in Deutschland und der Titel des Gesetzes weckt große Erwartungen. Zusammenfassend kann an dieser Stelle aber bereits festgestellt werden, dass die im Entwurf vorgesehenen neuen Befugnisse für militärisches Sicherheitspersonal bei Weitem nicht ausreichen, um mit der aktuellen – sich weiter verschärfenden – realen Bedrohungslage unterhalb der Ebene des Spannungs- und Verteidigungsfalls Schritt zu halten.

Damit wird verpasst, dem militärischen Sicherheitspersonal und damit insbesondere den Feldjägern einen passenden und praktikablen Rahmen für den Umgang mit hybriden Bedrohungsszenarien zur Verfügung zu stellen. Dies gefährdet sowohl die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit als auch die Fähigkeit der Streitkräfte, sich selbst zu schützen.

Eine mögliche Befürchtung, dass die Befugnisse des militärischen Sicherheitspersonals unverhältnismäßig ausgeweitet werden könnten, ist unbegründet. Das Gesetz weitet die Befugnisse zwar aus, aber lediglich in äußerst geringer Intensität. Im Kern geht es um die bessere Eigensicherung in und im direkten Nahbereich von militärischen Liegenschaften und im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten. Die bestehenden Kontrollmechanismen und rechtlichen Rahmenbedingungen bleiben unverändert bestehen, sodass keine Gefahr einer Kompetenzüberschreitung besteht.

Konkret sind im Schwerpunkt Ergänzungen vorgesehen, die die Identitätsfeststellungsbefugnisse, und damit eine Eingriffsmaßnahme von sehr geringer Intensität, ermöglichen. Dies gilt, vereinfacht gesagt, für militärische Bereiche und für das nahe Umfeld von militärischen Sicherheitsbereichen (innerhalb von militärischen Sicherheitsbereichen gem. § 2 Abs. 2 UZwGBw haben die Feldjäger ohnehin bereits weitgehende Befugnisse) und militärischen Aktivitäten, wie z.B. militärischen Märschen bzw. Konvois im zivilen Raum.

Der Übersichtlichkeit halber nennt diese Stellungnahme – die sich allein auf die vorgesehenen Änderungen im UZwGBwE konzentriert – punktuell Versäumnisse des Entwurfs und nennt zusätzliche Befugnisse, die zur Auftragserfüllung und zur Eigensicherung der Bundeswehr unverzichtbar sind und dem militärischen Sicherheitspersonal unbedingt zeitnah eingeräumt werden sollten.

Vorab eine kurze Skizzierung vorgesehener Änderungen:

§ 8a Abs. 1 UZwGBwE ermöglicht die Überprüfung von Personen in *militärischen Bereichen*, konkret etwa Truppenübungsplätzen. Hier konnte das militärische Sicherheitspersonal bislang (genau wie außerhalb dieser Bereiche) nur auf Grundlage des Hausrechts und des Jedermannrechts aus § 127 StPO tätig werden. Dieses Recht besagt, dass jeder Mensch einen anderen unter bestimmten Voraussetzungen vorläufig „festnehmen“ kann, sofern dieser bei einer Straftat ertappt wird. Künftig hat das militärische Sicherheitspersonal die Befugnis zur Feststellung der Identität und Weitergabe der Daten an die zur Ahndung zuständige Stelle der Bundeswehr.

Durch § 8a Abs. 2 UZwGBwE wird es militärischem Sicherheitspersonal ermöglicht, die Identität von Personen *außerhalb* (aber im Umfeld) von *militärischen Sicherheitsbereichen* festzustellen. In der Gesetzesbegründung wird insbesondere die gestiegene Bedrohung durch Drohnen als Auslöser für die Neuregelung genannt. Eine ausspähende oder angreifende Drohne könne schon jetzt mit Zwangsmitteln abgewehrt werden. Dem militärischen Sicherheitspersonal fehlten allerdings Befugnisse, um gegen den Steuerer einer Drohne vorzugehen, soweit er sich außerhalb der Liegenschaft befand.

