



Ausschussdrucksache 21(4)233 E
vom 12. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich, Hochschule des Bundes für
öffentliche Verwaltung vom 9. Oktober 2026

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Nachrichtendienstrechts
BT-Drucksache 21/7868



Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Inneres
Platz der Republik 1
11011 Berlin
- via E-Mail -

Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich

Studiengangsleiter Master in Intelligence and
Security Studies (MISS)

Co-Direktor Center for Intelligence and Security
Studies an der Universität der Bundeswehr
München

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 40527, 10063 Berlin

TEL 030 – 22 00 89 – 86341

EMAIL jan-hendrik.dietrich@hsbund-nd.de
jan-hendrik.dietrich@unibw.de

Schriftliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
zur Reform des Nachrichtendienstrechts
(Drs. 21/7868)



Übersicht

Vorbemerkung	3
I. Regelungen des UKRatG-E	4
1. Keine allgemeine Rechtskontrolle (§ 2 UKRatG-E)	4
2. Schwächen der Organisationsstruktur (§§ 1, 5, 7, 9, 18, 25 f. UKRatG-E)	5
3. Probleme der Unabhängigkeit (§§ 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 31 Abs. 4 S. 1 UKRatG-E)	7
4. Befugnisse ohne „wehrfähige Rechtsposition“? (§ 13 UKRatG-E)	8
5. Problematische Besetzung des gerichtsähnlichen Kontrollorgans (§ 14 UKRatG)	9
6. Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten (§ 17 Abs. 3 UKRatG-E)	10
7. Richterliches Standesrecht zur Sicherung der Unabhängigkeit von Beamten auf Zeit (§ 22 UKRatG-E)	11
8. Begründungspflicht von Beschlüssen (§ 23 Abs. 6 UKRatG-E)	11
9. Zuständigkeiten der Vorabkontrolle (§§ 34, 59 ff. BVerfSchG-E, 97 BNDG-E iVm § 27 UKRatG-E)	12
10. Allgemeines Anweisungsrecht (§ 34 UKRatG-E)	12
II. Neue Befugnisse mit besonderer Kontrollbedürftigkeit	13
1. Schutzmaßnahmen des BfV (§§ 59 ff. BVerfSchG-E)	13
a) Zweck der Regelung	14
b) Gesetzgebungskompetenz	15
c) Trennungsgebot	16
d) Verhältnismäßigkeit behördlicher Ermächtigungen zur Datenerhebung	17
e) Kontrolle	18
2. Erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen des BND (§§ 49 ff. BNDG-E)	19
a) Zweck der Regelung	20
b) Gesetzgebungskompetenz	21
c) Trennungsgebot und Grundrechtsrelevanz	22
d) Kontrolle	23

Vorbemerkung

Der vorliegende **Gesetzesentwurf der Bundesregierung** stellt in der Entwicklung des Nachrichtendienstrechts einen **Meilenstein** dar. Mehr als 30 Jahre lang sind die Rechtsgrundlagen der Nachrichtendienste immer unübersichtlicher, komplizierter und anwendungsfeindlicher geworden. Undurchschaubare Verweisungskaskaden und uninspirierte wörtliche Übernahmen von verfassungsgerichtlichen Judikaten in die Gesetzestexte haben das Rechtsgebiet geprägt und beständig Anlass zu Kritik gegeben (siehe z.B. BVerfGE 154, 152, 266; 162, 1, Rn. 272; *Barczak* KritV 2021, 91, 97 ff.; *Dietrich*, FS Gusy, S. 247 ff.; *Lindner/Unterreitmeier*, DÖV 2019, 165 ff.).

Der fehlende politische Mut der vergangenen Jahre hat dazu geführt, dass dem geltenden Recht der Nachrichtendienste **keine Ordnungsidee mehr abgewonnen** werden kann. Es ist vielmehr **selbst zu einem Sicherheitsproblem** geworden. In der Praxis der Rechtsanwendung werden Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter bei der Auslegung des inkohärenten Flickwerks allein gelassen (vgl. z.B. *Dietrich*, in: *Dietrich/Gärditz*, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026 VI § 2 Rn. 93). Gleichzeitig hat das Nachrichtendienstrecht des Bundes die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten Jahre kaum aufgenommen. Im **internationalen Vergleich** mit westlichen Partnern zeigt sich, dass den Nachrichtendiensten des Bundes **moderne Eingriffsbefugnisse fehlen**, die der Bedrohungslage angemessen sind (vgl. *Arts*, NVwZ 2026, 455 ff.). Die sicherheitspolitische Zeitenwende ist am Recht der Nachrichtendienste des Bundes bisher nahezu spurlos vorübergegangen.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung stellt das Nachrichtendienstrecht des Bundes vom Kopf auf die Füße. Erstmals erhalten die einzelnen Regelwerke eine **durchdachte, voneinander unabhängige Systematik**. Der omnipräsenten und omnipotenten Bedrohungslage (vgl. *Dietrich*, NJW 2026, 2456 ff.) begegnet der Entwurf mit **neuen nachrichtendienstlichen Befugnissen**. Sie werden spiegelbildlich durch ein **neues und dichtes Kontrollregime** rechtsstaatlich eingehegt.

Es liegt auf der Hand, dass viele Regelungsinnovationen eingehend in der Fachgemeinschaft diskutiert und ggf. Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung sein werden. Erwartbar ist aber auch, dass die neuen Regelungen **populistischer Polemik von den rechtspolitischen Rändern** ausgesetzt sein werden. Gezielt wird von dort der Versuch unternommen, zum eigenen Vorteil das Vertrauen in die Sicherheitsbehörden zu untergraben und in der Bevölkerung die Furcht vor einem Orwell'schen Überwachungsstaat zu schüren.

Es ist daher wichtig, das **Gesetzesvorhaben fachlich-kritisch zu begleiten** und Verbesserungsvorschläge zu äußern, wo es nötig ist. Dabei darf indes der **Regelungsanlass nicht aus dem Blickfeld** geraten. Denn ohne die erfolgreiche Arbeit der Nachrichtendienste, fehlt dem Verfassungsstaat ein wichtiges Element seiner Wehrhaftigkeit.

Die Aufmerksamkeit der **folgenden Ausführungen** liegt auf **Fragen der Kontrolle**. Denn ihr kommt eine entscheidende Bedeutung dabei zu, ob ein verfassungsrechtlich vertretbarer Ausgleich zwischen grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen und den Interessen staatlicher Sicherheitsgewährleistung erreicht wird. Im Mittelpunkt stehen insoweit (I.) die „**Regelungen des Gesetzes über die Rechtskontrolle durch den Unabhängigen Kontrollrat (UKRatG-E)**“ sowie (II.) **ausgewählte eingriffsintensive neue Befugnisse**, die in besonderem Maße einer Kontrolle dürfen. Darüberhinausgehende Einzelprobleme müssen Gegenstand der mündlichen Anhörung sein.

I. Regelungen des UKRatG-E

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Kontrolle der Nachrichtendienste über das UKRatG-E weiter verbessert werden wird. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist die **Kontrolle der deutschen Nachrichtendienste im internationalen Vergleich führend**. Es gibt in Deutschland mehr Kontrolleinrichtungen als Nachrichtendienste. Allein den drei Nachrichtendiensten des Bundes stehen acht verschiedene Kontrollorgane gegenüber. Mit dem UKRatG-E erhält die Kontrolle einen **weiteren Professionalisierungsschub**. Redundante Kontrollstrukturen werden zusammengelegt. Die fachliche Kompetenz der Kontrolleure wird signifikant erhöht. Lag die Rechtskontrolle zuvor noch teilweise in den Händen von Ehrenbeamten, mitunter ohne juristische Vorbildung, wird sie in Zukunft von hauptberuflichen Kontrolleuren mit langjähriger einschlägiger Berufserfahrung wahrgenommen werden. Im Detail ist das UKRatG-E indes noch Optimierungen zugänglich (dazu im Folgenden).

