



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Datenübermittlung durch Verfassungsschutzbehörden nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz

Datenübermittlung durch Verfassungsschutzbehörden nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 101/23
Abschluss der Arbeit: 21.09.2023 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetseiten)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Rechtlicher Überblick | 4 |
| 3. | Datenübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz | 6 |
| 3.1. | An Staatsanwaltschaften | 6 |
| 3.1.1. | Übermittlungspflicht (§ 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG) | 7 |
| 3.1.2. | Übermittlungsbefugnisse (§ 19 Abs. 1 BVerfSchG) | 8 |
| 3.1.2.1. | Allgemeines | 8 |
| 3.1.2.2. | § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG | 10 |
| 3.1.2.3. | § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG | 11 |
| 3.2. | An Regierungen der Länder | 12 |
| 4. | Datenübermittlung durch Landesverfassungsschutzbehörden | 13 |
| 5. | Übermittlungsverbote | 14 |
| 6. | Übermittlung von Daten durch Landesregierungen an Staatsanwaltschaften? | 15 |

1. Einleitung

Im Folgenden werden – nach einem rechtlichen Überblick zur Datenübermittlung durch Verfassungsschutzbehörden (unter 2.) – die relevanten bundesrechtlichen Vorschriften und ihre Voraussetzungen näher erläutert, nach denen das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Verfassungsschutzbehörden der Länder ermächtigt oder sogar verpflichtet sind, Informationen bzw. Daten zum einen an Staatsanwaltschaften und zum anderen an Regierungen der Länder zu übermitteln (dazu unter 3. bis 5.). Außerdem wird dargelegt, ob und gegebenenfalls inwieweit Landesregierungen Informationen, die Verfassungsschutzbehörden an sie übermittelt haben, nach Bundesrecht weiter an Staatsanwaltschaften übermitteln dürfen (dazu unter 6.). Landesrechtliche Vorschriften sind kein Gegenstand dieser Arbeit.

2. Rechtlicher Überblick

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)¹ ist **Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder** Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, über im Gesetz näher beschriebene sicherheitsrelevante Bestrebungen und Tätigkeiten zu sammeln und auszuwerten. Laut der Begründung des Gesetzesentwurfs ist „Informationen“

der Oberbegriff, der sowohl personenbezogene als auch sachbezogene Informationen umfaßt. Für Informationen mit Dateibezug verwendet der Entwurf den Begriff Daten.²

Für die Übermittlung von Informationen und Daten an und durch die Verfassungsschutzbehörden finden sich **spezielle Regelungen in §§ 17 bis 23 BVerfSchG**, sowohl für die einseitige Initiativ- bzw. Spontanübermittlung von Amts wegen als auch für die Übermittlung infolge eines Ersuchens.³ Da bei der **behördlichen Übermittlung von personenbezogenen Daten** in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)⁴ in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird,⁵ bedarf dies nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer „(verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen

1 Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2632).

2 [BT-Drs. 10/4737](#), S. 51.

3 Näher zur Unterscheidung Siems, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 7 Rn. 13.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

5 Grundlegend BVerfGE 65, 1 (42 ff.).

klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht“.⁶

Die einfachgesetzliche Gestaltung der Übermittlung von personenbezogenen Informationen und Daten durch Verfassungsschutzbehörden ist besonders geprägt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So beschreibt das Bundesverfassungsgericht den Vorgang der Datenübermittlung infolge eines Ersuchens als einen zweigliedrigen Vorgang („Doppeltür-Grundsatz“):

Bei der Regelung eines Datenaustauschs zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung ist [...] zwischen der Datenübermittlung seitens der auskunftserteilenden Stelle und dem Datenabruf seitens der auskunftsuchenden Stelle zu unterscheiden. Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst **beide Rechtsgrundlagen gemeinsam**, die **wie eine Doppeltür** zusammenwirken müssen, **berechtigten zu einem Austausch personenbezogener Daten**.⁷

Danach sind sowohl eine Rechtsgrundlage für die Abfrage als auch eine für die Übermittlung selbst erforderlich. Bei Spontanübermittlungen übermittelt eine Behörde Informationen von Amts wegen, sodass insoweit kein zweigliedriger Vorgang im erläuterten Sinn vorliegt und folglich auch nicht zwei Rechtsgrundlagen erforderlich sind.⁸

Des Weiteren kommt dem Bundesverfassungsgericht zufolge bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Übermittlungsregelungen dem **Grundsatz der Zweckbindung** sowie dem **Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung** besondere Bedeutung zu:

Erlaubt der Gesetzgeber eine weitere Nutzung der Daten – wie eine Datenübermittlung – auch zu anderen Zwecken als denen der ursprünglichen Datenerhebung, liegt eine Zweckänderung vor. Dabei ist sicherzustellen, dass dem Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch hinsichtlich der neuen Nutzung Rechnung getragen wird [...]. Dies richtet sich, **jedenfalls, wenn die Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden**, nach dem **Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung (1)**. [...]