Absatz 3 sieht darüber hinaus eine Befugnis zur Identitätsfeststellung auch außerhalb des Umfelds ortsfester militärischer Sicherheitsbereiche, aber im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten für Soldaten mit Sicherungsaufgaben (also nicht für ziviles Wachpersonal) vor. So soll es Feldjägern oder Angehörigen von Transportbegleitkommandos mit Blick auf die „Drehscheibe Deutschland“ insbesondere bei militärischen Marschbewegungen ermöglicht werden, für ein „gewisses Maß an Sicherheit“ der eigenen und der verbündeten Truppen zu sorgen.

II. Bewertung ausgewählter Änderungen aus Artikel 9 des Entwurfs eines Artikelgesetzes Militärische Sicherheit

Wie einleitend beschrieben, reichen die vorgesehenen Änderungen nicht aus, um der realen Bedrohungslage gerecht zu werden, geschweige denn, um auch kommende Gefährdungslagen in den Griff zu bekommen.

Die Neuregelungen sind unterm Strich so eng und gleichzeitig ungenau gefasst, dass sie in der Praxis leerlaufen, zu Anwendungsunsicherheiten führen und nicht zur Steigerung der Sicherheit beitragen dürften. Problematisch ist beispielsweise die Definition des „nahen Umfelds“, in dem künftig eine Identitätsfeststellung unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein soll. Die verdächtige Person muss sich demnach in „Sicht- und Rufweite“ des militärischen Sicherheitsbereiches aufhalten. Das Erfordernis, dass Sicht – *und* Rufweite kumulativ vorliegen müssen, ist überzogen, da dies fast zwangsläufig zu Grauzonen führen wird und die Rechtsanwendung deutlich erschwert.

Überspitzt gesagt: Ein ausspionierender Drohnenpilot müsste demnach in unmittelbarer Nähe zur Kaserne stehen (nicht von Gebüsch verdeckt) und erkennbar eine Fernsteuerung bedienen, damit ein Feldjäger überhaupt nur seine Identität feststellen darf. Schon allein unter Berücksichtigung der Reichweite bereits handelsüblicher Drohnen ist das ein völlig unrealistisches Szenario.

Unverständlich ist zudem, dass weitere, über die Identitätsfeststellung hinausgehende Maßnahmen der Gefahrenabwehr – etwa die Befugnis, bei verdächtig handelnden Personen Durchsuchungen und Beschlagnahmen durchzuführen oder auch nur einen Platzverweis aussprechen zu können – den Polizeibehörden vorbehalten bleiben. Dies dürfte in der Praxis zu der bizarren Situation führen, dass zwar bei einem sich auffällig verhaltenden Menschen z.B. mit Bolzenschneider (etwa am Rande eines Konvois oder in direkter Nähe des militärischen Sicherheitsbereiches) die Personalien aufgenommen werden dürfen, nicht aber das mitgeführte Gerät bzw. die Tasche kontrolliert werden darf, sofern sich die Persona aufweist. Hierfür müsste dann die Polizei gerufen werden. Nur, wenn eine Feststellung der Identität nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist, dürfen die Kräfte vor Ort selbst durchsuchen. Ein sich in einer solchen Situation geradezu aufdrängender Platzverweis könnte in jedem Fall nur durch hinzugezogene Polizeikräfte ausgesprochen werden.

Etwaige Zweifel an der korrekten Ausübung der Kompetenzen durch die Feldjäger sind unangebracht. Diese Truppengattung ist umfassend rechtlich geschult, auch und insbesondere mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit ihrer Tätigkeit.

III. Nachbesserungsbedarf

Aus diesen Feststellungen folgt, dass die Befugnisse für Eigensicherungsmaßnahmen dringend an das in den denkbaren Szenarien Angemessene und zur effektiven Gefahrenabwehr Erforderliche angepasst werden müssen.