1. Keine allgemeine Rechtskontrolle (§ 2 UKRatG-E)

§ 2 UKRatG-E überträgt dem UKRat die Kontrolle der „Einhaltung der Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten“ durch das BfV und den BND im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben sowie die Kontrolle von „Schutzmaßnahmen“ des BfV iSv § 59 BVerfSchG-E bzw. von „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ des BND iSv § 51 BNDG-E.

Gegen diesen Aufgabenzuschnitt ist **Kritik** geäußert worden. Es erscheine **nicht plausibel**, dass der UKRat **keine allgemeine Rechtskontrolle** durchführen dürfe und lediglich auf die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten in bestimmten, gesetzlich geregelten Fällen beschränkt sei (*Schantz*, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Reform der Nachrichtendienste, S. 30; DAV, Stellungnahme, S. 18 f.).

Der **Einwand überzeugt nicht**. Eine allgemeine Rechtskontrolle durch den UKRat würde die Grenzen zur Fach- und Rechtsaufsicht überschreiten. Die Aufsicht muss aus Gründen demokratischer Legitimation allein in den Händen des Ressortleiters liegen (vgl. *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1989, S. 144 ff.). Indem die „Einhaltung der Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten“ den allgemeinen Kontrollauftrag ausmacht, erstreckt sich die Kontrolle auf die Rechtmäßigkeit der jeweiligen nachrichtendienstlichen Maßnahme insgesamt, unabhängig davon, welche Grundrechte im Einzelfall berührt sind. Der materielle Prüfungsumfang ist daher bereits weit genug (vgl. BVerfGE 154, 152, Rn. 274 ff.). Unbenommen bleibt, dem UKRat weitere einzelne Zuständigkeiten zuzusprechen.

2. Schwächen der Organisationsstruktur (§§ 1, 5, 7, 9, 18, 25 f. UKRatG-E)

Der UKRat besteht nach § 1 UKRatG-E (weiterhin) als **ministerialfreie oberste Bundesbehörde**. Gem. § 5 Abs. 1 UKRatG-E besteht er aus einem **gerichtsähnlichen** und einem **administrativen Kontrollorgan**, wobei die Mitglieder des gerichtsähnlichen Kontrollorgans zwar in der Mehrzahl über eine langjährige richterliche Erfahrung verfügen (s. § 14 Abs. 2, 3 UKRatG-E), nach ihrer Wahl in den UKRat allerdings auf der Grundlage von § 18 Abs. 1 UKRatG-E zu Beamtinnen und Beamten auf Zeit ernannt werden.

Nach seiner organisatorischen Verfassung ist der UKRat demgemäß eine **Behörde**, die an die **Exekutive** „**angebunden**“ ist (so ausdrücklich BT-Drs. 19/26103, S. 102), ohne Teil ihrer Hierarchie zu sein. Hintergrund dieser Konstruktion ist die sog. Third-Party-Rule. Im Falle internationaler Kooperationen ist deutschen Nachrichtendiensten die Weitergabe von Informationen ausländischer Partner an Dritte regelmäßig versagt, was zur Folge hat, dass der BND oder das BfV solche Daten weder in Gerichtsverfahren noch gegenüber parlamentarischen Kontrollorganen offenlegen können. Kontrolleinrichtungen *innerhalb* einer Gewalt gelten demgegenüber nicht als Dritte, was dem UKRat einen umfassenden Informationszugang sichert (näher dazu *Lorenzen* in: Dietrich/Gärditz, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026 VII § 4 Rn. 26 ff.).

Der Blick auf einzelne Regelungen im UKRatG-E zeigt allerdings, dass die Grundsatzentscheidung für eine behördliche Organisation nicht durchgehalten wird. Der Regierungsentwurf kann sich **nicht richtig entscheiden**, ob der **UKRat eher als Behörde oder eher als Gericht** organisiert werden soll. Das schafft Probleme, die sich auch auf die Kontrollarbeit auswirken können und entspricht nicht den Vorgaben des BVerfG (siehe (BVerfGE 154, 152, Rn. 282: „institutionell klare Strukturen“).

Im Einzelnen:

Nach § 7 UKRatG-E wird der UKRat durch einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten geleitet. Beide gehören gem. § 17 Abs. 3 UKRatG-E dem gerichtsähnlichen Kontrollorgan an und sind dort weiterhin tätig. Nach § 7 Abs. 3 UKRatG-E können „Aufgaben der Behördenleitung“ auf weitere Mitglieder des gerichtsähnlichen Kontrollorgans übertragen werden. Die Organisation der Behördenleitung folgt damit der **Strukturlogik einer Gerichtsorganisation**, wie sie z.B. an Bundesgerichten üblich ist. Hier beinhaltet die Leitung des Gerichts auch die Dienstaufsicht über die Richterschaft sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die nicht-richterlichen Bediensteten des Gerichts. Die Präsidentin oder der Präsident ist jeweils selbst als Richterin oder Richter tätig und führt den Vorsitz eines Senats.

Im Unterschied zu den Bundesgerichten ist der UKRat aber **nicht allein auf seine „rechtssprechende“ Funktion beschränkt**. Mit dem administrativen Kontrollorgan verfügt er vielmehr über ein zweites Organisationselement, das gänzlich anderen Handlungslogiken folgt. In diesem Teil seiner Organisationsstruktur ist der UKRat **ausschließlich Kontrollbehörde**. Dies gilt umso mehr, als die Kontrollzuständigkeit der BfDI für die administrative Datenschutzaufsicht auf das administrative Kontrollorgan übergegangen ist.

Ob sich mit der beschriebenen **hybriden Leitungsstruktur** eine oberste Bundesbehörde führen lässt, muss **Zweifeln begegnen**. Problematisch erscheint bereits, dass Aufgaben der Behördenleitung auf weitere Mitglieder des gerichtlichen Kontrollorgans übertragen werden können. Denn sie werden selten über **notwendige administrative Führungserfahrung** verfügen. Es ist ein Unterschied, einer Großen Strafkammer vorzusitzen oder eine Abteilung in einer Behörde zu leiten. Die **unausgegrenzte Verschränkung zweier Organisationsmaximen** setzt sich in § 26 Abs. 1 S. 1 UKRatG-E fort, wonach der Senat des gerichtsähnlichen Kontrollgremiums das Prüfprogramm für das administrative Kontrollorgan beschließt. Gerade in diesem Zusammenhang fragt sich, auf welchen verwaltungsspezifischen Erfahrungswerten die Vorgaben denn beruhen sollen.

Damit wird deutlich, dass das **Verhältnis zwischen Behördenleitung und Kontrollorganen** sowie **zwischen den Kontrollorganen** noch **nicht richtig austariert** ist. Sinnvoller wäre es, gerichtsähnliches und administratives Kontrollorgan so weit voneinander zu trennen, dass sie sich gegenseitig ergänzen, ohne die Funktionen zu vermischen. In diesem Sinne lassen sie sich auch besser als voneinander unabhängige Kontrollinstanzen verstehen, wenn das administrative Kontrollorgan das gerichtsähnliche Kontrollorgan „zur Klärung grundlegender Rechtsfragen“ anrufen kann (BVerfGE 154, 152, Rn. 276). Gerichtsähnliche Kontrolle und Behördenleitung sind ebenfalls zu entflechten. Um auf breite Expertise zurückgreifen zu können, sollten beide Kontrollorgane unter einer **hauptamtlichen Behördenleitung** angesiedelt werden, die aus einem ehemaligen Bundesrichter sowie einem ehemaligen Verwaltungsbeamten einer obersten Bundesbehörde iSv § 14 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) bzw. cc) besteht und der **keine anderen als Aufgaben der Leitung** übertragen sind.

