



Ausschussdrucksache 21(4)233 C
vom 9. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Gunter Warg, Hochschule des Bundes für öffentliche
Verwaltung vom 9. Oktober 2026

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts
BT-Drucksachen 21/7868, 21/8295



An den
Innenausschuss des
Deutschen Bundestages

- per Mail -

Prof. Dr. Gunter Warg Mag.rer.publ.

HAUSANSCHRIFT Willy-Brandt-Str. 1, 50321 Brühl

POSTANSCHRIFT Postfach 1660, 50306 Brühl

E-MAIL gunter.warg@hsbund.de

DATUM Brühl, den 9. Oktober 2026

AZ ohne

**Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts
(BT-Drs. 21/7868)**

Anhörung im Innenausschuss des Bundestags am 12.10.2026

Ihr Schreiben vom 07.10.2026

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf (GesE, BT-Drs. 21/7868). Aus Kapazitätsgründen beschränke ich mich im Wesentlichen auf die Regelungen in Artikel 1 des Gesetzes (Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes) und hier auf Hinweise zu den aus meiner Sicht kommentierungsbedürftigen Regelungen.

A. Allgemeines

I. Wesentliche Ziele des Gesetzes

Der Gesetzentwurf verfolgt augenscheinlich fünf zentrale Ziele:

- a) die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG zur nötigen externen unabhängigen Vorabkontrolle eingriffsintensiver Maßnahmen (mithilfe des UKR),
- b) Normierung der für diese eingriffsintensiven Maßnahmen vom BVerfG in den letzten Jahren ausjudizierten verfassungsrechtlichen Eingriffsschwellen mithilfe eines Stufenmodells zur Beurteilung der *Gewichtigkeit von Bedrohungen* für die



Schutzgüter des Verfassungsschutzes (beobachtungsbedürftig, erheblich beobachtungsbedürftig, besonders erheblich beobachtungsbedürftig), wobei erstmalig auch die drei *Beobachtungskategorien* (Prüffall, Verdachtsfall, gesichert verfassungsfeindliche Bestrebung) klar geregelt sind,

- c) gesetzliche Klarstellung typischer behördeninterner Verfahrenspraxis, z.B. die Einstufungspraxis zum Beobachtungsobjekt (§ 4 Abs. 2-4 BVerfSchG-E) oder der Anordnung von Maßnahmen (§ 33 BVerfSchG-E),
- d) ausführliche Kodifikation und damit **Transparenzschaffung für typische nachrichtendienstliche Mittel**, die bislang schon von der sog. nachrichtendienstlichen Generalklausel (§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 2 BVerfSchG a.F.) erfasst waren, nunmehr aber normenklar und unter explizit genannten Voraussetzungen geregelt sind (z.B. Einsatz von verdeckten Hilfspersonen, verdeckte Datenerhebung in sozialen Netzwerken, Einsatz von Legenden, längerfristige Observation und Bewegungsüberwachung). Dabei erfolgt auch sinnvollerweise die Integration des Artikel 10-Gesetzes (G10) in das BVerfSchG als behördenspezifisches Fachgesetz,
- e) Einführung **neuer**, z.T. auch physisch wirkender **Interventionsbefugnisse** (§§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, 24 Abs. 2 BVerfSchG-E und „Schutzmaßnahmen“ nach §§ 59 ff. BVerfSchG-E; für den BND „erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen“, §§ 49 ff. BNDG-E). Dabei stehen diese Interventionsbefugnisse nach dem Wortlaut der genannten Normen nicht isoliert, sondern setzen als Addendum auf der (Primär-)Aufgabe der nachrichtendienstlichen Aufklärung auf (GesE S. 462), d.h. erfolgen immer nur anlassbezogen in Ergänzung zulässiger nachrichtendienstlicher Aufklärungsmaßnahmen und nicht als eigenständige Interventionen jenseits festgelegter Aufklärungsphänomene. Auch die Teilhabe an **Videoüberwachungsmaßnahmen** des öffentlichen Raums (§ 15 BVerfSchG-E) stellt eine neue Befugnis dar, die jedoch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, sofern sichergestellt ist, dass die Streubreite der Maßnahme angemessen ist. Dies ist der Fall, wenn keine dauerhafte präventive Überwachung ganzer Areale ermöglicht wird, sondern nur die punktuelle Überwachung von Beteiligten einer Bedrohung (vgl. § 16 Abs. 5 BVerfSchG-E im Hinblick auf ND-Mittel; diese Vorgabe sollte daher auch im Rahmen des § 15 BVerfSchG-E für entsprechend für anwendbar erklärt werden).

Diese Ziele werden mit stringenter gesetzestechnischer Systematik und für den Rechtswender ausreichend normenklar umgesetzt. Dabei werden die zentralen verfassungsgerichtlichen Vorgaben der neueren Rechtsprechung des BVerfG (vgl. GesE S. 202 f.) erfüllt. Hervorzuheben sind neben der konsequenten und in sich schlüssigen Schrankensystematik bei den unterschiedlich gewichtigen Grundrechtseingriffen die Schaffung wichtiger



Legaldefinitionen für die einzelnen Bedrohungsstufen und Verfassungsschutzgüter (§ 3 BVerfSchG-E).

II. **Physisch wirkende Interventionsbefugnisse und das Trennungsgebot**

Erstmalig im deutschen Nachrichtendienstrecht sollen BfV und BND physisch intervenierende „Schutzmaßnahmen“ (§§ 59 ff. BVerfSchG-E) bzw. „erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen“ (§§ 49 ff. BNDG-E) ergreifen dürfen, um Gefährdungen durch fremde Mächte oder terroristische Bestrebungen für besonders gewichtige Rechtsgüter abzuwehren. Auch die heimliche Inbesitznahme und Auswertung von Sachen (§ 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BVerfSchG-E), das Löschen von Daten in IT-Systemen (§ 24 Abs. 2 BVerfSchG-E), die Anwendung von unmittelbarem Zwang für Notwehr/Nothilfe im nachrichtendienstlichen Einsatz (§ 28 BVerfSchG-E),¹ das Manipulieren von Post- bzw. Warensendungen (§ 28 Abs. 3 BNDG-E) oder Datenverkehren sowie das Unterbinden des Betriebs von IT-Systemen von Anbietern von Telekommunikation und digitalen Diensten (§ 39 Abs. 4 BNDG-E) wirken – realweltlich übertragen – physisch intervenierend. Insbesondere einige „Schutzmaßnahmen“, die das BfV als Inlandsdienst nach § 59 Abs. 2 BVerfSchG-E verdeckt vornehmen kann, fallen ins Auge: Umleitung oder Unterbindung von Datenverkehren oder der Übertragung von Informationen sowie die Veränderung der Übertragungsinhalte, Bereitstellung falscher Informationen für Beteiligte und Löschung oder Verfälschung von Informationen, die für Zwecke der Bedrohung gespeichert sind. Diese neuen Befugnisse erlauben somit Einwirkungen auf Tatmittel (z.B. Manipulation von Bestandteilen einer Waffe), Eingriffe und Manipulationen von Daten und Datenströmen, „Desinformation“ und das Einwirken auf Güter, die Sanktionen unterliegen.² Dies soll der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten bzw. zur Vermeidung von Schutzlücken bei bestimmten Gefahrensituationen dienen (GesE S. 202). Ein aktives Einwirken auf Personen im nachrichtendienstlichen Agieren ist nicht vorgesehen (§ 59 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E), sondern kann nur in Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Hausrechts der Dienste zur Eigensicherung erfolgen (§§ 63 Abs. 7, 65 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E, 118 Abs. 3, 121 BNDG-E).