Abgeleitet aus der sicherheitspolitischen Lage bedarf es zudem weiterergehender Regelungen. Bedauerlicherweise wird mit dem Gesetzentwurf nicht die Chance ergriffen, Feldjägern Verkehrsregelungs- und -lenkungsbefugnisse einzuräumen. Sämtliche straßenbasierte Truppenbewegungen sind nach wie vor von den Ordnungsbehörden in Ländern und Kommunen abhängig – obwohl der Gesetzgeber im Entwurf klar erkennt, dass in Deutschland im Krisenfall massive Truppenbewegungen der Bundeswehr und anderer Nationen zu erwarten sind. Eigene Verkehrsregelungsbefugnisse der Streitkräfte – auch unterhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls – sind in diesem Bereich auch vor dem Hintergrund fehlender Kapazitäten in den Kommunen aus hiesiger Sicht nahezu alternativlos.

Daran schließt sich die Notwendigkeit an, Feldjägern Weisungsbefugnisse sowohl gegenüber ausländischen Streitkräften als auch zivilen Vertragspartnern einzuräumen.

IV. Fazit:

Die im Gesetzentwurf geplanten Änderungen sind aus Sicht des Deutschen BundeswehrVerbandes grundsätzlich zu begrüßen und ohne Zweifel wichtig. Sie stellen allerdings nur einen zaghaften ersten Schritt dar, um den Bereich der militärischen Eigensicherung tauglich für die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu machen.

Herausfordernd bleibt, dass sich Vorschriften für Feldjäger in unterschiedlichsten Gesetzen wiederfinden. Um eine klare Grundlage zu schaffen, die Eigensicherung der Bundeswehr signifikant zu stärken und auch um den Bürokratieaufwand zu begrenzen, sollte perspektivisch ein eigenes Gesetz für die Aufgaben der Feldjäger („Feldjägeraufgabengesetz“) etabliert werden. Da ein solches Vorhaben bereits seit Jahren in Fachkreisen diskutiert wird, könnten entsprechende Regelungsvorschläge in überschaubarer Zeit zusammengeführt werden. Damit würde der Gesetzgeber ein starkes Signal senden, dass er die Ernsthaftigkeit der Bedrohung erkannt hat und gewillt ist, Deutschland verteidigungsfähig zu machen und zugleich einen klaren Regelungsrahmen für die Notwendigkeit bei der Erfüllung des militärischen Auftrags im hybriden Spektrum setzen.

Ein eigenes Gesetz für Feldjäger würde zudem auch für die Bevölkerung die Transparenz erhöhen, da die rechtlichen Rahmenbedingungen nachvollziehbar dargestellt wären. Dies könnte das Vertrauen in die Bundeswehr stärken und die Kontrolle der Maßnahmen erleichtern.

Zusammenfassend sei noch einmal unterstrichen, dass die oben erörterten erweiterten Befugnisse allein der Eigensicherung der Bundeswehr und ihrer Aufgaben dienen. Eine Vermischung mit dem Aufgabenfeld der Polizeien ist durch die klare Abgrenzung weitgehend ausgeschlossen.



Ausschussdrucksache 21(12)233

53100

6. November 2025

**Stellungnahme des Sachverständigen Herrn Christian Sieh,
Deutscher BundeswehrVerband e.V., zur öffentlichen Anhörung zum
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in
der Bundeswehr
(BT-Drucksache 21/1846)**

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



**Stellungnahme
des Deutschen BundeswehrVerbandes**

Christian Sieh

(Justitiar im Bundesvorstand Verbandssyndikus)

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung
der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr
(BT-Drs. 21/1846, „Artikelgesetz Militärische Sicherheit“)**

**anlässlich der
Öffentlichen Anhörung zum Artikelgesetz Militärische Sicherheit
am 10.11.2025 im Deutschen Bundestag**

Der Deutsche BundeswehrVerband (DBwV) bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Er begrüßt das Vorhaben dem Grunde nach und teilt die Einschätzung, dass der geltende rechtliche Rahmen für die militärische Sicherheit in der Bundeswehr den Anforderungen der aktuellen Sicherheitslage nicht mehr gerecht wird und daher angepasst werden muss.