(1) Das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung dient dazu, sicherzustellen, dass **dem Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch hinsichtlich der neuen Nutzung Rechnung getragen** wird [...]. Danach kommt es darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben **auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften** [...]. Das bemisst sich danach, ob der empfangenden Stelle unter den gegebenen Bedingungen eine eigene Befugnis eingeräumt werden dürfte, die Daten mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie dem ersten Eingriff erneut zu erheben.

6 BVerfGE 65, 1 (44).

7 BVerfGE 130, 151 (184), Hervorhebungen des Verfassers. Ausführlich dazu Bäcker, in: Dietrich/Fahrner/Gaetzes/v. Heintschel-Heinegg, Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 29 Rn. 6.

8 Siems, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 7 Rn. 16.

Danach sind Anforderungen sowohl an den Rechtsgüterschutz als auch an die Eingriffsschwellen, hier in Form von Übermittlungsschwellen, zu stellen [...]. Die neue Nutzung der Daten muss also zum einen dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten solchen Gewichts dienen, dass dies eine Neuerhebung durch die empfangende Stelle mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln wie die vorangegangene nachrichtendienstliche Überwachung rechtfertigen könnte [...]. Zum anderen setzt die Übermittlung grundsätzlich einen Anlass voraus, der eine ebenso eingriffsintensive Ersterhebung durch die empfangende Stelle verfassungsrechtlich rechtfertigen würde [...]. Dabei gilt der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung nicht schematisch abschließend und schließt die Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte nicht aus [...]. Das Kriterium der hypothetischen Neuerhebung gilt grundsätzlich auch für die Übermittlung von Daten durch nachrichtendienstliche Behörden, also auch durch eine Verfassungsschutzbehörde [...].⁹

So sieht im **Fall eines Übermittlungersuchens von personenbezogenen Daten § 17 Abs. 1 BVerfSchG** zur Wahrung des Zweckbindungsgrundsatzes sowie zur Vermeidung von Kompetenzerweiterungen der jeweiligen Behörden vor, dass nur solche Daten übermittelt werden dürfen, die bei der ersuchten Behörde bekannt sind, d.h. dieser bereits vorliegen, oder aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können.¹⁰ Ein Ersuchen einer anderen Behörde ermächtigt eine ersuchte Verfassungsschutzbehörde also nicht dazu, die erfragten Informationen erst zu beschaffen, soweit sie nicht aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können.

3. Datenübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz

Für die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Staatsanwaltschaften durch das Bundesamt für Verfassungsschutz sehen § 19 Abs. 1 und § 20 Abs. 1 BVerfSchG spezielle Regelungen vor (siehe 3.1.). Die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Landesregierungen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz ist indes nicht ausdrücklich geregelt; einschlägig könnte insoweit allenfalls § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG sein, der Datenübermittlungen an „inländische öffentliche Stellen“ regelt (siehe dazu 3.2.).

3.1. An Staatsanwaltschaften

Während § 19 Abs. 1 BVerfSchG die **Befugnis** des Bundesamtes für Verfassungsschutz regelt, personenbezogene Daten unter anderem auch an Staatsanwaltschaften zu übermitteln (3.1.2.), regelt § 20 Abs. 1 BVerfSchG eine **spezielle Übermittlungspflicht** des Bundesamtes für Verfassungsschutz unter anderem auch an Staatsanwaltschaften für Informationen in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes von Amts wegen (3.1.1.).

9 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 121 ff., abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html., Hervorhebungen des Verfassers.

10 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 17 Rn. 1.