§ 25 Abs. 3 S. 2 UKRatG-E, wonach das administrative Kontrollorgan dem gerichtsähnlichen Kontrollorgan nachgeordnet wird, ist zu streichen. Das Prüfprogramm für die administrative Kontrolle sollte gem. § 26 Abs. 1 S. 1 UKRatG-E nicht der Senat des gerichtsähnlichen Kontrollgremiums beschließen, sondern die Behördenleitung. Gleiches gilt für die Verfahrensordnung iSv § 9 UKRatG-E.

3. Probleme der Unabhängigkeit (§§ 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 31 Abs. 4 S. 1 UKRatG-E)

Der tautologischen Formulierung in § 1 UKRatG-E zufolge ist der UKRat „nur dem Gesetz unterworfen“ und „bei der Erfüllung seiner Aufgaben und bei der Ausübung seiner Befugnisse unabhängig und nicht weisungsgebunden“.

Stellenweise wird diese institutionell gesicherte Unabhängigkeit systemwidrig eingeschränkt. Nach § 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 UKRatG-E können Entscheidungen über die Geschäftsordnung des UKRats nur im „**Einvernehmen mit dem Parlamentarischen Kontrollgremium**“ erfolgen. Das Erfordernis des „Einvernehmens“ ist **mit der Unabhängigkeit der Behörde nicht zu vereinbaren**. Das PKGr ist ein politisches Gremium, in welchem sich grundsätzlich politische Mehrheitsverhältnisse spiegeln (LVerfG LSA, NVwZ-RR 2024, 1025 (1026); BayVerfGH, BeckRS 2024, 18628 (Rn. 57); LVerfG Bbg vom 6.9.2023 – 78/21 – juris Rn. 94). Ein Mitbestimmen der Kontrollverfassung des UKRats muss vor diesem Hintergrund ausscheiden (siehe ausdrücklich (BVerfGE 154, 152, Rn. 281). Nicht ausgeschlossen ist eine § 9 Abs. 4 UKRatG-E vergleichbare Regelung mit dem Inhalt, dem PKGr die Geschäftsordnung zur Kenntnis zu geben.

Ebenfalls unvereinbar mit der Unabhängigkeit ist § 31 Abs. 4 S. 1 UKRatG-E, wonach der Spielraum der freien Entscheidung des „zuständigen Kollegialspruchkörpers“ insoweit eingeschränkt wird, als eine **Regelentscheidung („soll beschließen“)** für den Fall von Gefahr im Verzug vorgegeben wird. Einer **gerichtlichen Kontrolle** ist eine solche Vorgabe **nicht gleichwertig** (siehe BVerfGE 154, 152, Rn. 275). Einer Vorwegnahme der Entscheidung hätte es zudem insofern nicht bedurft, als dem UKRat nach § 24 Abs. 6 UKRatG-E verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, mit Drucksituationen angemessen umzugehen. Dazu zählt z.B. die vorläufige Feststellung der Rechtmäßigkeit einer Anordnung, wenn sich die Prüfung im Detail aufgrund der Komplexität eines Vorgangs noch länger hinziehen könnte.

4. Befugnisse ohne „wehrfähige Rechtsposition“? (§ 13 UKRatG-E)

§ 13 UKRatG-E enthält umfangreiche Aktenvorlage-, Auskunft- und Zutrittsrechte, die für die Ausübung der Kontrolltätigkeit unabdingbar sind. Vereinzelt wird vorgetragen, dem UKRat fehle in diesem Zusammenhang eine „**wehrfähige Rechtsposition**“. Denn die Kontrollrechte seien gerichtlich nicht durchsetzbar (BfDI, Stellungnahme v. 14.07.2026, S. 3).

Dieser Befund stützt sich im Wesentlichen auf eine jüngere Entscheidung des BVerwG, wonach der BfDI eine wehrfähige Rechtsposition im Sinne einer Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO im Hinblick auf die Einsichtnahme in Datenbestände des BND versagt worden war (BVerwG, Urteil v. 04.03.2026, 6 A 2.24). Dem Gericht zufolge ist dem materiellen Recht keine ausdrückliche Bestimmung zu entnehmen, die über eine verwaltungsrechtliche Befugnis der BfDI auf Einsichtnahme hinausgeht.

Der Fall des UKRats liegt anders. § 13 UKRatG-E vermittelt zwar zunächst einmal wie § 63 BNDG i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG eine verwaltungsrechtliche Befugnis. Im Unterschied zur BfDI ist der UKRat aber mit **materiellen Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Nachrichtendiensten** ausgestattet, vgl. z.B. § 34 Abs. 2 UKRatG-E. Das entspricht weitgehend § 69 Abs. 2 BKAG, auf den das BVerwG in der genannten Entscheidung als Vorbild für eine wehrfähige Rechtsposition verweist. Infolgedessen ließen sich die Befugnisse nach § 13 UKRatG-E im unwahrscheinlichen Konfliktfall, in dem der BND einer Anweisung keine Folge leistet, auch gerichtlich durchsetzen.

5. Problematische Besetzung des gerichtsähnlichen Kontrollorgans (§ 14 UKRatG)

§ 14 UKRatG-E regelt die personenbezogenen Anforderungen an eine Mitgliedschaft im gerichtsähnlichen Kontrollgremium. Leider lässt der Regierungsentwurf die **Chance ungenutzt, berechnigte Kritik umzusetzen**, die bereits im Zusammenhang des Gesetzgebungsverfahrens hinsichtlich der Vorgängerregelung geäußert wurde (siehe *Lorenzen* in: Dietrich/Gärditz, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026 VII § 4 Rn. 37 f. mwN). Im Gegenteil verschlimmbessert § 14 Abs. 2 UKRatG-E die bestehenden Regelungen.

Nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) UKRatG-E sollen Richterinnen oder Richter „an einem obersten Gerichtshof des Bundes“ als Kontrolleure gewählt werden können. Diese neuerdings ausufernd weite Regelung erschließt **Bewerberpotential aus dem Bundessozialgericht oder dem Bundesarbeitsgericht**. Während im Fall von Beamtinnen und Beamten als möglichen Mitgliedern des gerichtsähnlichen Kontrollgremiums gem. § 14 Abs. 2 Nr. 4 UKRatG-E ein mehrjähriger „fachlicher Bezug zur Arbeit von Sicherheitsbehörden“ gefordert wird, scheint bei Bundesrichtern nicht im Wege zu stehen, wenn sich diese in ihrer Richterkarriere vorwiegend mit Fragen der Sozialversicherungspflicht oder des Arbeitslosengeldes befasst haben. Es liegt auf der Hand, dass das **der Kontrollarbeit nicht zuträglich** sein kann. War schon allein bei der auf Richterinnen und Richter des Bundesgerichtshofs beschränkten Vorgängerregelung fraglich, welche Expertise denn Angehörige eines Zivilsenats (z.B. Erbrecht, Versicherungsvertragsrecht) in die Kontrolle von Nachrichtendiensten einbringen sollen, wird dem durch § 14 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) UKRatG-E nun die Krone aufgesetzt. Die Regelung sollte **dringend überarbeitet** werden.