Dennoch gibt es an einigen Stellen Nachbesserungsbedarf, den der DBwV hier aufzeigen möchte.

I. Zum MAD-Gesetz

Die Neuformulierung des MAD-Gesetzes (MADG) ist ganz überwiegend gelungen und trägt den verfassungsgerichtlichen Vorgaben in geeigneter Weise Rechnung, insbesondere auch hinsichtlich der eingeführten „Eingriffsschwellen“ und der gerichtlichen Kontrolle. Es schafft damit – ungeachtet der inhärenten Komplexität – eine höhere Anwendungssicherheit in einem umfassenden Sinn.

Aus Sicht des DBwV muss jedoch sichergestellt bleiben, dass vom Militärischen Abschirmdienst (MAD) erhobene Daten allein zu Zwecken verwendet werden, für die dieser auch zuständig ist. Die **Übermittlung allein disziplinarisch relevanter Sachverhalte** ohne Bezug zu Sicherheits- oder Verfassungstreuefragen an Disziplinarvorgesetzte oder personalverantwortliche Stellen ist nicht zulässig und muss ausgeschlossen bleiben, ggf. im Wege einer gesetzlichen Klarstellung.

Denn nach § 2 Abs. 1 S. 5 des Entwurfs soll der MAD seine Erkenntnisse, ob sie mit besonderen Befugnissen gewonnen wurden oder nicht, an disziplinarrechtlich und personalrechtlich zuständige Stellen übermitteln. Zwar geht die Gesetzesbegründung nachvollziehbar auf die zurecht fehlenden operativen Anschlussbefugnisse ein, in einer Gesamtschau der Regelungen ist aber nicht auszuschließen, dass die Datenerhebung durch den MAD für eine Ahndung auch von Dienstvergehen nutzbar gemacht werden könnte, die keinen Bezug zu dessen Aufgaben aufweisen. § 2 Abs. 1 S. 5 MADG-E nimmt keine Einschränkung hinsichtlich der disziplinarrechtlichen Relevanz vor, und mit § 41 MADG-E besteht eine Übermittlungsbefugnis für Daten aus allgemein zugänglichen Quellen, womit auch disziplinarrechtlich relevante Sachverhalte, außerhalb des eigentlichen Aufgabenspektrums des MAD, aufgenommen und an Verantwortliche übermittelt werden könnten. In diesem Zusammenhang ist auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an die Nutzung und Übermittlung

staatlich erhabener Daten bei einer Zweckänderung hinzuweisen (vgl. BVerfG 1 BvR 966/09 und 1140/09, Rn. 276 f.)

Die §§ 30 und 41 Abs. 2 MADG-E stehen dem nach hiesiger Bewertung ohne eine ausdrückliche Regelung nicht hinreichend im Wege. Daher wäre etwa eine ausdrückliche Beschränkung der Übermittlungsbefugnisse bei nicht im Zusammenhang mit den Aufgaben des MAD stehenden Erkenntnissen wünschenswert, und jedenfalls muss eine disziplinarische Verwertung von nicht zu einer Höherstufung führenden Informationen aus einer Vorprüfung gemäß § 5 MADG-E ausgeschlossen bleiben.