3.1.1. Übermittlungspflicht (§ 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG)

§ 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG regeln für die Übermittlung von Informationen in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes an Staatsanwaltschaften Folgendes:

¹Das Bundesamt für Verfassungsschutz übermittelt den Staatsanwaltschaften [...] von sich aus die ihm bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten erforderlich ist. ²Delikte nach Satz 1 sind die in §§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Straftaten sowie sonstige Straftaten, bei denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sie gegen die in Artikel 73 Nr. 10 Buchstabe b oder c des Grundgesetzes genannten Schutzgüter gerichtet sind.

Die Übermittlungspflicht des § 20 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG bezieht sich auf **alle dem Bundesamt für Verfassungsschutz bekanntgewordenen Informationen, d.h. sowohl sach- als auch personenbezogene Daten**. Zu berücksichtigen ist, dass die Vorschrift erst Ende des Jahres 2022 Gegenstand einer **Verfassungsbeschwerde** war, auf die das Bundesverfassungsgericht beschlossen hat, dass **§ 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG nicht mit Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts) vereinbar** sind, soweit das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung personenbezogener Daten verpflichtet wird, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden.¹¹ Bei „nachrichtendienstlichen Mittel“ handelt es sich gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG um „Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen“. Davon abzugrenzen ist die weniger intensiv in Grundrechte eingreifende Informationsbeschaffung aus offenen Quellen, zu der das Bundesamt für Verfassungsschutz gemäß § 8 Abs. 1 BVerfSchG ermächtigt ist.

Bis zu einer Neuregelung von § 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2023, gelten nach dem Entscheidungsausspruch des Bundesverfassungsgerichts die Vorschriften mit der Maßgabe fort, dass die Übermittlung von mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen personenbezogenen Daten nur zum **Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse** zulässig ist, dem eine **Begrenzung auf besonders schwere Straftaten** entspricht. Zudem müssen die nach Maßgabe der Entscheidungsgründe in Bezug auf das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung (dazu oben unter 2.) an die jeweilige Übermittlungsschwelle zu stellenden Anforderungen erfüllt sein.¹² In diesem Zusammenhang führt das Bundesverfassungsgericht zur Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden aus:

Für **Maßnahmen, die der Strafverfolgung dienen** und damit repressiven Charakter haben, kommt es auf das **Gewicht der Straftaten** an, die der Gesetzgeber in – jeweils näher bestimmte – erhebliche, schwere und besonders schwere Straftaten eingeteilt hat [...]. Eine

11 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Entscheidungstenor, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html.

12 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Entscheidungstenor, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html.

Übermittlung von Daten, die eine Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben hat, kommt nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses und **daher nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten** in Betracht [...].

Als Schwelle für die Übermittlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ersterhobener Daten zur Strafverfolgung muss der Gesetzgeber verlangen, dass **bestimmte, den Verdacht begründende Tatsachen vorliegen, was bedeutet, dass insoweit konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den Verdacht vorhanden sein müssen** [...]. Zwar dürften auch zur Strafverfolgung keine Befugnisse solchen Zuschnitts begründet werden, wie sie dem Verfassungsschutz zustehen und aufgrund derer dieser die zur Strafverfolgung übermittelten Informationen erlangt; auch insoweit steht das dem Datenaustausch jedoch nicht prinzipiell entgegen [...].¹³

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts begrenzen § 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG die Datenübermittlung „nicht durchgehend auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter oder die Verfolgung besonders schwerer Straftaten und binden sie nicht an eine hinreichend konkretisierte Gefahrenlage oder an einen durch bestimmte Tatsachen erhärteten Verdacht solcher Straftaten“.¹⁴ Denn nicht alle Straftaten, auf die die Vorschrift durch Verweis Bezug nimmt (§§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes [GVG]¹⁵) seien besonders schwere Straftaten. Welche Straftaten im Einzelnen zu den „besonders schweren Straftaten“ gehören, hat das Bundesverfassungsgericht zwar nicht näher ausgeführt,¹⁶ zählt jedoch Delikte auf, die die verfassungsrechtlichen Anforderungen verfehlten, weil sie einen Strafraum von bis zu einem und drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorsehen, wie beispielsweise § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 VereinsG, § 89b StGB oder § 97 Abs. 2 StGB.¹⁷

3.1.2. Übermittlungsbefugnisse (§ 19 Abs. 1 BVerfSchG)

3.1.2.1. Allgemeines

§ 19 Abs. 1 BVerfSchG regelt im Unterschied zur Übermittlungspflicht nach § 20 Abs. 1 BVerfSchG **Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz, personenbezogene Daten nach eigenem Ermessen zu übermitteln**. Während § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG speziell die Übermittlung

13 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 136 f., abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html, Hervorhebungen des Verfassers.