Nicht mit der Rechtsprechung des BVerfG zu vereinbaren, ist § 14 Abs. 2 Nr. 1 b) UKRatG-E. Danach kann auch Mitglied des gerichtsähnlichen Kontrollorgans werden, wer zuvor „Mitglied eines von einer Volksvertretung bestellten Organs oder Hilfsorgans war, das mit der Nachprüfung von Eingriffen in Artikel 10 des Grundgesetzes durch die Nachrichtendienste des Bundes betraut ist“. Angesprochen ist damit die sog. G10-Kommission iSv § 15 G10.

In seinem „Cybergefahren“-Beschluss hat das BVerfG ausdrücklich herausgestellt, welche Qualifikationen von Kontrolleuren zu erwarten sind. Das Gericht führt aus:

„Zum einen sind die Mitglieder der G 10-Kommission nicht wie verfassungsrechtlich geboten hauptamtlich tätig. Als Ersatz für den in erheblichem Umfang eingeschränkten

subjektiven Rechtsschutz gegen Maßnahmen der strategischen Auslandsfernmelde-aufklärung ist eine fachlich kompetente, professionalisierte gerichtsähnliche Kontrolle sicherzustellen, die materiell und verfahrensmäßig einer gerichtlichen Kontrolle gleichwertig, insbesondere mindestens ebenso wirkungsvoll ist (...). Dafür reicht es nicht aus, die Durchführung der Kontrolle im Wesentlichen auf eine ehrenamtliche Amtsausübung zu stützen (vgl. BVerfGE 154, 152 <295 Rn. 287>). Dem wird die gesetzliche Ausgestaltung in § 15 Abs. 1 Satz 4 G 10 nicht gerecht, denn danach haben die Mitglieder der G 10-Kommission lediglich ein öffentliches Ehrenamt inne“.

Damit wird klar, dass die Mitglieder der G10-Kommission, die sich ehrenamtlich, teilweise ohne juristische Vorbildung, einmal im Monat (siehe § 15 Abs. 4 G10) mit Grundrechtseingriffen befasst haben (anschaulich *Friedrich*, JZ 2025, 403 ff.), als Mitglieder des gerichtsähnlichen Kontrollgremiums schwerlich in Betracht kommen können. Denn den Qualifikationen von Bundesrichtern, Bundesanwälten oder Bundesbeamten der Besoldungsgruppe B6 sind ihre **Kompetenzen nicht gleichwertig**. § 14 Abs. 2 Nr. 1 b) UKRatG-E sollte gestrichen werden. **Politische Versorgungsfälle haben in einer professionellen Kontrollbehörde nichts zu suchen.**

6. Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten (§ 17 Abs. 3 UKRatG-E)

Nach § 17 Abs. 3 UKRatG-E wählt das PKGr mit einfacher Mehrheit aus den gewählten richterlichen Mitgliedern des gerichtsähnlichen Kontrollorgans den Präsidenten sowie den Vizepräsidenten des UKRats. Die Verflechtung von gerichtsähnlichem Kontrollorgan und Behördenleitung ist bereits kritisiert worden (siehe oben S. 4). Tatsächlich geht wohl auch das BVerfG von einer Trennung der beiden Funktionen aus (vgl. BVerfGE 154, 152, Rn. 281).

Im Fall von § 17 Abs. 3 UKRatG-E zeigt sich, dass die Berücksichtigung einer (sicherheits-) behördlichen Expertise im UKRat noch Optimierungen zugänglich ist. **Wenigstens ein Leitungsmitglied** sollte eine **behördliche Provenienz** iSv § 14 Abs. 2 Nr. 1 a) bb) oder cc) UKRatG-E aufweisen.

7. Richterliches Standesrecht zur Sicherung der Unabhängigkeit von Beamten auf Zeit (§ 22 UKRatG-E)

§ 22 UKRatG-E dient der Sicherung der Unabhängigkeit der Mitglieder des gerichtsähnlichen Kontrollorgans. Nach Abs. 1 der Vorschrift sind die für „**Richterinnen und Richter an obersten Gerichtshöfen geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen**“ entsprechend anzuwenden. Die Regelung entspricht dem noch geltenden § 47 Abs. 1 BNDG.

Die „geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen“ erschließen sich über §§ 63, 64 DRiG iVm § 46 DRiG. Ob die damit verbundenen geringfügigen Abweichungen von der Anwendung des BBG und des BDG wirklich die Unabhängigkeit der Mitglieder des gerichtsähnlichen Kontrollorgans sichern helfen, erscheint fraglich.

8. Begründungspflicht von Beschlüssen (§ 23 Abs. 6 UKRatG-E)

Entscheidungen des gerichtsähnlichen Kontrollorgans müssen nur in den in § 23 Abs. 6 UKRatG-E genannten Fällen begründet werden. Aus der Aufzählung ergibt sich, dass der **Regelfall eines Beschlusses** – nämlich die Zustimmung zur behördlichen Anordnung – **nicht begründungsbedürftig** ist. Insoweit die Beschlüsse des UKRats nicht durch Rechtsmittel angefochten werden können, gibt es auch unter Rechtsschutzgesichtspunkten keinen unmittelbaren Nutzen einer Begründung. Sie kann von niemandem auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Gegenstand einer späteren Feststellungsklage sind – nach erfolgter Mitteilung der jeweiligen Überwachungsmaßnahme gegenüber dem Betroffenen – Anordnung und ggf. Durchführung der nachrichtendienstlichen Maßnahme. Das **Absehen von einer Begründungspflicht** ist demzufolge **unschädlich** und entspricht darüber hinaus anderen Verfahrensordnungen (siehe z.B. § 34 StPO bzw. § 122 VwGO).

9. Zuständigkeiten der Vorabkontrolle (§§ 34, 59 ff. BVerfSchG-E, 97 BNDG-E iVm § 27 UKRatG-E)

§ 27 Abs. 3 UKRatG-E synchronisiert die Kataloge von nachrichtendienstlichen Maßnahmen, die gem. BNDG-E und BVerfSchG-E einer unabhängigen Vorabkontrolle zu unterziehen sind. Hierbei fällt zweierlei auf:

(1) in § 27 Abs. 3 Nr. 1 UKRatG-E werden die **Schutzmaßnahmen iSv §§ 59 ff. BVerfSchG-E nicht erwähnt**, obgleich der UKRat nach § 60 Abs. 4 S. 2 BVerfSchG-E ausdrücklich zuständig sein soll. Es handelt sich wohl nur um ein redaktionelles Versehen; (2) Bei den besonders eingriffsintensiven erweiterten Maßnahmen iSv § 97 Abs. 2 BNDG erfolgt die Vorabkontrolle § 27 Abs. 3 Nr. 2 b) UKRatG-E stets **durch den Senat** des UKRats. Das macht insofern Sinn, als die **Entscheidung von einiger Tragweite auf mehrere Schultern gelegt** wird. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, eine entsprechende Regelung **auch für die Schutzmaßnahmen iSv §§ 59 ff. BVerfSchG-E** aufzunehmen.