II. Zum Bundeswehr-Schutz-Gesetz

Der DBwV begrüßt, dass mit der Einführung der sogenannten **unterstützten Verfassungstreueprüfung** durch ein neues Bundeswehr-Schutz-Gesetz (BwSchutzG) ein gegenüber der bisherigen einfachen Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) deutlich schnelleres und für die Zwecke der (Wieder-)Einstellung und Heranziehung gleichwohl uneingeschränkt geeignetes Instrument geschaffen wird. Begrüßenswert ist insbesondere, dass die neue Einstellungsüberprüfung dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 BwSchutzG-E nach vor Dienstantritt abgeschlossen sein muss. Damit werden die bislang nur schwer vermittelbaren Fälle vermieden, in denen Bewerber ihren Dienst bereits aufgenommen hatten und dann – mangels Ausbildbarkeit an der Waffe infolge einer nicht oder mit negativem Ergebnis abgeschlossenen Sicherheitsüberprüfung – aus Eignungsgründen wieder entlassen werden mussten, obwohl die für eine entsprechende Bewertung erforderlichen Erkenntnisse bereits vor Dienstantritt vorlagen.

Insofern wird eine zweckmäßige Vorstufe zur weiterhin für den militärischen Dienst erforderlichen Sicherheitsüberprüfung eingeführt, die eine zügigere Antwort auf die Frage liefert, ob einem Bewerber jedenfalls die Grundbefähigung für den Dienst an der Waffe vermittelt werden kann. Zu beachten ist in dem Kontext aber, dass – abweichend von der Gesetzesbegründung zur Notwendigkeit eines automatisierten Bildabgleiches mit öffentlich zugänglichen Quellen – allgemeine sicherheitsrechtliche Zuverlässigkeitsfragen hier keine Rolle spielen dürfen; diese müssen weiterhin der Sicherheitsüberprüfung nach dem SÜG vorbehalten bleiben, die bei der Übertragung sicherheitsempfindlicher Tätigkeiten durchzuführen ist.

Denn der Zweck des neuen Instruments ist nach § 2 BwSchutzG-E gerade keine allgemeine sicherheitsrechtliche Überprüfung, sondern allein die Feststellung der Verfassungstreue. Dennoch wird der automatisierte Abgleich des zu überlassenden Lichtbilds mit öffentlich zugänglichen Quellen nach § 4 Abs. 3 BwSchutzG-E im Entwurf auch damit begründet, dass auf diese Weise (unter anderem) festgestellt werden soll, ob die betroffene Person die nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BwSchutzG-E erforderlichen Angaben korrekt und vollständig angegeben hat und ob sich daraus Sicherheitsrisiken ergeben. Diese Formulierung legt nahe, dass das Ergebnis des Abgleichs offenbar doch (zumindest auch) Ableitungen auf die sicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit erlauben soll. Angesichts der klaren Zweck- und Nutzungsbeschränkung der so gewonnenen Erkenntnisse zu Zwecken der Feststellung der Verfassungstreue und konkret bei der Einstellung (§ 4 Abs. 5 i.V.m. § 2 BwSchutzG-E und § 1 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. Abs. 1 und 2 BwSchutzG-E) ist aus hiesiger Sicht richtigerweise ausgeschlossen, dass diese Erkenntnisse im Zuge einer späteren Überprüfung nach dem SÜG herangezogen werden.

Für den DBwV maßgeblich bleibt insgesamt, dass mit den – auch automatisiert erhobenen – Erkenntnissen eine sachgerechte, nicht automatisierte Einzelfallprüfung erfolgt, denn die Ermächtigungsgrundlage lautet ausschließlich auf die automatisierte Datenerhebung und zumindest aktuell nicht auf eine automatisierte Datenauswertung. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich Menschen weiterentwickeln und daher bei einschlägigen Erkenntnissen in Bezug auf die Vergangenheit ein besonderes Augenmerk auf deren tatsächliche Fortwirkung für die Verfassungstreue in die Gegenwart und Zukunft gerichtet werden muss.

Die Einführung gesetzlicher **Reisebeschränkungen** für Angehörige des Geschäftsbereichs BMVg durch das BwSchutzG kann zwar grundsätzlich nachvollzogen werden, die Art und Weise der Umsetzung ist jedoch aus Sicht des DBwV nicht uneingeschränkt gelungen und bedarf der Nacharbeit.