Die genannten Befugnisse für die Nachrichtendienste **bedeuten keine Verletzung der verfassungsrechtlichen Sicherheitsarchitektur**: Zwar ist grundsätzlich zutreffend, dass sich weitreichende Informationsbefugnisse für die Nachrichtendienste (und zwar typischerweise weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr) nur deshalb rechtfertigen lassen, weil die Dienste über keine physisch wirkenden operativen Anschlussbefugnisse verfügen.³ Das

¹ Hier werden jedoch lediglich die für Jedermann (und damit auch für Amtsträger im hoheitlichen Einsatz) geltenden Notwehrregelungen des § 32 StGB als öffentlich-rechtliches Amtsrecht kodifiziert und damit Rechtssicherheit für die handelnden BfV-Beschäftigten geschaffen. Eine Ausweitung gegenüber den allgemeinen strafrechtlichen Rechtfertigungsgründen wird hierdurch nicht begründet.

² Vgl. Schantz, Reform der Nachrichtendienste: Überfällig oder übergriffig? ZRP 2026, 209.

³ Schantz, ZRP 2026, 209.



Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten nämlich bezweckt, dass nachrichtendienstliche Vorfeldaufklärung,

- die zu einem Zeitpunkt geschieht, in dem der von einer Datenverarbeitung Betroffene häufig noch kein Handlungsunrecht bzw. keinen Normverstoß begangen hat,

- und die mit nachrichtendienstlichen (geheimen) Mitteln durchgeführt wird, die die Polizei – wenn überhaupt – nur unter deutlich höheren Eingriffsschwellen anwenden darf,

grundsätzlich keine exekutiv-polizeilichen Folgemaßnahmen auslösen soll.⁴ Erhalten die Nachrichtendienste nun auch Befugnisse zur Gefahrenabwehr, wirft dies die Frage auf, ob ihre Privilegierung bei der Informationserhebung dann nicht obsolet wird.⁵ Das bisherige Fehlen von operativen Anschlussbefugnissen (wie etwa die Zerstörung von Kampfdrohnen im Ausland oder das Unbrauchbarmachen von Stoffen für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen) war nach Ansicht des BVerfG gerade der Grund dafür, den Nachrichtendiensten solche weit ins Gefahrenvorfeld vorgelagerten Informationsbefugnisse zuzugestehen.⁶

Doch ist die Funktionszuweisung des BVerfG offensichtlich aufgaben-, nicht organisationsbezogen begründet⁷: es kommt *nicht darauf an, welche Behörde* intervenierend in gefährliche Kausalverläufe eingreift, *sondern unter welchen* (verfassungsrechtlich tragfähigen) *Voraussetzungen* und für welche Zwecke. Das Trennungsgebot will im Licht des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatzes ein nahtloses Ineinanderfließen von nachrichtendienstlicher Vorfeldaufklärung und polizeilichen Zwangsmaßnahmen verhindern, nicht aber die Trennung von staatlichen Sicherheitsaufgaben um der Trennung willen. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Sicherheitsgewährleistung organisatorisch „aus einer Hand“ erfüllt werden muss,⁸ doch ist der Verfassung auch kein Gebot zur Trennung gleichgerichteter (Sicherheits)Aufgaben aufgrund eines a priori zugrundgelegten Aufgliederungsgebotes zu entnehmen.⁹ Ob daher Nachrichtendienste auch aktive (Abwehr)Maßnahmen durchführen dürfen, oder sich prinzipiell mit der rein defensiv-analytischen Sammlung und Auswertung von Daten z.B. über Cyberangriffe begnügen müssen, ist denn vom BVerfG bislang auch nicht klar entschieden worden. So ist denn das Trennungsgebot im Grundgesetz gar nicht und durch

⁴ Warg, ZD 2024, 434 (435) m.w.N.

⁵ Schantz, ZRP 2026, 209

⁶ Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins, S. 8 f. (<https://anwaltverein.de/newsroom/sn-60-26-reform-des-nachrichtendienstrechts>).

⁷ BVerfGE 133, 277 (323).

⁸ Vgl. Barczak, in: Dietrich/Gärditz, Handbuch Recht der ND, 2. Aufl. 2026, IV § 1 Rn. 28, 33.

⁹ Gleichwohl geht der GesE (S. 305, 337, 461) auch künftig von der Kernaufgabe der Vorfeldaufklärung für die Nachrichtendienste aus („Insgesamt bleibt der behördliche Charakter [des BfV], Gefahren zu erforschen und Abwehr grundsätzlich durch Informationsweitergabe zu operationalisieren, in der Gesamtschau erhalten“ und „Die Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes ist die nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung, um die Bundesregierung mit Entscheidungsgrundlagen zur Sicherung ihrer außen- oder sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit zu versorgen (dies muss auch die „Primäraufgabe“ bleiben: BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020, 1 BvR 2835/17, Rn. 128))“.



den einfachen Gesetzgeber nur rudimentär definiert (s. §§ 2 Abs. 1, 8 Abs. 3 BVerfSchG).¹⁰ Auch das BVerfG hat sich zu einem möglichen Verfassungsrang des Trennungsgebots nur indirekt geäußert und angedeutet, dass

„das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte es verbieten [können], bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. [...] Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung.“¹¹

Damit ist das Trennungsgebot kein explizites Verfassungsprinzip (jedenfalls nicht in allen seinen Ausprägungen,¹² allenfalls die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG können, flankiert von der Abwehrfunktion der Grundrechte, einer Kumulation von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Eingriffsbefugnissen wegen der damit verbundenen Machtzusammenballung entgegenstehen. Ob **eine bestimmte Befugnis im Befugniskoffer der Nachrichtendienste diese „rote Linie“ überschreitet, ist jedoch eine Frage des Einzelfalls** und muss anhand der zu beurteilenden Gesetzgebung und Behördenpraxis in der konkreten Anwendungssituation beurteilt werden, nicht aber als a priori aufgestelltes Prinzip.

Folglich ist die Übertragung sog. operativer Anschlussbefugnisse (Polizeibefugnisse) an die Nachrichtendienste verfassungsrechtlich im Rahmen strenger Verhältnismäßigkeitserwägungen zulässig, wenn die Erhebung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten unter die gleich hohen Voraussetzungen gestellt wird, die auch für Polizeibehörden gelten.¹³ Maßgeblich ist, dass sowohl die verfassungsrechtlichen Standards für die Erhebung von Daten mittels eingriffsintensiver (nachrichtendienstlicher) Maßnahmen (wie V-Leute, langfristige Observation, Wohnraumüberwachung, Online-Überwachung) als auch für die Weiterverwendung im Rahmen operativer (Zwangs)Maßnahmen eingehalten werden. Dem BVerfG ist „lediglich“ wichtig, dass ggf. mit Zwang durchsetzbare physische wirkende Exekutivmaßnahmen nur unter den vom Gericht definierten engen Voraussetzungen durchgeführt werden; welche Behörde solche Maßnahmen letztlich vornimmt (ob Polizei oder Nachrichtendienst), liegt indes in der Ausgestaltungshoheit des Gesetzgebers. Wenn etwa der BND aufgrund seiner Satelliten-Aufklärung von einer Produktionsstätte ballistischer Raketen weiß, die von einer Terrorgruppe betrieben wird, darf er bei Vorhandensein einer entsprechenden gesetzlichen Erlaubnis im BNDG durchaus eine – von der dortigen Regierung gebilligte – Beschädigung der Stromversorgung der Anlage vornehmen.¹⁴ Ebenso ist es dem BfV unter diesen Voraussetzungen erlaubt, einen ausländischen Server, von dem Cyberattacken gegen deutsche Infrastruktur ausgehen, lahmzulegen (vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 1 a, b

¹⁰ Näher Warg, Recht der Nachrichtendienste, 2023, Rn. 4 ff.