14 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 152, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html.

15 Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.05.1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2606).

16 Vgl. näher zum Begriff „besonders schwere Straftat“ des BVerfG, Unterreitmeier, Informationen der Nachrichtendienste: „... Schweigen ist Gold“, GSZ 2023, 34 (39); Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (167).

17 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 155, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bvr235413.html.

von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an einen näher bestimmten Empfängerkreis (einschließlich der Staatsanwaltschaften) regelt, stellt § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG eine allgemeine Befugnis für die Übermittlung von personenbezogenen Daten an inländische öffentliche Stellen dar:

¹Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten, die mit den Mitteln nach § 8 Absatz 2 erhoben worden sind, an die Staatsanwaltschaften, [...] übermitteln, soweit dies erforderlich ist zur

1. Erfüllung eigener Aufgaben der Informationsgewinnung (§ 8 Absatz 1 Satz 2 und 3),
2. Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist,
3. Verhinderung oder sonstigen Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung oder
4. Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung;

§ 20 bleibt unberührt. ²Im Übrigen darf es an inländische öffentliche Stellen personenbezogene Daten übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. ³Der Empfänger darf die übermittelten Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

Wie sich aus dem Wortlaut („darf“) ergibt, sind die Übermittlungsbefugnisse nach § 19 Abs. 1 BVerfSchG insgesamt ermessensabhängig. **Ermessensabhängigkeit** bedeutet, dass das übermittelnde Bundesamt für Verfassungsschutz die jeweiligen Übermittlungsinteressen im Einzelfall abwägen muss, sowohl die öffentlichen Interessen, d.h. Geheimhaltungsinteressen des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie die Datenübermittlungs- bzw. Berichterstattungsinteressen der Empfängerbehörde, als auch die rechtlich geschützten Individualinteressen der Betroffenen, wie vor allem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁸

§ 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG bezieht sich dem Wortlaut nach, wie gesehen, auf „personenbezogene Daten, die mit den Mitteln nach § 8 Abs. 2 erhoben worden sind“, also mit sogenannten nachrichtendienstlichen Mitteln. Personenbezogene Daten, die aus offenen Quellen erhoben worden sind, fallen folglich unter § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG, der die Übermittlung „[i]m Übrigen“ regelt. Darüber hinaus soll der Auffangtatbestand in Satz 2 nach der Begründung des Gesetzentwurfs aber auch für die Übermittlung von Zufallserkenntnissen einschlägig sein, die beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gewonnen worden sind. Denn Satz 1 sei „gegenständlich auf Erkenntnisse beschränkt, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln **gezielt** gewonnen werden. Fallen beispielsweise bei einer Observation Zufallserkenntnisse außerhalb der Maßnahmerichtung an,

gibt es keinen Grund für Übermittlungsrestriktionen im Vergleich etwa mit außerdienstlichen Erkenntnissen des eingesetzten Beamten.¹⁹ Dieser einschränkenden Auslegung des Satzes 1, dessen Wortlaut sich gerade nicht auf mit nachrichtendienstlichen Mitteln „gezielt“ gewonnene Erkenntnisse beschränkt, ist in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur gefolgt worden.²⁰

3.1.2.2. § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG

Für die Datenübermittlung an Staatsanwaltschaften ist § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BVerfSchG relevant, der die Übermittlung zur „Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung“ regelt. Der **Begriff „Straftat von erheblicher Bedeutung“** umfasst der Begründung des Gesetzentwurfes zufolge

neben Verbrechen auch schwerwiegende Vergehen, wenn die Straftat im Einzelfall mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen ist, sie den Rechtsfrieden empfindlich stört und dazu geeignet ist, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen (Bundestagsdrucksache 16/5846, S. 40). Hier besteht das herausragende öffentliche Interesse, angesichts der empfindlichen Störung des Rechtsfriedens auch durch eine wirksame Strafrechtspflege das Vertrauen der Bevölkerung in die staatliche Gewährleistung der strafrechtsgeschützten Rechtsordnung zu sichern.²¹