10. Allgemeines Anweisungsrecht (§ 34 UKRatG-E)

§ 34 UKRatG-E regelt den **Kollisionsfall**, in dem Beanstandungen eines **qualifizierten Verstoßes** durch das administrative Kontrollorgan seitens der Nachrichtendienste nicht abgeholten werden. Nach Absatz 1 Satz 1 kann das administrative Kontrollorgan den **Sachverhalt dem Senat vorlegen**. Kommt der Senat zu dem Ergebnis, dass ein qualifizierter Verstoß vorliegt, kann er nach Anhörung der Nachrichtendienste **eine Anweisung zur Abhilfe** treffen, die die jeweilige Behörde innerhalb einer bestimmten Frist umsetzen muss.

Die Durchsetzungsmechanismen greifen allein im Fall eines „qualifizierten Verstoßes“, welcher über § 34 Abs. 1 S. 2 UKRatG-E legaldefiniert wird. Mit Blick auf den Aufgabenzuwachs des administrativen Kontrollorgans infolge der Übernahme der Datenschutzaufsicht der BfDI greift der Katalog zu kurz. Das zeigt der Blick auf § 69 BKAG. § 34 UKRatG sollte ein **allgemeines Anweisungsrecht** aufnehmen.

II. Neue Befugnisse mit besonderer Kontrollbedürftigkeit

Der Regierungsentwurf enthält eine ganze Reihe von **neuartigen behördlichen Befugnissen**, mit denen auf die drastische Veränderung der deutschen Sicherheitslage reagiert werden soll. Manche der neuen Ermächtigungsgrundlagen gehen über das bisher bekannte Befugnisinstrumentarium hinaus und vermitteln Eingriffe jenseits der Datenverarbeitung. An die Rechtfertigung solcher Eingriffe sind besondere Anforderungen zu stellen. Einer intensiven Kontrolle der Maßnahmen kommt eine wichtige Bedeutung zu. Nachfolgend sollen vor diesem Hintergrund die sog. Schutzmaßnahmen des BfV gem. §§ 59 ff. BVerfSchG-E sowie die erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen des BND gem. §§ 49 ff. BNDG-E in den Blick genommen werden.

1. Schutzmaßnahmen des BfV (§§ 59 ff. BVerfSchG-E)

§ 59 BVerfSchG-E erlaubt dem BfV, sog. **Schutzmaßnahmen** vorzunehmen. Was sich dahinter verbergen soll, regelt die Legaldefinition in Absatz 2 der Vorschrift. Danach geht es um das „**verdeckte Einwirken**“ **auf Gegenstände**, die für eine Bedrohung eingesetzt werden oder werden sollen, **oder auf Güter**, die im Rahmen einer Bedrohung aus Deutschland ausgeführt werden sollen. Die Manipulation darf dabei **nicht durch unmittelbaren Zwang gegen Personen** erfolgen.

§ 59 Abs. 1 BVerfSchG-E regelt die **Tatbestandsvoraussetzungen**. Danach kommt eine Schutzmaßnahme nur in Betracht, wenn

- bei Aufklärung durch das BfV festgestellt
- umgehende Einwirkung erforderlich
- zur Abwendung einer Gefährdung für ein besonders gewichtiges Rechtsgut
- von einer besonderen Bedrohung ausgehend
- Zweck der Maßnahme durch Einwirkung anderer Stelle nicht erreichbar bzw. Übermittlung der zur Abwehr erforderlichen Informationen nach § 51 nicht möglich.

Verfahrensregelungen enthalten die **§§ 60 ff. BVerfSchG-E**. Am Anfang steht die Einstufung einer besonderen Bedrohung durch die Amtsleitung sowie die Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit durch den UKRat. Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich dabei aus § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E. In Nr. 1 und 2 der Vorschrift definieren **besondere Bedrohungen** als terroristische Bestrebungen, deren Ziel die Begehung von Straftaten von erheblichem Ausmaß ist, oder als sicherheitsgefährdende bzw. geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht, wenn dadurch besonders schwere Schäden drohen. Die Einstufung als besondere Bedrohung ist auf höchstens 1 Jahr zu befristen.

Inhalt der Anordnung ist nach § 60 Abs. 3 BVerfSchG-E die Bestimmung der „**Arten von Schutzmaßnahmen**“, die im Rahmen von § 59 Abs. 2 BVerfSchG-E eingesetzt werden dürfen. Für besonders eingriffsintensive Schutzmaßnahmen besteht ein Amtsleitungs- bzw. Abteilungsleitungsvorbehalt. In allen übrigen Fällen kann auch ein „besonders beauftragter Bediensteter“ anordnen. Die Anordnung darf erst **nach Zustimmung des UKRats** vollzogen werden, § 60 Abs. 4 S. 2 BVerfSchG-E.

a) Zweck der Regelung

Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 21/7868, S. 305 ff.) dienen §§ 59 ff. BVerfSchG-E der **Schließung von Schutzlücken**, die entstehen, wenn **andere Behörden nicht eingreifen können** oder nicht über die **notwendigen Informationen für einen Eingriff verfügen**. Damit sei ein Ausnahmefall angesprochen. Im Übrigen bleibe es bei der herkömmlichen Arbeitsteilung der Sicherheitsbehörden, wonach die Verfassungsschutzbehörden auf ihre Funktion als Informationsdienstleister im Gefüge der Sicherheitsarchitektur beschränkt sind.

Die Regelungen haben in bisherigen Stellungnahmen **z.T. erhebliche Kritik** erfahren (z.B. DAV, Stellungnahme, S. 8: „auf dem Weg zur Geheimpolizei“; GFF, Stellungnahme, S. 21). Leider bleibt die Kritik so pauschal wie die Gesetzesbegründung formaljuristisch. Hilfreicher wäre es gewesen, die Anwendung der Ausnahmeregelung an praktischen Beispielen zu illustrieren.

Die **Gefahrensituation**, auf die § 59 Abs. 1 BVerfSchG-E Bezug nimmt, ergibt sich erst aus dem komplizierten Zusammenspiel von § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E mit § 3 Abs. 9 BVerfSchG-E. Aus § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E wird ersichtlich, dass die Schutzmaßnahmen nur in Fällen

einer **terroristischen oder geheimdienstlichen Gefährdung von erheblichem Ausmaß** ausgelöst werden können. Dabei müssen **besonders gewichtige Rechtsgüter** iSv § 3 Abs. 9 BVerfSchG-E betroffen sein.

Auf **praktische Beispielsfälle** gewendet ist z.B. ein bevorstehender terroristischer Anschlag denkbar, bei dem – wie seinerzeit im Fall der sog. Sauerlandgruppe – das Tatmittel unbeachtet so manipuliert wird, dass es unbrauchbar wird. Im Fall der Sauerlandgruppe konnte das zum Bombenbau gedachte Wasserstoffperoxid von Polizeibehörden durch eine ungefährliche Flüssigkeit ausgetauscht werden (siehe OLG Düsseldorf Urt. v. 4.3.2010 – III-6 StS 11/08 ; III-6 StS 15/08, BeckRS 2010, 149151). Allerdings wird nicht immer geeignete und rechtzeitige polizeiliche Hilfe zu erwarten sein. Möglich ist z.B., dass die Einwirkung auf Tatmittel allein durch verdeckte Mitarbeitende des BfV geleistet werden kann (vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 1 a BVerfSchG-E), die in die terroristische Organisation eingeschleust worden sind. Ein anderer denkbarer Fall könnte die gezielte Manipulation von Informationen („Spielmateriale“) betreffen (vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 1 c BVerfSchG-E), wenn ein ausländischer Spion innerhalb einer deutschen Behörde zwar erkannt wurde, eine Enttarnung aber noch so lange unterbleiben muss, wie sein Netzwerk noch nicht identifiziert ist. Auch in diesem Kontext ist es möglich, dass Polizeibehörden zunächst nicht einbezogen werden können, etwa weil der Hinweis auf den Spion von einem ausländischen Nachrichtendienst stammt und dieser eine Weitergabe an Dritte vorerst untersagt hat (vgl. § 51 Abs. 1 BVerfSchG-E).

b) Gesetzgebungskompetenz

Soweit nicht die Aufgaben des BfV als Zentralstelle des Verfassungsschutzverbunds betroffen sind, stützt sich der Regierungsentwurf auf eine **Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache** (vgl. BT-Drs. 21/7868, S. 203). Dagegen ist Kritik geäußert worden (vgl. *Manns/Ogorek*, Der Spiegel v. 26.08.2026). Schutzmaßnahmen unterfielen allein der Gefahrenabwehr, wofür Bundesbehörden bislang nur ausnahmsweise und lediglich im Fall von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG zuständig seien. Es bedürfe daher für die Schutzmaßnahmen des BfV einer **Grundgesetzänderung**.