¹¹ BVerfG, NVwZ 1998, 495 (497)); s. auch BVerfG, NJW 2011, 2417 Rn. 59; BVerfGE 133, 277 (329, Rn. 123).

¹² S. als einzige durch das BVerfG explizit benannte Facette das „informationelle Trennungsprinzip“ in BVerfGE 133, 277, 329, Rn. 123 – ATD-Gesetz.

¹³ Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (8).

¹⁴ Arts/Jipp, GSZ 2026, 7 (11).



BVerfSchG-E). Zu prüfen ist, ob hierdurch eine rechtsstaatlich unvertretbare (unverhältnismäßige) Befugniskumulation eintritt, die mit Blick auf die notwendige gewaltenteilende Aufspaltung staatlicher Macht nicht mehr akzeptabel ist. Ist dies nicht der Fall – und der vorliegende Gesetzentwurf gibt angesichts der hohen Eingriffsschwellen für solche Maßnahmen keinen Anhaltspunkt – ist es letztlich eine **gesetzgeberische Entscheidung, welche Behörde** unter den für alle Behörden gleich strengen Voraussetzungen physisch intervenierende **(Zwangs)Maßnahmen durchführt**.

III. Abgrenzung Nachrichtendienst vs. Geheimdienst

Wenn im Zusammenhang mit dem GesE vertreten wird, dass BfV und BND nunmehr zu echten Geheimdiensten werden sollten,¹⁵ wirft dies – zusätzlich zur Aufweichung des Trennungsgebots (s.o. II.) – die Frage auf, aufgrund welcher neuer Befugnisse dieser Paradigmenwechsel bei BfV und BND stattfinden soll. Nachrichtendienste beschränken sie sich klassischerweise auf das bloße rezeptive Sammeln und Auswerten von Informationen. Für Dienste, die darüber hinaus aktiv in die innerstaatlichen Verhältnisse des eigenen oder anderer Staaten eingreifen und offensive „covert actions“ durchführen (z.B. das heimliche Unterstützen der Opposition, die Gründung einer Partei, Desinformationskampagnen, Sabotage, „Zersetzung“ bis hin zum Staatsterrorismus) hat sich im deutschen Sprachgebrauch der Begriff „Geheimdienst“ eingebürgert. Geheimdienste beschränken sich also nicht auf das bloße Sammeln und Auswerten von Informationen, sondern versuchen aktiv auf gesellschaftliche und politische Abläufe einzuwirken.¹⁶ Nicht selten agieren Geheimdienste in autokratischen oder diktatorischen Systemen zudem als Geheimpolizei, indem sie als Teil des Machtapparats der Regierung mit geheimdienstlich gewonnenen Informationen repressive Gewalt gegen Systemgegner ausüben. Die deutschen Nachrichtendienste sind wegen der historischen Erfahrung mit zwei Diktaturen weder Geheimdienst noch Geheimpolizei: weder dürfen sie Einfluss auf gesellschaftlich-politische Vorgänge im „Operationsgebiet“ nehmen, noch mit nachrichtendienstlich gewonnenen Informationen, die oft weit im Vorfeld konkreter Gefahren erhoben werden, polizeiliche Zwangsmaßnahmen durchführen (z.B. Festnahmen oder Hausdurchsuchungen).

Der GesE regelt keine Befugnisse für BfV oder BND, die die Behörde(n) zu Geheimdiensten oder gar zu Geheimpolizeien mutieren lassen würde: Keine der o.g. physisch wirkenden Interventionsbefugnisse im BVerfSchG-E und BNDG-E erlauben der Behörde, auf den politisch-gesellschaftlichen Willensbildungsprozess im Operationsgebiet (BfV: Deutschland; BND: ausländische Staaten) derart einzuwirken, dass politische oder militärische Kausalverläufe initiiert, umgelenkt oder unterbrochen werden könnten. Die begrenzte Zuerkennung aktioneller Befugnisse an das BfV zur Unterbindung wahrgenommener gefährlicher

¹⁵ <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/dobrindt-verfassungsschutz-soll-echter-geheimdienst-werden,VAiAqpO>, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachrichtendienste-reform-bundestag-100.html>.

¹⁶ Dietrich, in: ders./Gärditz, Handbuch Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, III § 2 Rn. 7; Ader, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 19 Rn. 26; Warg, in: Dietrich/Gärditz, Handbuch Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, V § 1 Rn. 6.



Kausalverläufe ändert daran nichts: die Beeinträchtigung der Funktion von Tatmitteln, das Bereitstellen falscher Informationen oder die Löschung oder Verfälschung von Informationen (§ 59 Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG-E)¹⁷ erfolgt nur bei „besonderen Bedrohungen“, die in § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E legal definiert sind und eine terroristische Bestrebung oder geheimdienstliche Spionage- bzw. Sabotagetätigkeiten voraussetzen. Staatliche „Desinformation“ (gemeint ist das Bereitstellen falscher Informationen, z.B. eine falsche Bombenbauanleitung an tatentschlossene Terroristen) oder das Unbrauchbarmachen von Sprengmitteln¹⁸ durch das BfV setzt nach § 59 Abs. 1 BVerfSchG-E zudem eine von der besonderen Bedrohung ausgehende Gefährdung für ein besonders gewichtiges Rechtsgut voraus. Zielrichtung der Maßnahmen muss also stets die *Abwehr einer hinreichend konkretisierten Bedrohungslage für hochrangige Rechtsgüter durch Terroristen oder Spionage bzw. Sabotage* sein. Die Einwirkung auf den innerstaatlichen Willensbildungsprozess, z.B. durch Setzen von Falschinformationen in einfache (legalistische) extremistische Bestrebungen, ist kein Gegenstand von „Schutzmaßnahmen“ i.S.d. § 59 BVerfSchG-E und wäre auch evident unverhältnismäßig.

Erst recht unzulässig wäre die Zweckentfremdung der Nachrichtendienste als „Influencer“ bzw. „Stichwortgeber“ gegen Kritik am aktuellen Regierungshandeln. Denn Kritik an der Sinnhaftigkeit und Tauglichkeit politischer Konzepte und an der Fähigkeit der regierenden Akteure und ihrer Organe (Regierungskritik) ist notwendiger Teil des eine Demokratie kennzeichnenden politischen Willensbildungsprozesses,¹⁹ zumal gerade die Kritik an den regierenden „Mächtigen“ konstitutives Merkmal der Meinungsfreiheit ist.²⁰ Deshalb stellt Regierungskritik auch keine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder dar (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG-E, so auch GesE S. 209).²¹

Auch die entsprechenden Maßnahmen des BND zielen erkennbar nicht auf außenpolitische Umwälzungen (z.B. Regimechange bzw. Sturz ausländischer Regierungen, die Schwächung

¹⁷ Ähnlich § 49 Abs. 2 BNDG-E, der jedoch in Bezug auf die Eingriffsschwellen durch die Bezugnahme auf die weiten und unspezifischen Rechtsgüter des § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 5 BNDG-E zu weitreichend scheint. Zielführender mit Blick auf die Beachtung des Parlamentsvorbehalts bei solch weitreichenden Maßnahmen wäre eine Schwellenregelung analog § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E mit Beschränkung auf Terrorgefahren und virulente Einwirkungen ausländischer Mächte auf vitale staatliche Interessen der BR Deutschland.

¹⁸ Als Prototyp der „Beeinträchtigung der Funktion von Tatmitteln“ (§ 59 Abs. 1 Nr. 1a BVerfSchG-E) kann die gelungene Aktion des BKA bei der islamistischen „Sauerlandgruppe“ im Jahr 2007 angesehen werden, wo es den Beamten gelang, heimlich große Mengen einer 35 %igen Wasserstoffperoxidlösung gegen Kanister mit einer gefährlosen 3 %igen Wasserstoffperoxidlösung auszutauschen. Aus der ursprünglichen Substanz wollten die Terroristen eine hochexplosive Sprengstoffmischung herstellen (<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2011/herbsttagung2011breidlingLangfassung.html>).