Soweit auch unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung auf Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung für alle Angehörigen des Geschäftsbereiches verzichtet werden mag, bleibt unklar, welche Schwelle welcher Gefährdungslage erreicht sein müsste, um die jeweilige Beschränkung zu begründen. Die generischen Definitionen der adressierten Gefährdungslagen in der Gesetzesbegründung und die weiter e Verlagerung der die allgemeine Handlungsfreiheit nicht nur unerheblich einschränkenden Bewertung auf die Verordnungsebene sind aus hiesiger Sicht in dieser Form nicht mit dem Vorbehalt des Gesetzes (Wesentlichkeitstheorie) vereinbar.

Zudem ist die in § 8 BwSchutzG-E vorgenommene Abstufung nicht nachvollziehbar und in den Folgen über die Anzeigepflicht hinaus faktisch unterschiedslos, weil es sich sowohl beim Zustimmungsvorbehalt nach Absatz 2 als auch bei einem grundsätzlichen Verbot im Sinne des Absatzes 3 um Verbote mit Erlaubnisvorbehalt handelt. Die mutmaßlich beabsichtigte Abstufung bei der Ermessensbetätigung hinsichtlich einer Zustimmung grundsätzlich untersagter Reisen zu unterschiedlich gefährlich eingestuften Reisezielen ist jedoch als solche nachvollziehbar. Daneben fehlen indes – wiederum unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten – Regelungen zu etwaigen Auflagen, die über die Vorkommnisanzeige nach § 9 BwSchutzG-E hinausgehen sollen. Die Einführung einer allgemeinen dienst- und arbeitsrechtlichen Verpflichtung zur Anzeige sicherheitsrelevanter Vorkommnisse während Privatreisen setzt angesichts möglicher disziplinarischer Konsequenzen bei bereits fahrlässigem Unterlassen überdies voraus, dass insoweit flächendeckend Schulungen und im Einzelfall Belehrungen durchgeführt werden.

III. Zur Änderung der Wehrdisziplinarordnung

Die Ausweitung der Möglichkeit, Vernehmungen in Disziplinarverfahren von Feldjägeroffizieren auch auf Feldjägerfeldwebel zu übertragen, wird begrüßt. Sie setzt aber aus hiesiger Sicht voraus, dass es sich um besonders befähigtes bzw. geschultes Personal handelt, wie es die Gesetzesbegründung avisiert, und dies sollte auch in der Wehrdisziplinarordnung (WDO) selbst reflektiert werden.

IV. Zur Änderung des Unmittelbarer-Zwang-Gesetzes

Die geringe **Ausweitung der Kompetenzen für militärisches Sicherheitspersonal** bleibt mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen (UZwGBw) deutlich hinter den Erfordernissen für eine Reaktion auf die zunehmend hybriden Bedrohungsszenarien unterhalb der Ebene des Spannungs- und Verteidigungsfalls zurück. Gefährdungsanalyse und Kompetenzanpassung fallen damit deutlich auseinander, und im Ergebnis

wird hier die Chance verpasst, das militärisch Erforderliche mit dem rechtlich Machbaren zu vereinen, um der Bundeswehr einen adäquaten, rechtsanwendertauglichen Rahmen gegenüber hybriden Bedrohungsszenarien an die Hand zu geben.

So fehlen beispielsweise notwendige Befugnisse zur Verkehrslenkung im Zusammenhang mit militärischem Verkehr, zur Eigensicherung des Personals und zur Platzverweisung, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für dienstliche Tätigkeiten der Bundeswehr erforderlich ist. Die vorgesehene Ausweitung der Identitätsfeststellung ist aus hiesiger Sicht zudem, etwa mit Blick auf die Definition des „nahen Umfeld[s]“ als (kumulativ) Sicht- und Rufradius sowie des tatbestandlichen „[Umgehens] mit Gegenständen, die geeignet sind, eine [...] Gefährdung [für die Einsatzbereitschaft, Schlagkraft oder Sicherheit der Truppe]“ in § 8a des Entwurfs, aber auch unter systematischen Gesichtspunkten, leider nicht für eine handlungssichere Anwendung geeignet.