Die Kritik hat auf ihrer Seite, dass das BVerfG den **Anwendungsbereich** für eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache **außerordentlich eng gehalten** hat (siehe z.B. BVerfGE 98, 218, 248 ff.; näher zum Ganzen *Trute*, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8.

Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 83 mwN). Übersehen wird jedoch dabei, dass alle Befugnisse des BfV, die über seine Koordinierungsfunktion als Zentralstelle hinausgehen, **schon jetzt auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache gründen** (ausführlich dazu *Dietrich*, Verfassungsschutz in der föderalen Ordnung, FS Sieber, 2021, S. 885 (889)). Dem Bund ist nach Art. 87 Abs. 3 GG erlaubt, für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden zu errichten. Dabei kommt Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG ins Spiel, denn die dort verortete Koordinationsaufgabe impliziert, dass es um die Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner im Verfassungsschutzverbund geht. Wie der Bund sich in dieser Hinsicht organisiert, kann kraft Natur der Sache nur er selbst regeln. Wenn das richtig ist, dann muss dem Bundesgesetzgeber überlassen sein, wie er mit Schutzlücken umgeht, die sich unter den Sicherheitsbehörden des Bundes ergeben. (zur Selbstorganisation des Bundes kraft Natur der Sache siehe *Dürig/Herzog/Scholz/Uhle*, GG, Art. 70 Rn. 78). Den Ländern steht frei, zugunsten ihrer Landesverfassungsschutzbehörden vergleichbare Befugnisse gesetzlich zu regeln, um Schutzlücken im Verhältnis zu den Landeskriminalämtern zu schließen.

c) Trennungsgebot

Teilweise wird in bisherigen Stellungnahmen zum Regierungsentwurf eine „**Verwischung der klaren Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten**“ (GFF, Stellungnahme, S. 21) beklagt. Mit den neuen Befugnissen würden dem BfV Eingriffsbefugnisse von Polizeibehörden eingeräumt (DAV, Stellungnahme, S. 8).

Dieser **Befund** ist bereits schon deshalb **übertrieben**, weil dem Verfassungsschutz gar keine typischen gefahrpolizeilichen Standardmaßnahmen wie Identitätsfeststellungen, erkennungsdienstliche Maßnahmen, Ingewahrsamnahmen, Durchsuchungen von Personen oder Wohnungen oder Sicherstellungen von Gegenständen übertragen werden. Das Gleiche gilt für typische polizeiliche Maßnahmen der Strafverfolgung. Das BfV kann auch weiterhin niemanden festnehmen. Insoweit trifft die Aussage der Gesetzesbegründung zu, wonach das **nachrichtendienstliche Gepräge** der Maßnahmen nach §§ 59 ff. BVerfSchG-E **dominiert** (siehe Begründung BT-Drs. 21/7868, S. 305).

Festzuhalten ist zunächst, dass ein **allgemeines Gebot der Trennung** von Aufgaben, Organisation, Personal und Befugnissen **aus der Verfassung nicht ableitbar** ist (vgl. *Dietrich*,

Die Geschichte des Nachrichtendienstrechts in der Bonner Republik, in: FS Gusy, 2025, S. 249, 257; *Manns*, ZRP 2026, 63, 63 f.). Lediglich einfachgesetzlich hat sich eine organisatorische und befugnisrechtliche Trennung in §§ 2 Abs. 1, 8 Abs. 3 BVerfSchG niedergeschlagen. Dem Gesetzgeber steht es offen, diese Organisationsentscheidung zurückzunehmen.

Das BVerfG geht ohnehin einen anderen Weg. Mit seinen Entscheidungen zur sog. Antiterror-Datei hat es ein „**informationelles Trennungsprinzip**“ aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung modelliert (vgl. BVerfGE 133, 277, Rn. 110 ff.; 156, 11, 102 ff.), das einer **Abwägung im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zugänglich** ist (vgl. Linzbach/Gärditz, ZG 2020, 314, 328 ff.). Datenschutz durch Unterscheidung ist das Ziel, seine Relativierung durch Übermittlung und Zusammenführung die erforderliche Ausnahme. Das Informationstrennungsfolgerecht (s. *Gusy*, GSZ 2021, 141, 146 ff.)) muss an die Dynamiken der sicherheitspolitischen Bedrohungslage immer wieder angepasst werden. Die **Abwägungsoffenheit** eröffnet **Raum für begründete Neujustierungen**.

In der sicherheitspolitischen Realität von politischen Auftragsmorden und Sabotageanschlägen im Bundesgebiet, permanenten ausländischen Cyberangriffen, Desinformationskampagnen und Spionagehandlungen steht die deutsche Sicherheitsarchitektur unter einem großen Veränderungsdruck. Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, die nachrichtendienstlichen Befugnisse anzupassen, wenn das im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung gerechtfertigt werden kann. Eine **allgemeine Organisationsmaxime** für die sicherheitsbehördliche Arbeitsteilung darf aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung jedenfalls **nicht entnommen** werden. Es kommt auf den Einzelfall an (dazu sogleich).

d) Verhältnismäßigkeit behördlicher Ermächtigungen zur Datenerhebung

Richtig ist, dass die Rechtsgrundlagen für die Datenerhebung durch die Verfassungsschutzbehörden gem. §§ 8 ff. BVerfSchG-E insoweit **neu zu bewerten** sein könnten, als mit § 59 BVerfSchG-E eine **über die reine Datenverarbeitung hinausgehende Befugnis** des BfV hinzukommt.

Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, dass das Eingriffsgewicht bei Überwachungsmaßnahmen maßgeblich davon abhängt, welche Nachteile den Grundrechtsberechtigten aus der **weiteren Verwendung ihrer Daten** drohen (vgl. BVerfGE 162, 1, Rn. 157, 159). Fehlen einer Behörde „**eigene operative Anschlussbefugnisse**“, verringere

sich das Eingriffsgewicht grundsätzlich so weit, dass niederschwelligere Eingriffsschwellen für die Datenerhebung verfassungsrechtlich zulässig seien.

Aus dem Zusammenspiel von §§ 8 ff., 59 ff. BVerfSchG-E ergibt sich, dass für den **Normalfall der Datenerhebungsmaßnahmen** des BfV kein Unterschied im Verhältnis zur aktuell geltenden Rechtslage feststellbar ist. Die Schutzmaßnahmen werden nur in eng begrenzten Ausnahmefällen ausgelöst. Grundsätzlich bleibt es bei der Arbeitsteilung zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. **Für Zwangsmaßnahmen ist allein die Polizei zuständig.** Niedrigere Eingriffsschwellen sind insofern weiterhin gerechtfertigt.