¹⁹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg 23.11.2011, 1 B 111.10, Rn. 45 (juris); ähnlich BT-Drs. 20/8101, S. 7.

²⁰ „Das Gewicht des für die freiheitlich-demokratische Ordnung schlechthin konstituierenden Grundrechts der Meinungsfreiheit ist dann besonders hoch zu veranschlagen, da es gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen ist...“, s. BVerfG, NVwZ 2024, 733 (735, Rn. 29); BVerfG, NJW 2022, 1931 (1933, Rn. 18).

²¹ Ausführlich Warg, in: Dietrich/Gärditz, Handbuch Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, V § 1 Rn. 25a, 48e.



der militärischen Leistungsfähigkeit fremder Staaten oder die Einwirkung auf die Wirtschaft anderer Staaten), sondern ausschließlich auf die Abwehr konkreter Gefährdungen, die durch fremde Mächte (insbesondere Staaten oder Terrorgruppierungen) ausgehen (s. § 51 Abs. 3 BNDG-E).

Insoweit ist die Einschätzung unbegründet, BfV und BND vollzögen einen Wesenswandel hin zu einem Geheimdienst.

Zudem erhalten die Dienste nach dem GesE keine Befugnis, mithilfe von im Vorfeld gewonnenen Erkenntnissen und ohne Beachtung der verfassungsrechtlichen Weiterverarbeitungsschwellen physisch wirkende Zwangsmaßnahmen durchzuführen (also aufgrund nachrichtendienstlicher Maßnahmen nahtlos anknüpfend Polizeibefugnisse auszuüben); die vorgesehenen Interventionen bleiben vielmehr in der verdeckten Operation und ohne Möglichkeit, polizeitypisch Maßnahmen gegenüber Einzelnen mit Zwang durchzusetzen, im nachrichtendienstlichen Gepräge (GesE, S. 305). Damit werden BfV und BND in Umsetzung des GesE auch nicht in Teilen zu einer „Geheimpolizei“, die polizeiliche Zwangsmaßnahmen aufgrund nachrichtendienstlicher Erkenntnisse ausführt.

B. Zu Regelungen des BVerfSchG-E im Einzelnen

I. Bestrebungen gegen die Sicherheit der EU, der NATO oder einer anderen internationalen Organisation (§ 2 Abs. 1 Nr. 2c BVerfSchG-E)

Als neues Aufgabenfeld des BfV begründet der GesE das Entgegenwirken gegen Bestrebungen gegen die Sicherheit der EU, der NATO oder einer anderen internationalen Organisation bzw. gegen Bestrebungen, die eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung ihrer Organe oder der Mitglieder der Organe zum Ziel haben (§ 2 Abs. 1 Nr. 2c BVerfSchG-E). Diese neuen Schutzgüter – und damit neuen Schutzaufträge – entfernen sich von der ursprünglichen Zweckbestimmung des Verfassungsschutzes. Zwar ist es zutreffend – wie der GesE zur Erläuterung (S. 209) ausführt –, dass deutsche Hoheitsrechte nicht ihre Schutzbedürftigkeit gegenüber den vom Verfassungsschutz aufzuklärenden Bedrohungen verlieren, wenn sie auf supranationale oder zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden. Doch ist die Wahrnehmung staatlicher Hoheitsrechte nicht automatisch Verfassungsschutzgut; die Wahrnehmung (von den Mitgliedsstaaten abgeleiteter) supra- und internationaler Hoheitsausübung hat insbesondere nicht die gleiche Bedeutungsschwere wie die Kernfunktionsbedingungen des demokratischen Rechtsstaats, insbesondere der fdGO. Daher sind die in § 2 Abs. 1 Nr. 2c BVerfSchG-E genannten Schutzgüter auch nicht Bestandteil der Legaldefinition des Begriffs „Verfassungsschutz“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG und damit keine originären Schutzobjekte. Insbesondere ist der Schutz internationaler Beziehungen oder internationaler Organisationen nicht Teil der fdGO,²² denn nach der Legaldefinition in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG gilt nur die Abwehr von Bestrebungen gegen die innerstaatliche

²² Warg, in Dietrich/Eiffler, Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, V § 1 Rn. 71.



fdGO bzw. gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder gegen die ungesetzliche Beeinträchtigung der Verfassungsorgane als „Verfassungsschutz“.²³ Internationale Organisationen sind vielmehr Gegenstand der auswärtigen Angelegenheiten, weil sie für die Gestaltung der Außenpolitik Bedeutung haben.²⁴ Während der Verfassungsschutz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG dem Schutz innerstaatlicher Rechtsgüter dient, beobachtet der BND primär relevante Vorgänge, die die *äußere Sicherheit* der Bundesrepublik betreffen. An dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Zweckbestimmung des Verfassungsschutzes ändert nichts, dass das BVerfG „bestimmte auf das Verhältnis zum Ausland gerichtete Interessen der Bundesrepublik“ zu Recht als „Schutzgüter von hohem verfassungsrechtlichem Gewicht“ bezeichnet;²⁵ Verfassungsschutzgüter indes können nur die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b und c GG genannten sein. Dieser verfassungsrechtliche Kollisionsfall wird auch nicht dadurch gelöst, dass das BfV und LfV bei der Beurteilung der Beobachtungswürdigkeit dieser Bestrebungen nach § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BVerfSchG-E ein Entschließungsermessen haben.

Im Übrigen ist unklar, in welchen praktischen Fallkonstellationen die Sicherheit internationaler Organisationen – isoliert und ohne Anbindung an andere „klassische“ Beobachtungsphänomene – durch in Deutschland entfaltete extremistische Bestrebungen gefährdet sein können. Wenn extremistische Akteure im Rahmen einer gegen die originären Verfassungsschutzgüter gerichteten Aktivitäten oder durch Spionage- oder Sabotagetätigkeiten zugleich auch Interessen der EU, der NATO oder anderer internationaler Organisationen gefährden (z.B. linksextremistische oder geheimdienstliche Sabotage gegen NATO-Truppen, Militäreinrichtungen oder Versorgungsrouten), ist dies bereits integraler Bestandteil der herkömmlichen Verfassungsschutzaufgaben.

II. Definition des Bestandes des Bundes oder eines Landes (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG-E)

Die Definition des Bestandes des Bundes oder eines Landes (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG-E) ist – freilich seit etlichen Jahrzehnten und damit auch in den Vorläuferfassungen des Gesetzes – sprachlich etwas missverständlich: wenn es heißt, dass tatbestandsmäßig diejenige Bestrebung ist, die bezweckt, „die Freiheit des Bundes oder eines Landes von fremder Herrschaft aufzuheben“, kann nicht gemeint sein, dass derjenige Personenzusammenschluss beobachtet wird, der eine etwaig bestehende fremde Herrschaft beseitigen will (ein solches Verständnis würde den Zweck der Vorschrift ad absurdum führen), sondern derjenige, der die *bestehende* Freiheit Deutschlands von fremder Herrschaft abschaffen möchte. Insofern könnte die Definition treffender lauten:

²³ Denninger, StV 2002, 96 (98).

²⁴ BVerfG, NJW 2020, 2235 (2245, Rn. 125); BT-Drs. 11/4306, S. 70.

²⁵ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1585, Rn. 150).



„Bestrebungen sind gerichtet gegen

1. den Bestand des Bundes oder eines Landes, wenn sie bezwecken, die bestehende Freiheit des Bundes oder eines Landes von fremder Herrschaft aufzuheben, ihre staatliche Einheit zu beseitigen oder ein zu ihm gehörendes Gebiet abzutrennen, ...“.