In diesem Zusammenhang ist schließlich die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen. § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG war zwar nicht Gegenstand der zuvor unter 3.1.1. zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Übermittlungspflicht, weil die Vorschrift nicht zulässig zum Gegenstand dieser Verfassungsbeschwerde gemacht wurde.²² Das Bundesverfassungsgericht hat dort dennoch allgemein zur Übermittlung von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an Strafverfolgungsbehörden angeführt, dass eine „Übermittlung von Daten, die eine Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben hat, [...] nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses und **daher nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten** in Betracht“ komme.²³ § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BVerfSchG lässt eine Übermittlung von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an Staatsanwaltschaften jedoch schon bei der Verfolgung von Straftaten **von erheblicher Bedeutung** zu.²⁴

19 BT-Drs. 18/4654, S. 33 (Hervorhebung des Verfassers).

20 Vgl. Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 1, 3.

21 [BT-Drs. 18/4654](#), S. 34; in diesem Sinne auch Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 7.

22 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 72, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bv235413.html.

23 BVerfG, Beschluss vom 28.09.2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 136 f., abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220928_1bv235413.html, Hervorhebungen des Verfassers.

24 Vgl. allgemein zur Forderung der verfassungsschutzspezifischen Ausgestaltung der §§ 19 ff. BVerfSchG, Gärditz, Verfassungsschutzverfassungsrecht und Datenübermittlung, GSZ 2022, 161 (170).

3.1.2.3. § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG

§ 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG enthält eine Übermittlungsbefugnis für personenbezogene Daten, die nicht unter § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG fallen. Da sich Satz 1 nach der Begründung des Gesetzentwurfs und der Kommentarliteratur auf Daten beschränkt, die gezielt mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, können nach Satz 2 also sowohl Daten aus offenen Quellen als auch Zufallserkenntnisse aus dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel übermittelt werden (vgl. dazu oben 3.1.2.1.).

Übermittlungsadressat kann nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG jede „inländische öffentliche Stelle“ sein, worunter grundsätzlich auch Staatsanwaltschaften zu subsumieren sind.²⁵

Voraussetzung für die Übermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz ist, dass „dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt.“ Für die Datenübermittlung an Staatsanwaltschaften ist insbesondere die 3. Variante relevant, bei der der Empfänger die Daten für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit wird innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur dahingehend verstanden, dass alle Normen erfasst sind, die sowohl präventiv als auch repressiv dem Schutz des Staates, seiner Einrichtung und seiner Rechtsordnung dienen sollen.²⁶ Erhebliche Sicherheitsinteressen forderten einen Rechtsverstoß (begangen oder bevorstehend), der strafbewehrt ist und zusätzlich das mittlere Maß von Alltagskriminalität in Form von Vergehen minderer Schwere überschreite.²⁷ Darunter fielen nicht zuletzt Hinweise an Strafverfolgungsbehörden auf Straftaten mit bedeutendem Gewicht.²⁸

Soweit man, wie es die Gesetzesmaterialien und die Kommentarliteratur tun, auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangte Zufallserkenntnisse unter § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG subsumiert (siehe oben 3.1.2.1.), wäre zu berücksichtigen, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine Übermittlung von Daten, die eine Verfassungsschutzbehörde „mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben hat, [...] nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht“ kommt (siehe oben bei 3.1.1. und 3.1.2.2.). Die Übermittlung von Daten an Strafverfolgungsbehörden zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten, die gerade einmal das mittlere Maß von Alltagskriminalität in Form von Vergehen überschreiten, dürfte diesem Erfordernis nicht entsprechen, sofern das Bundesverfassungsgericht mit der Formel „mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben“ nicht ebenfalls nur „gezielt mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben“ versteht.

Bei der Datenübermittlung gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG ist schließlich nach § 19 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG entsprechend dem Zweckbindungsgrundsatz zu beachten, dass der Empfänger die übermittelten Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem

25 Vgl. zum Begriff der inländischen öffentlichen Stelle Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 14 f. und unten bei 3.2.

26 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 18.

27 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 18.

28 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 18.

Zweck verwenden darf, zu dem sie ihm übermittelt wurden. Dies setzt voraus, dass die Datenempfänger bei einer Übermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz über den jeweiligen Zweck im Einzelfall zu informieren sind, damit die Zweckbindung überhaupt sichergestellt werden kann.²⁹ Im Fall des Ersuchens einer Datenübermittlung kann sich der Zweck schon aus der Anfrage der ersuchenden Behörde ergeben.³⁰

3.2. An Regierungen der Länder

Landesregierungen werden als Adressat der **Übermittlung personenbezogener Daten** durch das Bundesamt für Verfassungsschutz nicht ausdrücklich im Bundesverfassungsschutzgesetz erwähnt. Allerdings könnte insoweit die bereits zuvor oben unter 3.1.2. angeführte Übermittlungsbefugnis des **§ 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG** einschlägig sein. Dies würde zunächst voraussetzen, dass **Landesregierungen** als **inländische öffentliche Stellen** qualifiziert werden können.