Bei den Ausnahmefällen, die die §§ 59 ff. BVerfSchG-E vermitteln, ergibt die Abwägung kein anderes Ergebnis. Die Eingriffsschwellen für die Datenerhebungsbefugnisse des BfV müssen *in diesem Zusammenhang* ebenfalls nicht verändert werden, denn in die Abwägung ist einzustellen, dass die Gefährdung terroristische oder geheimdienstliche Aktivitäten mit einem **Schadpotential von größter Tragweite für besonders gewichtige Rechtsgüter** betrifft. Gleichzeitig bleibt die neue Anschlussbefugnis selbst insoweit **von geringem Eingriffsgewicht**, als es lediglich um die Manipulation von Sachen zum Zwecke der Abwendung einer Gefahr bei Gelegenheit der Datenerhebung geht. Auch in diesem Kontext verbleiben operative Anschlussmaßnahmen in Gestalt polizeitypischer Zwangsmaßnahmen in der Zuständigkeit der Polizeibehörden.

e) Kontrolle

Die Vornahme von Schutzmaßnahmen durch das BfV wird durch eine engmaschige und mehrstufige Kontrolle begleitet. Der Ausnahmecharakter der Schutzmaßnahmen ergibt sich aus § 59 Abs. 3 BVerfSchG-E, wonach „besondere Bedrohungen“ vorliegen müssen. Diese Einstufung wiederum legt § 60 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG-E in die Hände der Amtsleitung. Der **Amtsleitervorbehalt** markiert **politische Verantwortung**. Die Einstufung wird nach § 60 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E vom UKRat überprüft. Dadurch wird sichergestellt, dass aus **Ausnahmefällen nicht die Regel** wird.

Eine **zweite Kontrollstufe** formuliert § 60 Abs. 4 S. 2 BVerfSchG-E. Danach obliegt dem UKRat die Prüfung der materiellen Anordnungsvoraussetzungen iSv § 59 Abs. 1 und 2 BVerfSchG-E. Eine **dritte Kontrollstufe** zieht schließlich § 62 BVerfSchG-E ein, wonach das Bundesministerium des Innern jährlich dem PKGr über die Anwendung von Schutzmaßnah-

men berichten soll, wobei eine Berichtspflicht ebenfalls den UKRat trifft. Zudem wird dem UKRat unabhängig von der Prüfung der Anordnung der Schutzmaßnahmen eine jährliche Prüfung der „Einhaltung der Vorschriften des § 59“ aufgegeben. **Mehr Kontrolle erscheint schwer vorstellbar.**

2. Erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen des BND (§§ 49 ff. BNDG-E)

§§ 49 ff. BNDG-E vermitteln dem BND aktive Befugnisse. Die Rede ist von „**erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen**“. Inhaltlich können §§ 49 ff. BNDG-E **nicht mit den Regelungen nach §§ 59 ff. BVerfSchG-E verglichen** werden. Regelungsanlass, Regelungsgegenstand und Regelungstechnik unterscheiden sich mitunter deutlich.

§ 49 Abs. 1 BNDG-E verlangt für „erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen“ tatbestandliche eine „**spezifische Gefährdungslage**“. Eine solche soll nach Absatz 2 der Vorschriften vorliegen, wenn

- tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass
- besonders gewichtige Rechtsgüter
- durch eine bestimmte fremde Macht,
- anhaltend und planvoll und
- in besonderem Maße

gefährdet werden.

Liegen diese Voraussetzungen vor, ist dem BND gem. § 49 Abs. 1 S. 1 BNDG-E ein „**aktives Einwirken mit dem Ziel der Abwendung oder Einschränkung**“ der Gefährdung erlaubt. Für die Anwendung erweiterter nachrichtendienstlicher Maßnahmen im Inland formuliert § 49 Abs. 1 S. 2 BNDG-E ein strenges Subsidiaritätserfordernis. Der BND ist nur zur Handlung ermächtigt, sofern die Abwendung der Gefährdung nicht durch eine andere Stelle erfolgen kann.

Worin die erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen konkret bestehen können, regelt das Gesetz nicht. Aus § 51 Abs. 3 BNDG-E ergeben sich inhaltliche Einschränkungen inso-

weit, als sich die Maßnahmen nicht gezielt gegen Leib und Leben von Personen richten dürfen, sondern „gegen die fremde Macht zu richten“ sind, „welche für die spezifische Gefährdungslage verantwortlich ist“. Damit wird klar, dass jedenfalls sog. targeted killings nicht erlaubt sind.

Verfahrensmäßig dürfen erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen nur auf der Grundlage einer sog. Grundanordnung der **Behördenleitung** iSv § 50 BNDG-E durchgeführt werden. Die Grundanordnung ist befristet iSv Absatz 4 der Vorschrift und gibt nach Absatz 3 begründete Auskünfte über die spezifische Gefährdungslage sowie über Art und Umfang, „in denen erweiterte nachrichtendienstliche Maßnahmen“ erfolgen sollen. Der **UKRat prüft** nach § 97 Abs. 2 BNDG-E die Grundanordnungen **vor ihrer Durchführung** sowie mögliche Verlängerungen. Das **PKGr** wird gem. § 96 Nr. 2 BNDG-E „unverzüglich über eine Grundordnung“ **unterrichtet**.

a) Zweck der Regelung

Mit den §§ 49 ff. BNDG-E wird insbesondere auf eine **hybride (äußere) Bedrohungslage** reagiert. Kriege werden nicht mehr erklärt; die Grenzen zwischen Krieg und Frieden verschwimmen. Gleichzeitig ist die Vulnerabilität der entgrenzten, digitalisierten und hochgradig vernetzten westlichen Gesellschaften gewachsen (s. *Dietrich*, NJW 2026, 2456, 2457). Mit wenig personellem Aufwand, geringen Kosten und überschaubarem Risiko lassen sich z.B. aus dem Ausland staatlich gesteuerte Desinformationskampagnen im Bundesgebiet platzieren, um das Vertrauen in Demokratie und Rechtsstaat zu untergraben (näher *Dietrich*, Politisch gesteuerte Desinformation in sozialen Netzwerken als Problem des Sicherheitsrecht, in: FS Graulich, 2019, S. 75 ff.).

Die neue omnipräsente und omnipotente äußere Bedrohungslage verlangt nach **flexiblen Instrumenten**, um den Gefährdungen möglichst schnell und effektiv begegnen zu können. Ein operativer Wissensvorsprung ist von entscheidender Bedeutung. Die Beurteilung des aus dem Ausland rührenden **Schadpotentials fremder Mächte** zählt zu den Kernaufgaben des BND. Indem ihm auf der Basis dieses Wissens im Einzelfall gesetzliche **Einwirkungsbefugnisse zur Abwendung bzw. Eindämmung von Gefahren** eingeräumt werden, wird eine Schutzlücke geschlossen, die im Ausland durch keine andere Stelle innerhalb der deutschen Sicherheitsarchitektur ausgefüllt werden kann.

b) Gesetzgebungskompetenz

Der Regierungsentwurf stützt das BNDG-E auf **Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG** sowie auf eine Gesetzgebungskompetenz **kraft Natur der Sache** (vgl. BT-Drs. 21/7868, S. 204). Dagegen richtet sich Kritik (*Schanz*, Stellungnahme im Auftrag GFF, S. 11 f.). Die erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen führten zu einer „**Verpolizeilichung**“ **des BND**. Für die Gefahrenabwehr und die Straftatenverhütung seien allein die Länder zuständig. Das BVerfG habe deshalb die Tätigkeit des BND im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG auf die Früherkennung von aus dem Ausland drohenden Gefahren beschränkt.