III. Neue Definition der fdGO (§ 3 Abs. 3 BVerfSchG-E)

Zu begrüßen ist die Übernahme der neujustierten Definition des BVerfG zur fdGO aus dem NPD-Urteil (2017) in § 3 Abs. 3 BVerfSchG-E. Die in dieser Entscheidung gefundene authentische Verfassungsinterpretation muss der Gesetzgeber auch in den Verfassungsschutzgesetzen von Bund und Ländern regelungstechnisch nachvollziehen.²⁶

Das BVerfG hat die fdGO bereits im KPD-Urteil 1956 charakterisiert als die „obersten Werte der Verfassungsordnung, die elementaren Verfassungsgrundsätze, die die Verfassungsordnung zu einer freiheitlichen demokratischen machen, Grundsätze, über die sich mindestens alle Parteien einig sein müssen, wenn dieser Typus der Demokratie überhaupt sinnvoll funktionieren soll.“²⁷ Maßgebliches Kennzeichen der fdGO als Antwort auf die NS-Diktatur ist ihre Prägung als *Gegenmerkmale zum totalitären Staat*, also die Vorstellung was „wir unbedingt nicht wollen“.²⁸ Es handelt sich folglich um den „letzten Schutzzaun“ gegen Totalitarismus, der bürgerliche Freiheiten überhaupt erst ermöglicht – das, was „wirklich zwingend außer Streit gestellt werden muss“.²⁹ Angesichts dieser exzeptionellen Bedeutung der fdGO für das Selbstverständnis der BR Deutschland war es konsequent, dass das BVerfG den bisherigen umfangreicheren Katalog der fdGO-Elemente in der NPD-Entscheidung vom 17.01.2017 präzisiert und auf den wesentlichen Kern reduziert hat.

Das Gericht macht deutlich, dass die fdGO – angesichts der Erfahrungen einer totalitären Diktatur konsequent – ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen findet, weshalb ihr Inhalt restriktiv auszulegen ist³⁰ und sich nunmehr „nur“ noch aus **Art. 1 Abs. 1 GG** und den **menschenwürderechtlich begründeten Teilmengen des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips** zusammensetzt.³¹ Die Verfassungsprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG – namentlich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – sind daher nur insoweit erfasst, als es für die Sicherung einer menschenwürdekonformen Staatsorganisation erforderlich ist.³²

²⁶ Die notwendige Anpassung haben bislang nur die LVerfSchG in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vollzogen.

²⁷ BVerfGE 5, 85 (141) = NJW 1956, 1393 (1397) – KPD-Verbot.

²⁸ Dürig/Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 18 Rn. 58.

²⁹ Nettesheim, Funktionen eines Parteiverbotes, VerfBlog, 2024/1/31, <https://verfassungsblog.de/funktionen-eines-parteeverbotes/>.

³⁰ Baade, DÖV 2023, 1002 (1004).

³¹ BVerfG, NJW 2017, 611 (619, Rn. 538). Ähnlich bereits Stern, Staatsrecht III/2, 1994, S. 951.

³² Barczak, JuS 2025, 97 (101).



Die fdGO-Definition des BVerfG aus dem NPD-Urteil gilt auch für den in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG vorausgesetzten Beobachtungsauftrag,³³ denn es kann nicht je nach Verwendungszweck (z.B. für das Parteiverbot, die Verwirkung von Grundrechten, die Beobachtung durch den Verfassungsschutz oder im Aufenthaltsrecht) unterschiedliche „freiheitlich demokratische Grundordnungen“ geben.³⁴ Das Konzept der fdGO verfolgt in allen seinen Anwendungsbereichen die gleiche Zielsetzung, nämlich das gesamtstaatliche Grundgefüge vor Aktivitäten zu seiner Abschaffung zu schützen (sei es durch Information, Warnung oder Verbote nach Art. 9 Abs. 2, 21 GG).³⁵ Deshalb ist der Gesetzgeber gehalten, die „alte“ fdGO-Definition in den Verfassungsschutzgesetzen und an anderen Stellen dem engeren Verständnis des BVerfG im NPD-Urteil anzupassen,³⁶ denn er kann dem Verfassungsschutz nicht mehr Rechtsgüter zu schützen aufgeben, als ihm die Verfassung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG verbindlich und abschließend als Schutzzgüter benennt.

Der gegenteilige Vorschlag des Bundesrates (BT-Drs. 21/8295, S. 2), die „alte“ Definition aus § 4 Abs. 2 BVerfSchG fortzuschreiben, ist abzulehnen. Zum einen kann die etwaige vom Bundesrat behauptete Konsequenz, dass eine Anwendung des reduzierten fdGO-Begriffs u.U. zu einer Reduzierung der Beobachtungsobjekte führen würde, kein Argument für die Nichtanwendung verfassungsgerichtlich vorgegebener Maßstäbe sein. Zum anderen wäre es gerade Sinn und Zweck der reduzierten (besser: auf das Wesentliche fokussierten) Definition, den Verfassungsschutz nur diejenigen Bestrebungen beobachten zu lassen, die die Kernfunktionsbedigungen eines demokratischen Rechtsstaats unterminieren wollen und gesellschaftlich augenscheinlich einhellig außer Streit stehen. Dass damit ein Verlust an Sicherheit oder problematische Beobachtungslücken entstünden (was empirisch zu belegen wäre), ist nicht ersichtlich und auch nicht zu erwarten. Im Gegenteil fokussiert sich der Verfassungsschutz in Anbetracht der aktuellen realweltlichen Bedrohungen bei Anwendung der „neuen Definition“ auf die tatsächlich gefährlichen, weil die indisponiblen Fundamente des Rechtsstaats attackierenden Aktivitäten.

IV. Besondere Beobachtungsbedürftigkeit bei planmäßig verschleiern dem Agieren (§ 3 Abs. 7 S. 3 Nr. 1d BVerfSchG-E)

Ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko stellt dar, dass „planmäßig verschleiern des“ Vorgehen der extremistischen Akteure in der Regel als „erheblich beobachtungsbedürftig“ eingestuft wird (§ 3 Abs. 7 S. 4 BVerfSchG-E), mit der Folge dann zulässiger intensiver Grundrechtseingriffe.

³³ Hohnerlein, DVBl. 2024, 267 (272); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 58. EL 2010, Art. 73 Rn. 242.

³⁴ BVerfG, NJW 2022, 3627 (3628, Rn. 14); BVerfG 13.07.2018, 1 BvR 1474/12, 1 BvR 670/13, 1 BvR 57/14 (BeckRS 2018, 18810), Rn. 107; VGH Kassel, NVwZ 2024, 1944 (1947, Rn. 69); VGH Mannheim, NVwZ 2017, 1212 (1215).

³⁵ In diese Richtung auch VGH Mannheim NVwZ 2017, 1212 (1215); Wittinger, UBWV 2020, 33 (35).

³⁶ Barczak, JuS 2025, 97 (103 f.); Hohnerlein, DVBl. 2024, 267 (273); Hohnerlein, <https://verfassungsblog.de/wer-ist-eigentlich-verfassungsfeind/>.