Laut der Gesetzesbegründung zu § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG wird für die Definition des Begriffs der „öffentlichen Stelle“ auf die Begriffsbestimmung der § 2 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)³¹ verwiesen, da die Anwendung durch § 27 BVerfSchG insoweit nicht ausgeschlossen ist. **Öffentliche Stellen** sind danach neben Behörden auch „die Organe der Rechtspflege (Gerichte des Bundes und der Länder) und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes und der Länder, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“.³² Zum Teil werden inländische öffentliche Stellen in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch als „alle nicht zum Verfassungsschutzverbund gehörenden staatlichen Behörden, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder sonstige hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind“, bestimmt.³³

Die Regierung ist nach einem funktionellen Verständnis das oberste Organ und die Spitze der vollziehenden Gewalt, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.³⁴ Zum Aufgabenbereich der Regierung zählt neben der **politischen Führungsfunktion** als Teil der Exekutive auch die **Leitung und Überwachung des Gesetzesvollzugs**.³⁵ Mit Blick auf Verfassungsorgane wird innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass diese als öffentliche Stellen an-

29 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 10, 19.

30 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 10.

31 Bundesdatenschutzgesetz vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097), zuletzt geändert am 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858; 2022 I 1045).

32 [BT-Drs. 16/2921](#), S. 17; Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG, 2. Aufl. 2018, § 19 Rn. 14.

33 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 14.

34 BVerfGE 9, 268 (282); vgl. zur Bundesregierung Art. 62 GG.

35 Vgl. zur Bundesregierung nach Art. 62 GG, Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 62 Rn. 1.

zusehen sind, soweit sie Verwaltungsaufgaben und „nicht ihre allein dem Verfassungsrecht unterliegenden Aufgaben wahrnehmen“.³⁶ Sofern demnach hoheitlich verwaltende Aufgaben wahrgenommen werden, könnten Landesregierungen grundsätzlich öffentliche Stellen im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG darstellen.

Darüber hinaus müssten die weiteren Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG erfüllt sein. Das heißt, die Übermittlung gerade an die Landesregierung müsste entweder zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich sein oder die Landesregierung müsste die Daten zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigen. Die Anwendung der Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG auf die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Landesregierungen ist, soweit ersichtlich, in der rechtswissenschaftlichen Literatur oder in der Rechtsprechung bisher nicht näher erörtert worden.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird lediglich vereinzelt angeführt, dass die **Datenübermittlung „zur politischen Information der Regierung“**, d.h. zur Wahrnehmung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung, ohne Übermittlungsschwelle zulässig sei, wenn die Weiterleitung an andere Stellen ausgeschlossen ist.³⁷ Begründet wird dies mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 2020, in der es zur Übermittlung von Erkenntnissen des Bundesnachrichtendienstes wie folgt entschied:

Anders liegt es, soweit die Übermittlung von Erkenntnissen aus der strategischen Überwachung an die Bundesregierung allein in ihrer Regierungsfunktion in Frage steht. Wenn es um die Information der Bundesregierung zur Wahrnehmung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung geht und eine Weiterleitung an andere Stellen ausgeschlossen ist, sind Anforderungen an einen qualifizierten Rechtsgüterschutz oder an Übermittlungsschwellen verfassungsrechtlich nicht geboten.³⁸

Dieser Ansatz zur Datenübermittlung durch den Bundesnachrichtendienst sei auf den Verfassungsschutz zu übertragen.³⁹ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich auf die **Information der Bundesregierung** durch den Bundesnachrichtendienst bezieht. Dies kann freilich nicht ohne weiteres auf die **Information von Landesregierungen** übertragen werden, weil Nachrichtendienste des Bundes zu Landesregierungen nicht in demselben Verantwortungsverhältnis stehen, wie zu der Bundesregierung.

4. Datenübermittlung durch Landesverfassungsschutzbehörden

§§ 19 und 20 BVerfSchG betreffen sowohl die Datenübermittlungsbefugnisse als auch -pflichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz. **§ 21 Abs. 1 BVerfSchG** regelt demgegenüber in Anleh-

36 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 19 Rn. 15.