Die Kritik überzeugt nicht. Das BVerfG betont zunächst, dass dem BND allein Aufgaben übertragen werden können, die eine **außen- und sicherheitspolitische Bedeutung** haben und damit eine **internationale Dimension** aufweisen (BVerfGE 154, 152, Rn. 127). So liegt es im Fall der erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen. Es liegt auf der Hand, dass den **Landesbehörden** in diesem Kontext regelmäßig **gesetzliche Befugnisse wie tatsächliche Fähigkeiten fehlen** (vgl. *Arts/Jipp*, GSZ 2026, 7, 8). Für Bedrohungen der äußeren Sicherheit sind sie nicht zuständig. Wie einer aus dem Ausland rührenden Gefahr für bedeutende Rechtsgüter in einer Sonderlage begegnet werden soll, kann daher kraft Natur der Sache nur der **Selbstorganisation des Bundes** unterfallen. Solange der BND als einziger deutscher Auslandsnachricht über die zur Abwendung/Eindämmung erforderlichen Wissensbestände verfügt, bestehen keine Bedenken, ihn im Wege eines Bundesgesetzes dazu zu ermächtigen.

Soweit Kritiker aufgrund der Unbestimmtheit der erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen eine „**Militarisierung**“ **der Arbeit des BND** befürchten (*Schanz* im Auftrag GFF, Stellungnahme, S. 12), sei daran erinnert, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG auch die ausschließliche **Gesetzgebungskompetenz über die Verteidigung** (als Grundlage für das BNDG, siehe *Gröpl*, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 35 ff.) umfasst und der BND nicht nur der einzige deutsche Auslandsnachrichtendienst ist, sondern auch der **einzige deutsche Nachrichtendienst, der eine militärische Aufklärung betreibt**. Die Aufgaben des BAMAD beziehen sich v.a. auf die Extremismusbekämpfung innerhalb der Bundeswehr. Rund 750 Soldatinnen und Soldaten sind auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium der Verteidigung im Bundesnachrichtendienst tätig (siehe *Dietrich*, in: ders./Gärditz, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2026, III § 2 Rn. 9 mwN). Anders als z.B. in Frank-

reich (Direction du Renseignement Militaire – DRM) oder Großbritannien (Defence Intelligence – DI) gibt es in Deutschland keinen reinen militärischen Nachrichtendienst. Der BND nimmt vielmehr diese Aufgabe in einer „**Zugleichfunktion**“ wahr und versorgt die Bundeswehr mit wichtigen Informationen für die **militärische Nachrichtenlage** (siehe dazu *Dietrich*, in v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner, Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 21 Rn. 167.). Von einer „Militarisierung“ kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein. Die militärische Aufklärung liegt ohnehin bereits in den Händen des BND.

c) Trennungsgebot und Grundrechtsrelevanz

Eine **verfassungsrechtliche Organisationsmaxime** iSv befugnisrechtlichen Trennungsgebots lässt sich dem Grundgesetz **nicht entnehmen** (siehe oben S. 15). Das BVerfG geht vielmehr von einem Grundsatz „informationeller Trennung“ aus, soweit es personenbezogene Daten der Sicherheitsbehörden betrifft.

Wie im Fall der Schutzmaßnahmen sind die „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ in zweierlei Hinsicht grundrechtsrelevant. Zum einen könnten sie eine Neubewertung der Datenerhebungsbefugnisse insofern notwendig machen, als der BND auf der Basis seines gewonnenen Wissens nun gem. §§ 49 ff. BNDG-E selbst aktive Maßnahmen durchführen könnte. Zum anderen ist danach zu fragen, ob und inwieweit die erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen ihrerseits Grundrechtseingriffe verwirklichen.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung ein vermindertes Eingriffsgewicht der technischen Überwachungsmaßnahmen vor allem vor dem Hintergrund angenommen, dass dem BND sog. **operative Anschlussbefugnisse fehlten** (vgl. BVerfGE 152, 154, Rn. 165). Gegenüber Personen im Ausland könnten Erkenntnisse schon den tatsächlichen Umständen nach in der Regel nicht zu **unmittelbaren Folgemaßnahmen gegenüber den Betroffenen** führen, da insoweit keine Hoheitsbefugnisse deutscher Behörden bestünden. Daran ändern die §§ 49 ff. BNDG-E nichts.

§ 51 Abs. 3 BNDG-E verlangt ausdrücklich, dass sich die „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ ausschließlich „gegen eine fremde Macht“ richten dürfen. Diese wiederum ist für eine spezifische Gefährdungslage iSv § 49 BNDG-E verantwortlich. Es ist klar, dass die Durchführung eines Cyberangriffs gegen deutsche Unternehmen **ebenso wenig als Ausübung individueller Freiheiten durchgehen** kann wie die Platzierung einer ge-

steuerten Desinformationskampagne zur Beeinflussung einer Landtagswahl. Die für die fremde Macht handelnden Personen agieren demzufolge nicht als grundrechtsberechtigte Individuen. Ihr Handeln erfolgt **in amtlicher Funktion** und muss grundsätzlich dem ausländischen Staat zugerechnet werden.

Infolgedessen sind die **§§ 49 ff. BNDG-E auch nicht als „operative Anschlussbefugnisse“** iSd der Rechtsprechung des BVerfG zu verstehen (s. Begründung, BT-Drs. 21/7868, S. 462). Denn grundsätzlich sind gar **keine Grundrechtseingriffe zu besorgen**. Einer Veränderung der Eingriffsschwellen für die Datenerhebungsbefugnisse bedarf es insoweit nicht.

Richtig ist, dass je nach Beschaffenheit der „erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen“ nicht immer ausgeschlossen werden kann, dass Grundrechte Dritter im Ausland im Einzelfall unbeabsichtigt tangiert werden (so wohl *Schanz*, Stellungnahme im Auftrag GFF, S. 11). In diesem Fall ist der Schutz vor äußeren Bedrohungen bei der Auslegung des Schutzbereichs der einschlägigen Grundrechte zu berücksichtigen, wie es das BVerfG in seiner C-Waffen-Entscheidung unternommen hat (vgl. BVerfGE 77, 170, 221). Der Grundrechtsschutz ist insoweit auf die **Völkerrechtskonformität der Maßnahme** beschränkt.

d) Kontrolle

Die **Rechtskontrolle der erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahmen** wird gem. § 97 Abs. 2 BNDG-E iVm §§ 27 Abs. 3, 32 Abs. 1 Nr. 2 UKRatG-E **beiden Kontrollorganen des UKRats überantwortet**. Die gerichtsähnliche Kontrolle steht sogar unter Senatsvorbehalt (siehe oben S. 11). Das für die politische Kontrolle zuständige **PKGr** wird gem. § 96 Nr. 2 BNDG-E „unverzüglich über eine Grundordnung“ **unterrichtet**.

Sofern der erweiterten nachrichtendienstlichen Maßnahme ein militärisches Gepräge zukommt, ist ein Eskalations- und Verstrickungspotential in einen bewaffneten Konflikt (vgl. BVerfGE 121, 135, Rn. 71) nicht von der Hand zu weisen. In diesem Fall könnte die Maßnahme zusätzlich unter den **Vorbehalt einer Zustimmung des PKGr** gestellt werden, um die politische Primärverantwortung auszudrücken (insoweit zutreffend *Löffelmann*, Stellungnahme, S.).

(Prof. Dr. Dietrich)

Berlin, den 9.10.2026