Zum einen wird ein verschleiernendes Vorgehen der Beobachtungsklientel als Regelfall anzusehen sein,³⁷ da es inhärenter Bestandteil des Agierens der beobachteten Personenzusammenschlüsse ist, sich der (bewusst gewordenen) nachrichtendienstlichen Beobachtung durch konspiratives Agieren zu entziehen. Insofern ist es einer nachrichtendienstlichen Beobachtung wesensmäßig innewohnend, mit einem nachrichtendienstlich typisch agierenden Gegenüber zu tun zu haben, der sich der heimlichen Beobachtung entziehen will.³⁸ Dieser aufgabenimmanente Umstand kann in einem ND-Gesetz nicht automatisch als gefahrsteigernd definiert werden. Zwar hat das BVerfG anerkannt, dass die Beobachtungsbedürftigkeit auch vom Maß der Abschottung abhängen kann. Umgekehrt besteht für eine besonders eingriffsintensive Beobachtung weniger Anlass, wenn Ansichten offen oder jedenfalls öffentlich ohne Weiteres auffindbar, also beispielsweise nicht in geschlossenen Kommunikationsgruppen verbreitet werden.³⁹ Auch ist es erfahrungsgemäß so, dass je gefährlicher und verbotener eine Gruppierung agieren möchte, sie umso klandestiner wird vorgehen müssen.⁴⁰ Doch kann der Entscheidung des BVerfG nichts dafür entnommen werden, dass *jede* abgeschottete bzw. planmäßig verschleiernde Aktivität *automatisch* oder regeltypisch als erheblich beobachtungsbedürftig einzustufen ist.

Es ist – gerade in Zeiten internationaler IT-Spionage – grundsätzlich legitim, wenn eine Partei oder Bewegung etwa verhindern will, ihre politische Strategie vorzeitig nach außen dringen zu lassen oder z.B. ausländischen Nachrichtendiensten durch unverschlüsselte Übertragung zur Kenntnis zu bringen.⁴¹ Insofern sollte „planmäßig verschleiernendes“ Vorgehen nicht als Regelbeispiel für erheblich beobachtungsbedürftig normiert werden, sondern nur nach vorhergehender einzelfallbezogener Ermessensentscheidung.

V. Verdachtsfallüberprüfung (§ 4 Abs. 3 BVerfSchG-E)

Besteht im Rahmen der Verdachtsfallbearbeitung (§ 4 Abs. 2 BVerfSchG-E) ein Verdacht über fünf Jahre hinaus fort (liegen also weiter hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte vor), ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abzuwägen, ob eine weitere (temporäre) Beobachtung vertretbar ist. Bislang gab das Gesetz keine absolute zeitliche Obergrenze für die Beobachtung von Verdachtsfällen vor.⁴² Jedoch wäre es mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbar, wenn einmal gegebene Verdachtsmomente zu einer „Dauerbeobachtung“ ggf. sogar mit nachrichtendienstlichen Mitteln führen, obwohl sich nach umfassender Aufklärung durch eine mehrjährige Beobachtung der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen nicht bestätigt hat und die für die Beobachtung maßgeblichen tatsächlichen

³⁷ Höning, Ein legislativer Rundumschlag: Zur Mega-Reform der Nachrichtendienstgesetze des Bundes, Verfassungsblog, 2026/8/14, <https://verfassungsblog.de/geheimdienstreform-rundumschlag/>.

³⁸ Vgl. BVerfGE 169, 130 (189).

³⁹ BVerfG, NJW 2022, 1583 (1591, Rn. 196).

⁴⁰ Vgl. BVerfG, NVwZ 2021, 628 (632, Rn. 110; 634, Rn. 128).

⁴¹ Bergemann, in: Lisken/Denninger/Bäcker, PolR-HdB, 8. Aufl. 2026, Kap. 7 Rn. 106.

⁴² Krichbaum, in: Dietrich u.a., Radikalisierung und Extremismus, 2023, S. 57 (60).



Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sind⁴³ (ähnlich Art. 5a Abs. 3 S. 2 BayVSG). Eine unzulässige Dauerbeobachtung wäre gegeben, wenn entweder kein Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen mehr besteht oder die weitere Beobachtung nicht erforderlich ist, weil nicht zu erwarten ist, dass damit neue relevante Erkenntnisse gewonnen werden können, oder wenn der zu erwartende zusätzliche Erkenntnisgewinn so gering ist, dass die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn nicht gewahrt wäre.⁴⁴ Sind die verfassungsfeindlichen Bestrebungen (oder der entsprechende Verdacht) durch Entwicklungen in dem Personenzusammenschluss überholt, aus sonstigen Gründen obsolet oder hat sich nach umfassender Aufklärung durch eine mehrjährige Beobachtung der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen nicht bestätigt, ist die Beobachtung einzustellen.⁴⁵ Art. 5a Abs. 3 S. 3 BayVSG liefert insoweit ein hilfreiches Kriterium, wann eine Fortsetzung der Beobachtung auch im Rahmen der Verdachtsfallbearbeitung möglich ist: nämlich wenn durch aktuelle Erkenntnisse erneut bestätigt wird, dass eine verfassungsfeindliche Bestrebung oder Tätigkeit unverändert fortgesetzt wird.⁴⁶ Sie ist aber in der Regel spätestens dann zu beenden, wenn *innen fünf Jahren keine weiteren tatsächlichen Anhaltspunkte hinzugetreten* sind.

Es bedarf also innerhalb der Fünf-Jahres-Verdachtsfallbearbeitung neuer, die Verdachtsmomente aktualisierender und perpetuierender Erkenntnisse. Gelingt ein solcher Nachweis bei im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen Umständen nach einer angemessenen Beobachtungszeit nicht, muss die Beobachtung eingestellt werden.⁴⁷

Dementsprechend sollte § 4 Abs. 3 Satz 4 BVerfSchG-E wie folgt präzisiert werden:

„Die Fortführung einer Aufklärung als Verdachtsfall nach 5 Jahren setzt das Hinzutreten weiterer tatsächlicher Anhaltspunkte voraus und bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, die für jeweils höchstens weitere 2 Jahre gilt.“

VI. Weiterverarbeitung von Daten aus der Prüffallbearbeitung (§ 4 Abs. 4 i.V.m. § 8 Abs. 1 und § 36 BVerfSchG-E)

Ist bei einem Personenzusammenschluss die Schwelle der tatsächlichen Anhaltspunkte i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BVerfSchG-E noch nicht überschritten (liegen also nur einen Verdacht nahelegende Informationssplinter vor),⁴⁸ handelt es sich um einen **Prüffall** nach § 4 Abs. 3

⁴³ BVerwG, NJW 2000, 824 (827).

⁴⁴ Vgl. OVG Münster 13.05.2024, 5 A 1217/22, Rn. 302.

⁴⁵ VG Köln 08.03.2022, 13 K 326/21, Rn. 961 (juris). Vgl. auch BVerfG, NJW 2022, 1583 (1591, Rn. 198): Die Beobachtungsbedürftigkeit sinkt, je länger eine Beobachtung andauert, ohne dass sie tatsächliche Anhaltspunkte dafür hervorbringt, ob oder inwiefern die Schutzgüter des Verfassungsschutzes durch die Bestrebung tatsächlich (noch) konkret bedroht sind und das gegen diese Schutzgüter gerichtetes Handeln erfolgreich sein könnte.

⁴⁶ BeckOK PolR Bayern/Aicher, 30. Ed. 15.7.2026, BayVSG, Art. 5a Rn. 15.

⁴⁷ BVerwG, NJW 2021, 2818 (2827, Rn. 66).

⁴⁸ Hier ist der „Verdacht für das Vorliegen einer Bestrebung noch sehr vage“, s. LT-Drs. Niedersachsen 17/2161, S. 25.