Hinsichtlich der erweiterten Befugnisse insbesondere für die Feldjäger bleibt der Entwurf damit nicht nur hinter dem Bedarf, sondern auch hinter den Erwartungen des DBwV zurück, der ohnehin und schon aus Gründen der Rechts- und Anwendungssicherheit ein eigenes Aufgabengesetz für die Feldjäger präferiert hätte und sich weiterhin dafür ausspricht.

V. Zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Die Aufnahme eines neuen Absatzes 6 in § 117 Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG), wonach die Mitgliedschaft in einem Personalrat beim BAMAD bei Personen ruhen soll, die zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nicht zugelassen sind, ist in der vorgeschlagenen Form abzulehnen, weil hierdurch die Rechte der Personalratsmitglieder im Bereich des BAMAD unangemessen beschränkt werden. Es handelt sich dabei um den schwerwiegendsten Eingriff in die Amtstätigkeit der Personalräte, welchen die Sondervorschriften für besondere Verwaltungszweige in den §§ 110 bis 117 BPersVG vorsehen. Eine solche Einschränkung ist angesichts der Möglichkeiten zur Wahrung der Vertraulichkeit und des Sicherheitsschutzes nicht gerechtfertigt.

Eine vergleichbare Regelung ist lediglich in § 112 Abs. 2 BPersVG bei den Sondervorschriften für den Bundesnachrichtendienst (BND) zu finden, und diese Regelung wird durch § 112 Abs. 9 BPersVG abgemildert, der die Möglichkeit einer abweichenden Dienstvereinbarung vorsieht. Zumindest das

sollte auch für das BAMAD vorgesehen werden, doch selbst in diesem Fall bliebe die Erforderlichkeit zweifelhaft, wie der Vergleich mit den Regelungen für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) in § 113 BPersVG zeigt: Dort gibt es keine vergleichbar scharfen Einschränkungen.

Nach § 11 BPersVG haben alle Personalratsmitglieder ohnehin eine Schweigepflicht bezogen auf sämtliche ihnen bei ihrer Personalratstätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten und Tatsachen. Daneben regelt § 125 BPersVG ein besonderes Verfahren für Verschlussachen mit dem Geheimhaltungsgrad „VS-Vertraulich“ und höher. Diese Angelegenheiten werden in einem Ausschuss behandelt, dem nur solche Personen angehören können, die ermächtigt sind, Kenntnis von Verschlussachen des in Betracht kommenden Geheimhaltungsgrades zu erhalten (§ 125 Abs. 1 S. 3 BPersVG). Der Zugang zu geheimhaltungsbedürftigen Informationen ist damit bereits ausreichend geschützt.

Regelungen wie die in § 117 Abs. 6 BPersVG vorgesehene bergen stets ein Missbrauchsrisiko dahingehend, Personalratsmitglieder über den Weg der Zulassung zu sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten – gegebenenfalls auch über eine vorläufige Untersagung der Ausübung im Rahmen disziplinärer Ermittlungen – von ihrer Personalratsarbeit abzuhalten.

Im Fall der Angleichung an die Regelung nach § 112 Abs. 2 BPersVG ist daher jedenfalls ein § 112 Abs. 9 BPersVG entsprechender Zusatz einzufügen, der eine Abweichung durch Dienstvereinbarung ermöglicht. Darüber hinaus wäre zur Förderung einer sicheren Rechtsanwendung ein weiterer Zusatz wünschenswert, welcher klarstellt, dass die Schutzrechte des § 55 BPersVG für Personalratsmitglieder weiterhin bestehen bleiben.