37 Unterreitmeier, Informationen der Nachrichtendienste: „... Schweigen ist Gold“?, GSZ 2022, 251 (253).

38 BVerfGE 154, 152 (270 Rn. 223).

39 Unterreitmeier, Informationen der Nachrichtendienste: „... Schweigen ist Gold“?, GSZ 2022, 251 (253 Fn. 29).

nung an § 20 BVerfSchG ausschließlich die **Datenübermittlungspflicht durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder von Amts wegen, unter anderem an Staatsanwaltschaften in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes:**

¹Die Verfassungsschutzbehörden der Länder übermitteln den Staatsanwaltschaften [...] Informationen einschließlich personenbezogener Daten unter den Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 Satz 1. ²Auf die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes findet Satz 1 keine Anwendung.

Auch in diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht in der unter 3.1.1. zitierten Entscheidung zur **teilweisen Verfassungswidrigkeit von § 20 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BVerfSchG beschlossen, dass § 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG verfassungswidrig ist, soweit die Vorschrift zur Übermittlung personenbezogener Daten verpflichtet, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben** wurden. Die Vorschrift gilt daher ebenfalls längstens bis zum 31. Dezember 2023 mit der Maßgabe fort, dass eine Übermittlung von mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen personenbezogenen Daten nur **zum Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse** zulässig ist, dem eine **Begrenzung auf besonders schwere Straftaten** entspricht. Außerdem müssen die nach Maßgabe ebenfalls der zuvor unter 3.1.1. angeführten Entscheidungsgründe an die jeweilige Übermittlungsschwelle zu stellenden Anforderungen erfüllt sein.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass nach § 21 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG die Übermittlungspflicht nach § 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG nicht für die Informationsübermittlung zwischen Behörden desselben Bundeslandes gilt, weil dies von dem jeweiligen Bundesland zu regeln ist.⁴⁰ Die Übermittlungsbefugnisse der Landesverfassungsschutzbehörden sind im Übrigen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder geregelt.⁴¹

5. Übermittlungsverbote

Sowohl bei der Übermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als auch durch Landesverfassungsschutzbehörden nach den §§ 17 ff. BVerfSchG an Staatsanwaltschaften sowie Landesregierungen sind die ausdrücklich geregelten Übermittlungsverbote gemäß § 23 BVerfSchG zu berücksichtigen:

Die Übermittlung nach den Vorschriften dieses Abschnitts unterbleibt, wenn

1. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, daß unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen,
2. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern oder

40 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 21 Rn. 6.

41 Siehe überblicksartig zu landesrechtlichen Vorschriften, Bäcker, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg, Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, 2022, § 29 Rn. 93 ff.

3. besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen; die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.

6. Übermittlung von Daten durch Landesregierungen an Staatsanwaltschaften?

In der Konstellation, dass Landesregierungen nachrichtendienstlich erhobene, personenbezogene Daten vom Bundesamt für Verfassungsschutz (§§ 19, 20 BVerfSchG) oder Landesverfassungsschutzämtern (§ 21 BVerfSchG) weiter an Staatsanwaltschaften übermitteln wollen, wäre vor allem der **Grundsatz der Zweckbindung** zu berücksichtigen.⁴² So regelt besonders § 19 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, wie zuvor erläutert, dass der Empfänger die vom Bundesamt für Verfassungsschutz übermittelten Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden darf, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

Als Empfänger der jeweiligen Daten gilt für Staatsanwaltschaften entsprechend dem Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung gemäß § 161 Abs. 3 Satz 1 der Strafprozessordnung (StPO)⁴³, dass, wenn eine bestimmte Maßnahme nach der Strafprozessordnung nur bei Verdacht bestimmter Straftaten zulässig ist, die auf Grund einer entsprechenden Maßnahme nach anderen Gesetzen erlangten personenbezogenen Daten ohne Einwilligung der von der Maßnahme betroffenen Personen zu Beweis Zwecken im Strafverfahren nur zur Aufklärung solcher Straftaten verwendet werden dürfen, zu deren Aufklärung eine solche Maßnahme nach der Strafprozessordnung hätte angeordnet werden dürfen.

⁴² Eine Übermittlungspflicht der Landesregierungen ist bundesrechtlich nicht geregelt.

⁴³ Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert am 26.07.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203).