BVerfSchG-E.⁴⁹ Ein Prüffall ist noch kein Beobachtungsobjekt, denn dieses setzt nach den Vorgaben des BVerfG einen sog. verfassungsschutzspezifischen Beobachtungs- bzw. Aufklärungsbedarf voraus, der nur dann gegeben ist, wenn „echte“ tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Verfassungsschutzgüter bekämpft werden.⁵⁰ Dies hat zur Folge, dass die Prüffallbearbeitung keine originäre Verfassungsschutzaufgabe ist, sondern eine Vorprüfung dahingehend darstellt, ob überhaupt eine „echte“ Beobachtung angezeigt ist.⁵¹ Eine systematische Datenerhebung und Weiterverarbeitung „zur Aufgabenerfüllung“ kann es über Prüffälle daher nicht in gleicher Weise geben wie zu Verdachtsfällen oder gesichert extremistischen Bestrebungen. Hiervon geht augenscheinlich auch die Generalklausel zur Datenerhebung in § 8 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG-E aus,⁵² da dort das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für die Aufgabenerfüllung verlangt wird, was eine Beschreibung des Verdachtsfalls darstellt (s. § 4 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BVerfSchG-E).

Entsprechendes müsste auch für die Weiterverarbeitung erhobener Daten nach § 36 BVerfSchG-E gelten, allerdings regelt § 36 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E, dass eine personenbezogene Speicherung in Dateisystemen (z.B. NADIS) auch zu Prüffällen zulässig ist (und damit erst recht auch in Akten). Diese Speicherbefugnis zu Nicht-Beobachtungsobjekten ist – mangels „verfassungsschutzspezifischen Beobachtungs- bzw. Aufklärungsbedarf“ für Prüffälle (s.o.) – verfassungsrechtlich problematisch und kann daher nur gerechtfertigt werden, wenn strenge Zweckbindungsvorgaben und kurze Prüffristen bzw. Löschpflichten den Eingriff auf ein Mindestmaß beschränken. Daher muss die Verarbeitung solcher lediglich zur Prüfung erfolgenden Informationssammlungen auf den Prüfwert begrenzt bleiben, d.h. die Daten dürfen nur für die Verifizierung oder Falsifizierung des Verdachts genutzt werden, nicht aber für die sonstige Facharbeit (s. insoweit normenklar § 36 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E). § 38 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG-E regelt daher auch eine verkürzte Höchstspeicherdauer von zwei bzw. fünf Jahren; diese **starre Frist** lässt sich indes nur dann rechtfertigen, **wenn die Prüfung der Verdachtsumstände noch nicht abgeschlossen ist** und weiterhin „Verdachtssplitter“ hinsichtlich einer verfassungsschutzspezifischen Bedrohung (§ 4 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 BVerfSchG-E) vorliegen.

Dies sollte im Gesetzestext klargestellt werden, etwa durch folgende Formulierung in § 38 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG-E: „Im Fall des § 36 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 löscht das Bundesamt für Verfassungsschutz die Daten nach Abschluss der Prüfung, spätestens nach 2 Jahren, wenn keine wenigstens erheblich beobachtungsbedürftigen Bedrohungen aufzuklären sind, im Übrigen spätestens nach 5 Jahren.“

⁴⁹ Siehe GesE S. 221: „[...] noch keine systematische Beobachtung stattfindet, sondern zunächst von allgemeinen Erkenntnissen veranlasste Verdachtsschöpfung unter Beschränkung der Informations-sammlung vornehmlich auf offene Quellen erfolgt (vgl. BVerfGE 162, 1 – Rn. 189), um zu klären, ob ein Verdacht begründet ist.“

⁵⁰ Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen in Form konkreter und hinreichend verdichteter Umstände als Tatsachenbasis geeignet sein, den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen zu begründen, BVerfG, NJW 2022, 1583 (1590, Rn. 187 ff.; 1594, Rn. 222).

⁵¹ Ausführlich Warg, in Dietrich/Eiffler, Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, V § 1 Rn. 19a ff.

⁵² Anders aber offenbar die Gesetzesbegründung (GesE S. 224 f.).



Da in § 39 Abs. 4 BVerfSchG-E keine gesonderten auf die Besonderheit des Prüffalls zugeschnittenen Prüf- und Löschpflichten vorgesehen sind, ist in der Rechtsanwendung darauf zu achten, dass eine Prüffallakte (sofern dort personenbezogene Daten gespeichert sind) zu vernichten ist, wenn die Prüfung „ergebnislos“ abgeschlossen ist bzw. die Prüffristen nach § 38 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG-E abgelaufen sind.

VII. Auskunftersuchen bei Kraftfahrzeugherstellern oder Kraftfahrzeugwerkstätten zu Telemetriedaten (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E)

Eine gänzlich neue Befugnis erhält das BfV mit dem verpflichtend zu beauskunftenden Ersuchen bei Kraftfahrzeugherstellern oder Kraftfahrzeugwerkstätten zu Telemetriedaten (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E). Hierbei handelt es sich um einen erheblichen Grundrechtseingriff, da zahlreiche sensible Daten häufig ohne Wissen der Halter bzw. Fahrer beim Hersteller oder Kfz-Werkstätten erhoben werden, darunter Standort, Geschwindigkeit, Kilometerstand, Fahrzeugnutzungsdaten (wie z.B. Zündzyklen, Fahrprofile).⁵³ Diese Daten erlauben *bei längerfristiger Erhebung und Verknüpfung* die Erstellung umfangreicher und tief in die Privatsphäre eingreifender Bewegungsprofile und Lebensalltagsmuster, da insbesondere neuere Fahrzeuge durch integrierte SIM-Karten permanent vernetzt sind.⁵⁴ Selbst ein lückenhaftes Bewegungsprofil kann – zumal wenn der Standort in enger Zeittaktung und gleichzeitig langfristig ermittelt wird – einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff bewirken.⁵⁵ Wenn die Gesetzesbegründung der Ansicht ist, dass mit der Erhebung von Telemetriedaten keineswegs ein der Bewegungsüberwachung vergleichbar verdichtetes Standortbild ermöglicht werde (GesE S. 231), berücksichtigt dies nicht die (sich auch weiterentwickelnden) technischen Möglichkeiten *im Einzelfall*. Nach § 11 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 2b BVerfSchG-E sind solche Datenerhebungen als qualifizierte Auskunft (da Inhalte von Nutzungen erhoben werden) bereits bei „erheblich beobachtungsbedürftiger Bedrohungen“ zulässig, d.h. potentiell bei jedem Beteiligten (z.B. Vereins- oder Parteimitglied) an einer Bestrebung, der z.B. ein relevantes gesellschaftliches Aktionspotential zugesprochen wird (vgl. § 3 Abs. 7 S. 3 Nr. 2-3 BVerfSchG-E).

Diese vergleichsweise niedrigschwelligen Eingriffshürden bedeuten im Fall der Erstellung längerfristiger Bewegungsprofile ein verfassungsrechtliches Risiko, da insoweit ein erheblicher Grundrechtseingriff ausgelöst wird⁵⁶ und dieser nur unter den engen Voraussetzungen zu rechtfertigen ist, wie sie für eingriffsintensive heimliche Überwachungsmaßnahmen gelten. Wenn sich das Verhalten einer Person, ihre Gewohnheiten oder Lebensgestaltung räumlich und über längere Zeit hinweg nachvollziehen lässt – wenn also ein Bewegungs- oder

⁵³ Vgl. GesE S. 231.

⁵⁴ Vgl. <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/ausstattung-technik-zubehoer/assistentensysteme/daten-modernes-auto/>; <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/auto-fahrerdaten-besitz-100.html>.

⁵⁵ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (19, Rn. 146) – Hessisches Verfassungsschutzgesetz.

⁵⁶ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (16, Rn. 120).



Verhaltensprofil einer Person oder ein umfassenderes Persönlichkeitsbild entstehen kann – handelt es sich um eine besonders eingriffsintensive Maßnahme.⁵⁷ Dies *kann* (nicht: muss) auch bei Auswerten von längerfristig und strukturiert erhobenen Kfz-Telemetriedaten der Fall sein (z.B., wenn die Daten für 30 Tage oder längere Zeiträume erhoben werden, vgl. § 21 Abs. 1 Nr. 2a BVerfSchG-E zur vergleichbaren längerfristigen Bewegungsüberwachung). Heimliche Überwachungsmaßnahmen, die tief in das Privatleben hineinreichen, sind nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig.⁵⁸ Nach Ansicht des BVerfG reicht insoweit zwar regelmäßig ein „gesteigerter Beobachtungsbedarf“, doch wegen des möglichen hohen Eingriffsgewichts bedarf es einer gesteigerten „Potentialität“ im Einzelfall. Hierfür ist nach verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht ausreichend, wenn eine Bestrebung lediglich „in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss auszuüben sucht“.⁵⁹ Da die Regelungen zu verpflichtenden Ersuchen zu Telemetriedaten nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Nr. 2b und Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 7 Satz 3 Nr. 3 BVerfSchG-E eine ähnliche Eingriffsschwelle im Einzelfall zulassen (nämlich, dass es ausreicht, wenn das Aktionspotential der Bestrebung oder der Umfang ihrer gesellschaftlicher Einflussnahme für geeignet angesehen werden, die Verfassungsschutzgüter erheblich zu beeinträchtigen), begegnet der Regelungsentwurf gewissen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zudem bedürfen solche Eingriffe einer unabhängigen Vorabkontrolle⁶⁰ zumindest dann, wenn im Einzelfall geplant längerfristige Bewegungsprofile erhoben werden sollen (s. insoweit bereits § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BVerfSchG-E im Hinblick auf die vergleichbare längerfristige Bewegungsüberwachung nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E). Stellt sich erst im Nachgang der Datenerhebung im Rahmen der Auswertung heraus, dass ein umfassendes Bewegungsprofil generiert wurde, kann es sich um einen Anwendungsfall des § 37 Abs. 3 BVerfSchG-E handeln, der jedoch eine etwaig erforderliche Vorabkontrolle des UKR nicht ersetzt.

VIII. Beachtung der hohen Eingriffshürden in private IT-Systeme auch bei offenem Zugriff (§ 25 BVerfSchG-E)

§ 25 BVerfSchG-E geht davon aus, dass die hohen verfassungsrechtlichen Hürden für den Zugriff auf ein privat genutztes IT-System nur bei heimlichem (nachrichtendienstlichem) Zugriff

⁵⁷ „[A]uch in sehr enger zeitlicher Taktung erfolgende Standortermittlungen, die über einen kürzeren Zeitraum erfolgen, können das Eingriffsgewicht einer Maßnahme erhöhen. Denn sie ermöglichen die Erstellung eines detaillierten und für einen begrenzten Zeitraum nahezu vollständigen Bewegungsprofils, das unter Umständen sehr genau über den gewöhnlichen Tagesablauf einer Person Auskunft geben und insoweit eine potenziell hohe Persönlichkeitsrelevanz haben kann. Einen schwerwiegenden Eingriff begründen jedenfalls Maßnahmen, mit denen der Standort einer Person sowohl im engen Zeittakt als auch über einen längeren Zeitraum hinweg ermittelt werden kann“ (BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10, Rn. 130); s. auch BVerfG, NVwZ-Beilage 2023, 53 (57 ff., Rn. 73, Rn. 77) – „Operative Fallanalyse“-Software der Polizei.

⁵⁸ BVerfG, NVwZ-Beilage 2023, 53 (57 ff., Rn. 105).

⁵⁹ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (19 f., Rn. 155).

⁶⁰ BVerfG, NVwZ-RR 2025, 10 (18, Rn. 136).



greifen (vgl. zur Definition des „nachrichtendienstlichen Eingreifens“ § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG-E). Allerdings hat das BVerfG den Schutzbereich des IT-System-Grundrechts in der Entscheidung „Trojaner I“ offensichtlich auch im Falle einer offenen Durchsuchung als eröffnet angesehen,⁶¹ weshalb z.B. die Asservatenauswertung von beschlagnahmten IT-Systemen ebenfalls an den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Zugriffe auf IT-Systeme gemessen werden muss.⁶² Denn für die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und die Schutzwürdigkeit der auf IT-Systemen gespeicherten Daten (die häufig einen tiefen Einblick in die Persönlichkeit und das private Leben ermöglichen, z.B. bei Smartphones) spielt es keine Rolle, ob sie per heimlicher Online-Überwachung oder offener Hausdurchsuchung bzw. Beschlagnahme gewonnen werden.

Der Notwendigkeit zur Gewährleistung eines einheitlichen Schutzniveaus aller aus privaten IT-Systemen erhobenen Daten soll zwar in den Regelungen zur Weiterverarbeitung (§§ 36, 37 BVerfSchG-E) Rechnung getragen werden, indem Beschränkungen bei der *nachgelagerten Auswertung* solcher Datenträger greifen (GesE S. 257). Allerdings regelt § 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E eine nachgelagerte Weiterverarbeitungsschranke nur für Daten aus einem *heimlichen Eingriff in private IT-Systeme* nach § 25, nicht für einen offenen Zugriff hierauf; auch § 37 BVerfSchG-E trifft insoweit keine Aussage. Es fehlt daher augenscheinlich eine gesetzliche Weiterverarbeitungsbeschränkung für die Auswertung von Daten aus IT-Systemen *aus offenen Maßnahmen*, die dem hohen Eingriffsgewicht einer Verarbeitung solch sensibler Daten gerecht wird. Eine entsprechende Regelung könnte durch Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E geschaffen werden.

Kommentar zur Stellungnahme des Bundesrats (BT-Drucksache 21/8295):

Zutreffend ist der Hinweis des Bundesrates auf einen neuen und gesteigerten Aus- und Fortbildungsbedarf zur Schulung der Beschäftigten der Nachrichtendienste in der Anwendung des neuen Rechts (BT-Drs. 21/8295, S. 1). Es steht außer Frage, dass der mit dem GesE vollzogene weitestgehende Neubruck in Systematik, Struktur und Begrifflichkeiten des BVerfSchG sowie der völlig neuen – bereits ab Inkrafttreten des Gesetzes zu beachtenden, d.h. nicht nur nachlaufenden – Kontrollinfrastruktur durch den UKR einer Schulung aller Mitarbeiter in den operativ und administrativ tätigen Arbeitsbereichen von BfV (und perspektivisch auch LfV) erfordert. Dieser kurzfristig bereits ab Herbst 2026 entstehende Schulungsbedarf setzt (anders als die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung meint, s. BT-Drs. 21/8295, S. 12) zusätzliche Dozentenkapazitäten voraus, die ihrerseits einer professionellen Vorbereitung und Einweisung bedürfen. Hierfür sollten entsprechende Haushalts- und Personalmittel bereitgestellt werden.

⁶¹ BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1816, R. 96, 115) – Trojaner I. Anders aber BGH, Beschl. v. 7.1.2026 – StB 68/25, BeckRS 2026, 908, Rn. 32 ff.

⁶² Marinitsch, MMR 2026, 71; Cornelius, NJW 2024, 2725 (2726) m.w.N.; Brodowski, JZ 2024, 750 (751).



C. Ergebnis zu Artikel 1 (BVerfSchG-E)

Die Regelungen des BVerfSchG-E sind gesetzessystematisch überzeugend: Die Aufgaben des Verfassungsschutzes werden (vorbehaltlich B. I.) verfassungskonform und normenklar beschrieben und schlüssig legaldefiniert. Die zur Aufgabenerledigung mit unterschiedlicher Intensität erfolgenden Grundrechtseingriffe und die dafür zu beachtenden Eingriffsvoraussetzungen werden (vorbehaltlich der unter B. VII.-VIII. geäußerten Bedenken) zutreffend definiert und dem hierfür jeweils verfassungsrechtlich erforderlichen Kontrollregime unterworfen.

Mit freundlichen Grüßen

Gunter Warg